



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

KÁTIA ALVES FUKUSHIMA

**A Tensão entre Democracia e Participação nos Governos de Esquerda: os
casos do Brasil, Chile e Venezuela**

**SÃO CARLOS/SP
2016**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

KÁTIA ALVES FUKUSHIMA

A Tensão entre Democracia e Participação nos Governos de Esquerda: os casos do Brasil, Chile e Venezuela

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, como requisito para a obtenção do Título de Doutora em Ciência Política

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga

Financiamento: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

SÃO CARLOS/SP
2016

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar
Processamento Técnico
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

F961t Fukushima, Kátia Alves
A tensão entre democracia e participação nos governos de esquerda : os casos do Brasil, Chile e Venezuela / Kátia Alves Fukushima. -- São Carlos : UFSCar, 2017.
232 p.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2016.

1. Governos de Esquerda. 2. Participação. 3. Democracia. 4. América Latina. I. Título.

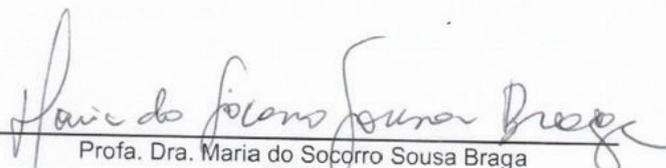


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

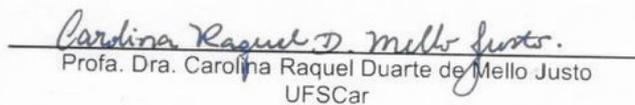
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado da candidata Kátia Alves Fukushima, realizada em 31/10/2016:



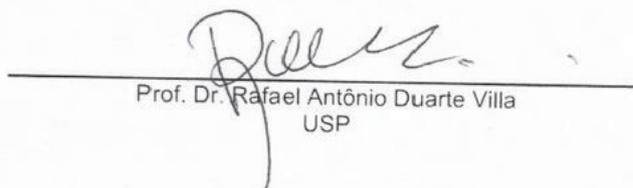
Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga
UFSCar



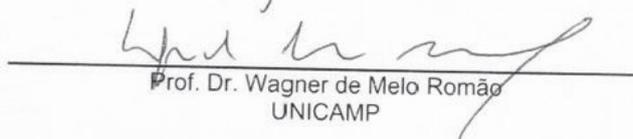
Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
UFSCar



Profa. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo
UFSCar



Prof. Dr. Rafael Antônio Duarte Villa
USP



Prof. Dr. Wagner de Melo Romão
UNICAMP

À minha mãe Sônia (*in memoriam*).

Sim, tenho saudades.

*Sim, acuso-te porque fizeste
o não previsto nas leis da amizade e da natureza
nem nos deixaste sequer o direito de indagar
porque o fizeste, porque te foste.*
(Carlos Drummond de Andrade)

AGRADECIMENTOS

A produção de um trabalho acadêmico nunca é solitária. São anos de indagações, de angústias, de estresses, de trocas, de conversas e de aprendizados compartilhados. Por isso, não poderia deixar de fazer esses agradecimentos.

Primeiramente, quero agradecer de modo muito especial a minha família – *Rafa e Vi* – que suportaram a minha desatenção ao longo desses anos. Construimos nossa família pouco antes de iniciar essa tese e sei que vocês já não aguentam mais falar dela. Espero ao menos que possamos comemorar os frutos desse trabalho. Quero ainda dizer o quanto vocês são especiais para mim e moram no meu coração. *Rafa*, agradeço por me ajudar com as correções, sumários e por me acompanhar nessa trajetória. Que possamos comemorar muito nossas conquistas juntos!

Agradeço com muito carinho à minha orientadora *Maria do Socorro Sousa Braga*, que me acompanha desde o mestrado. Sua paciência, simplicidade e atenção são admiráveis. Socorro, a cada ano aprendi a admirá-la como professora, como orientadora e especialmente como pessoa. Obrigada por tudo!

Aos professores e amigos que nos corredores, nos congressos ou pelas redes sociais sempre estiveram prontos para me ouvir, tirar minhas dúvidas e ainda fazer a leitura do meu projeto. Aqui agradeço de modo especial à professora Olga Dragic (*in memoriam*) que sempre foi muito atenciosa desde quando me recebeu em sua casa e conversamos por horas – na época do mestrado – até me responder por e-mail com várias ideias para o projeto de doutorado. Algumas delas já se apresentam como possíveis próximos passos. Agradeço ao professor Carlos Martinez, por sua atenção desde o primeiro momento quando o conheci nas Jornadas Bolivarianas em Florianópolis. Desde então, sempre leu meu trabalho, esclareceu minhas dúvidas e foi muito atencioso quando fui à Colômbia na ALACIP. Uma pessoa humanamente admirável. Agradeço também aos professores Marcelo Santos, Alejandro Manzo e Simón Pachano pela atenção, pelas conversas nos congressos, palestras e pelas dicas ao meu trabalho. Ao professor Milton Lahuerta que me acompanha desde a graduação.

Agradeço de modo especial ao professor Miguel Angel Contreras e a meu amigo Oscar Lloreda que sempre estiveram prontos para sanar as minhas dúvidas e me atualizar em relação a Venezuela.

Agradeço a minha família venezuelana, Jorge e Santa, sempre de braços abertos para me receber. *Ojalá* possa ir visitá-los.

Agradeço aos meus amigos do Doutorado, em especial, à Camila Risso Sales, à Jorgiene e ao Gustavo e aos amigos do departamento de Ciência Política e de grupo Gumiero, minha amiga Fabrícia e Flávio Contrera pelas conversas, pelas trocas de angustias sobre o meio acadêmico e pelo apoio. Camila e Jô agradeço muito o apoio que vocês estão me dando nesse momento e já me ajudando muito para as etapas futuras. Agradeço a Marisa por me ajudar com as dúvidas em relação às normas da ABNT. Agradeço aos amigos do grupo de partidos, que embora ausente do grupo, leram e comentaram o texto da minha qualificação e também da tese. Agradeço ao meu grande amigo Paulo Gustavo pela amizade e pelo apoio desde a graduação e por mostrar que nesta caminhada podemos desenvolver grandes projetos, como o que você está desenvolvendo no Amapá. Ah, e muito obrigada meu amigo por me ajudar com o abstract dessa tese.

Agradeço às minhas amigas de alma – Vi e Leca – que sempre estão torcendo por mim, mesmo de longe. Agradeço a minha amiga Tainá que desde o mestrado vem me acompanhando, me hospedando em sua casa e apoiando nessa trajetória. Obrigada minha amiga, que possamos nessa luta diária compartilhar muitas conquistas juntas. Também não poderia deixar de agradecer a você e a Lucy que juntas tornaram o dia pré-defesa muito especial e me acompanharam e me ajudaram neste dia tão importante para mim. Vocês são muito especiais e tenho muito orgulho de ter vocês como minhas amigas.

Agradeço aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da UFSCar, em especial, ao Raphael, sempre atencioso e prestativo para resolver nossos problemas burocráticos.

Agradeço aos professores Oswaldo Amaral e Maria Teresa Kerbauy, que participaram da banca de qualificação, pelos comentários e dicas para seguir em frente no recorte e desenvolvimento dessa tese. Agradeço também aos professores Rafael Villa, Wagner Romão, Carolina Justo e mais uma vez à Maria Teresa Kerkauly que participaram da banca de defesa desta tese.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq pelo apoio financeiro através da bolsa de Doutorado, sem a qual esse trabalho não seria possível.

Por fim, sei que não consegui citar o nome de todos, mas quero que todos se sintam representados e recebam o meu agradecimento pelos que aqui estiverem citados. Agradeço a todos àqueles que direta ou indiretamente me apoiaram, torceram e aguentaram as minhas desculpas de que não poderia ir para algum lugar porque teria que estudar. Obrigada!

É a América Latina, a região das veias abertas. [...] Nossa derrota esteve sempre implícita na vitória dos outros. Nossa riqueza sempre gerou nossa pobreza por nutrir a prosperidade alheia. [...].

A causa nacional latino-americana é, antes de tudo, uma causa social: para que a América Latina possa nascer de novo, será preciso derrubar seus donos, país por país. Abrem-se tempos de rebelião e de mudança. Há quem acredite que o destino descansa nos joelhos dos deuses, mas a verdade é que trabalha, como um desafio candente, sobre as consciências dos homens (Eduardo Galeano, “As veias abertas da América Latina”, 1970).

Talvez não demore o dia em que possamos contemplar com ironia os velhos tempos bárbaros nos quais, para ser livres precisávamos manter como escravos nossos irmãos e irmãs, ou, para ser iguais, éramos obrigados a sacrifícios desumanos da liberdade. Em nossa opinião, a liberdade e a igualdade podem ser os motores de uma reinvenção revolucionária da democracia (Antonio Negri e Michael Hardt, “Multidão”, 2005, p.284).

(...) A América Latina não quer nem tem por que ser um peão rodando sem rumo ou sem decisão, nem tem nada de quimérico que seus desígnios de independência e originalidade se convertam em uma aspiração ocidental. (...) por que a originalidade que é admitida sem reservas em nossa literatura é negada com todo tipo de desconfiança em nossas tentativas tão difíceis de mudança social? (Gabriel García Márquez, “A Solidão da América Latina”, 1982).

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar se houve avanços dos governos de esquerda, especificamente, os governos de Lula no Brasil (2003-2010), de Chávez na Venezuela (1999-2013) e de Bachelet no Chile (2006-2010) na conformação de um modelo de democracia participativa. A base teórica da presente pesquisa é a obra de Macpherson (1977) *“The Life and Times of Liberal Democracy”* que compreende a democracia liberal e a democracia participativa como termos complementares à medida que a passagem de um para outro se dá através da composição, e não por negação. De acordo com esta perspectiva teórica, a democracia participativa é entendida como o aperfeiçoamento da democracia liberal, pressupondo uma sociedade ativa e menos desigual, em que o cidadão/cidadã tem oportunidades para desenvolver suas capacidades e participar cada vez mais do processo decisório. Para tanto, será realizada análise comparada a partir de duas dimensões: a) a correlação de forças políticas e econômicas existente em cada país (com a oposição partidária, setores empresariais, midiáticos e setores da igreja) e; b) a assimetria de recursos políticos (oriundos dos legados institucionais, do sistema político, dos pactos e da base de apoio social). Ao comparar os três governos de esquerda a partir destas duas dimensões, observamos a configuração de um “governo de rupturas” (governo Chávez na Venezuela), de um “governo moderado” (governo Lula no Brasil) e de um “governo de continuidades” (primeiro mandato de Bachelet no Chile). O objetivo específico foi avaliar se estas diferenças entre os governos de esquerda – quanto a correlação de forças e a assimetria de recursos políticos – impactaram no processo de implementação de mecanismos de participação nas respectivas democracias. Desta forma, apresenta-se a partir de três eixos – 1) mecanismos de participação e inclusão, 2) condições favoráveis à participação e 3) participação cidadã – que entre os casos analisados há significativa variação no grau de implementação de mecanismos participativos e na forma como esses governos conceberam a participação. As conclusões obtidas a partir dos dados sobre participação mostraram que o “governo de continuidades” de Bachelet se manteve mais próximo da “democracia de equilíbrio” em que a soberania popular está restrita à arena eleitoral enquanto o “governo de rupturas” de Chávez se aproximou mais da democracia participativa. Já o “governo moderado” de Lula se posicionou em um ponto intermediário entre os dois casos.

Palavras-Chave: Governos de Esquerda; Participação; Democracia; América Latina.

ABSTRACT

This study aims to examine whether there was progress of leftist governments, specifically, the Lula government in Brazil (2003-2010), Chavez in Venezuela (1999-2013) and Bachelet in Chile (2006-2010) in the conformation a model of participatory democracy. The theoretical basis of the present research is the work of Macpherson (1977) "The Life and Times of Liberal Democracy" that comprises liberal democracy and participatory democracy as complementary terms, as the passage from one to another occurs through the composition, and not by denial. According to this theoretical approach, participatory democracy is understood as the improvement of liberal democracy, assuming an active and less unequal society, in which the citizen has opportunities to develop their skills and participate more and more of the decision process. Therefore, analysis will be performed compared from two dimensions: a) the correlation of political and economic forces in each country (with the opposition parties, business sectors, media and sectors of the church) and; b) the asymmetry of political resources (coming from the institutional legacies, the political system, the pacts and social support base). When comparing the three leftist governments from these two dimensions, we observe the configuration of a "government breaks" (Chavez government in Venezuela), a "moderate government" (Lula government in Brazil) and a "continuity of government" (first mandate Bachelet in Chile). The specific objective was to assess whether these differences between left governments affected in the process of implementation mechanisms for participation in their democracies. Thus, it appears - from three areas – 1) mechanisms of participation and inclusion, 2) favorable conditions for participation, and 3) citizen participation – that among the cases analyzed there is significant variation in the degree of implementation participatory mechanisms and how these governments have devised participation. The conclusions drawn from the data on participation showed that the "government of continuities" Bachelet remained closer to the "balance of democracy" in which popular sovereignty is restricted to the electoral arena as the "government breaks" Chavez approached more participatory democracy. However, the "moderate government" Lula positioned at an intermediate point between the two cases.

Keywords: Left Governments; Participation; Democracy; Latin America.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo examinar si hubo progreso de los gobiernos de izquierda, en concreto, el gobierno de Lula en Brasil (2003-2010), Chávez en Venezuela (1999-2013) y Bachelet en Chile (2006-2010) en la conformación de un modelo de democracia participativa. La base teórica de esta investigación es la obra de Macpherson (1977) "*The Life and Times of Liberal Democracy*" que comprende la democracia liberal y la democracia participativa como términos complementarios, en la medida en que la transición de una a otra es a través de la composición y no por la negación. De acuerdo con este enfoque teórico, la democracia participativa se entiende como la mejora de la democracia liberal, asumiendo una sociedad activa y menos desigual, en la que el ciudadano/ciudadana tiene la oportunidad de desarrollar sus habilidades y participar cada vez más en la toma de decisiones. Por lo tanto, se realizó un análisis comparativo a partir de dos dimensiones: a) la correlación de fuerzas políticas y económicas de cada país (con los partidos de oposición, sectores empresariales, medios de comunicación y sectores de la iglesia) y; b) la asimetría de recursos políticos (procedentes de los legados institucionales, el sistema político, los pactos y bases de apoyo social). Al comparar los tres gobiernos de izquierda a partir de estas dos dimensiones, se observa la configuración de un "gobierno de ruptura" (gobierno de Chávez en Venezuela), un "gobierno moderado" (gobierno de Lula en Brasil) y un "gobierno de continuidad" (primer mandato de Bachelet en Chile). El objetivo específico fue evaluar si estas diferencias entre los gobiernos de izquierda implican en el proceso de implementación de los mecanismos de participación en sus democracias. De esta forma, presenta a partir de tres ejes – 1) mecanismos de participación e inclusión, 2) las condiciones favorables para la participación y 3) la participación ciudadana – que entre los casos analizados hay una variación significativa en el grado de implementación de mecanismos de participación y cómo estos gobiernos han ideado la participación. Las conclusiones extraídas de los datos sobre la participación demostraron que el "gobierno de continuidades" de Bachelet se mantuvo más cerca de la "democracia de equilibrio" en el que la soberanía popular se limita a la arena electoral, mientras el "gobierno de rupturas" de Chávez acercó de la "democracia participativa". Sin embargo, el "gobierno moderado" de Lula ha posicionado en un punto intermedio entre los dos casos.

Palabras-clave: Gobiernos de izquierda; Participación; Democracia; América Latina.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição da Câmara por Lista/Pactos – Chile (Eleições 2005)	81
Tabela 2 – Composição Política do Senado (1990-2006) – Chile.....	82
Tabela 3: Distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados 2002-2006 (Brasil)	92
Tabela 4: Número de Senadores eleitos e Composição do Senado Pós-eleições 2002-2006 (Brasil) ..	93
Tabela 5: Base Governista e apoio na Câmara dos Deputados (2003-2007) - Brasil	94
Tabela 6 – Número de Ministras por Governo Presidencial no Brasil (1985–2014)*	143
Tabela 7 – Participação das Mulheres nos Ministérios na Venezuela.....	144
Tabela 8 – Número de Ministras no Chile (1990-2014)	144
Tabela 9 – População Indígena do Brasil, Chile e Venezuela, segundo censo e estimativas.....	148
Tabela 10 – Conferências Nacionais realizadas entre 1995-2010 – Brasil	156
Tabela 11 – Volatilidade Eleitoral	167

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Indicadores de Participação proposto por Levine e Molina (2007; 2011) e Diamond e Morlino (2004)	53
Quadro 2 – Análise da Participação em três eixos analíticos	53
Quadro 3. Candidatos e Partidos/Coligações nas Eleições Presidenciais de 2002 e 2006 (Brasil).....	91
Quadro 4 – Mecanismos de Democracia Direta nas Constituições do Brasil, Chile e Venezuela	135
Quadro 5 – Consultas e Iniciativas Populares realizadas no Brasil, Chile e Venezuela	136
Quadro 6 – Situação dos Mecanismos de Gênero e Ratificação do protocolo de CEDAW no Brasil, Chile e Venezuela	145
Quadro 7 – Conselhos e Comissões criados durante o Governo Lula (2003-2010).....	155

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dívida Externa Total como Porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB)*	62
Gráfico 2 – Composição Congresso (Deputados) – Chile. Eleições 2005	81
Gráfico 3 – Número de Cadeiras por Partidos dentro da <i>Concertación</i> (Eleições 2005).....	82

Gráfico 4: Número de Deputados eleitos por partidos – Eleições 2000, Venezuela.....	101
Gráfico 5: Distribuição de Cadeiras por Partidos na Assembleia em 2005 – Venezuela.....	105
Gráfico 6 – Percentual de Mulheres no Congresso (Câmara Baixa ou Unicameral)	140
Gráfico 7 – Total de Mulheres Candidatas e Eleitas para a Câmara dos Deputados (1995-2010) – Brasil	142
Gráfico 8 – Total de Mulheres Candidatas e Eleitas para o Senado Brasileiro*.....	143
Gráfico 9 – Criação dos Conselhos e Comissões Nacionais – Brasil (1931- 2010).....	154
Gráfico 10 – Mecanismos de Participação Cidadã segundo os eixos da Agenda Pró Participação Cidadã	160
Gráfico 11 – População em Situação de Pobreza e Indigência* no Brasil.....	173
Gráfico 12 – Taxa de Analfabetismo por grupo de idade (15 anos ou mais de idade) – Brasil	173
Gráfico 13 – Porcentagem de Crianças (6 a 14 anos) e Jovens (15 a 17 anos) matriculados no Ensino Fundamental e Médio - Brasil.....	174
Gráfico 14 – Total de Alunos Matriculados na Educação Superior - Brasil	174
Gráfico 15 – Escolaridade Média da População de 18 a 29 anos – 25% mais pobres (em anos de estudo) – Brasil	175
Gráfico 16 – Índice de Concentração de Gini no Brasil* (Valores entre 0 e 1).....	176
Gráfico 17 – População em Situação de Indigência e Pobreza* no Chile.....	178
Gráfico 18 – Taxa de Analfabetismo da população de 15 anos ou mais - Chile.....	180
Gráfico 19 – Número de alunos matriculados segundo o tipo de escola. Adultos incluídos no ensino primário e secundário – Chile	180
Gráfico 20 – Evolução da Matrícula no Ensino Superior (2003-2011) – Chile.....	181
Gráfico 21 – Evolução do Índice de Gini no Chile*	182
Gráfico 22 – Comportamento do PIB da Venezuela – trimestral – 1997-2012	184
Gráfico 23 – Taxa de Analfabetismo 1990-2011 (% da população com mais de 15 anos) – Venezuela	187
Gráfico 24 – Venezuela. Taxa Líquida de Matrícula* (2000 a 2011).....	188
Gráfico 25 – Venezuela. Matrícula da Educação Universitária (2000-2011)	189
Gráfico 26 – Porcentagem da População em Situação de Pobreza e Indigência* – Venezuela.....	192
Gráfico 27 – Venezuela – Taxa de Desemprego (1999-2012).....	192
Gráfico 28 – Venezuela Índice de Concentração de Gini (1997-2011)*	193
Gráfico 29 – Taxa de Comparecimento sobre o total da população apta nas eleições presidenciais ..	196
Gráfico 30 – Frequência com que trabalha para um candidato ou partido político.....	197

Gráfico 31 – Percentual de entrevistados que para resolver problemas do seu bairro já procuraram Funcionário do Governo ou Autoridade Local.....	198
Gráfico 32 – Percentual de entrevistados que falam frequentemente com os amigos sobre política..	199
Gráfico 33 – Grau de Interesse pela Política.....	200

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Caminho Para A Democracia Participativa	44
Figura 2 - Subgrupos das esquerdas latino-americanas (Tipologia de Silva, 2009).....	114
Figura 3 - Novo mapa do poder político da América Latina.....	117
Figura 4 - Configuração de Distintos Governos de Esquerda a partir do PT, PSCh e PSUV	118
Figura 5 – Posição dos Governos de esquerda entre a “democracia de equilíbrio” e a “democracia participativa” quanto aos mecanismos de participação e inclusão	170

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAB	Agenda Alternativa Bolivariana
AD	Acción Democrática
AFP	Administradoras de Fundo de Pensões
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
API	Acción Popular Independiente
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco de Desenvolvimento Econômico Nacional
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CBJP	Comissão Brasileira de Justiça e Paz
CD	Coordinadora Democrática
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIA	Central Intelligence Agency
CNE/VE	Consejo Nacional Electoral/Venezuela
CNPI	Comissão Nacional de Política Indigenista
CONADI	Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena
CONIVE	Consejo Nacional Indio de Venezuela
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente
COPESA	Consorcio Periodístico de Chile
COSENA	Consejo de Seguridad Nacional de Chile
CPD	Concertación de Partidos por la Democracia
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSBH-FPA	Centro Sérgio Buarque de Holanda - Fundação Perseu Abramo
CTV	Confederação de Trabalhadores de Venezuela
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DC	Democracia Cristiana
DEM	Democratas
DOS	Divisão de Organizações Sociais
FA	Frente Ampla
FACOBA	Fuerza de Acciones Coordinadas de Bases Por La Alianza
Fedecámaras	Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI	Fundo Monetário Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional
FSLN	Frente Sandinista de Libertação Nacional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GEPPAL	Género y Partidos Políticos en América Latina
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEA.INT	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPCN	Independientes por la Comunidad Nacional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LCR	La Causa R
LoPCI	Lei Orgânica de Povos e Comunidades Indígenas
LS	Liga Socialista
MAPU	Movimiento de Acción Popular Unitaria
MAS	Movimiento al Socialismo
MBR-200	Movimento Bolivariano Revolucionário 200
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MCM	Movimiento Civico Militante
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDD	Movimiento por la Democracia Directa
MEP	Movimiento Electoral del Pueblo
MIGATO	Movimiento Independiente Ganamos Todos
MINCI	Ministerio de Comunicación e Información
MINEDUC	Ministerio de Educación de Chile
MRT	Movimiento Revolucionario Tupamaro
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MUD	Mesa de Unidad Democrática
MUPI	Movimiento Unido de Pueblos Indígenas
MVR	Movimento V República
NAP	Nueva Acción Pública
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OPAL	Observatorio de Partidos Políticos de América Latina
OPEP	Organização de Países Exportadores de Petróleo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAÍS	Pátria Altiva e Soberana

PAR	Partido de Acción Regionalista de Chile
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCCh	Partido Comunista de Chile
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDBA	Political Database of the Americas
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDVSA	Petróleos de Venezuela S. A.
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PGT	Partido Geral dos Trabalhadores
PIB	Produto Interno Bruto
PIR	Partido de Izquierda Radical
PJ	Primero Justicia
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNE	Observatório do Plano Nacional de Educação
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PODEMOS	Por la Democracia Social
PP	Partido Progressista
PPD	Partido Por La Democracia
PPS	Partido Popular Socialista
PPT	Patria Para Todos
PR	Partido Radical
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PRP	Partido Republicano Progressista
PRSD	Partido Radical Socialdemócrata
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSCh	Partido Socialista Chileno
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão

PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PUAMA	Pueblos Unidos Multiétnicos del Amazonas
PV	Partido Verde
PV	Proyecto Venezuela
RN	Renovación Nacional
RN	Renovación Nacional
SD	Socialdemocracia Chilena
SENAM	Sevicio Nacional de la Mujer
Servei	Servicio Electoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UCC	Unión de Centro Centro
UDI	Unión Demócrata Independiente
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNT	Un Nuevo Tiempo
UPV	Unidad Popular Venezolana
URD	União Republicana Democrática
UVE	Unidad de Vencedores Electorales

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	QUADRO TEÓRICO E METODOLÓGICO: a relação entre democracia, participação e os governos de esquerda	29
2.1	Introdução	29
2.2	A Ressignificação da Esquerda na América Latina e sua Relação com a Democracia.	30
2.3	A Tensão entre Participação e a Teoria Democrática Liberal: considerações teóricas	35
2.4	O Caminho para a Democracia Participativa: Correlação de Forças e Recursos Políticos	44
2.5	Quadro Metodológico	48
3	A ASCENSÃO DAS ESQUERDAS E A CONFIGURAÇÃO DE TRÊS GOVERNOS DISTINTOS: “rupturas”, “moderado” e de “continuidades”	55
3.1	Introdução	55
3.2	As ascensões dos governos de esquerda na América Latina	56
3.3	Condicionantes Históricas: do período neoliberal a crise da década de 1990	58
3.3.1	Neoliberalismo no Chile.....	64
3.3.2	Neoliberalismo no Brasil.....	65
3.3.3	Neoliberalismo na Venezuela.....	68
3.4	A Trajetória da Esquerda e os Condicionantes Institucionais	73
3.4.1	A trajetória do Partido Socialista Chileno (PSCh)	74
3.4.2	A trajetória do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil	86
3.4.3	A esquerda venezuelana com o MVR (atual PSUV) e o governo Chávez.....	98
3.5	Os Custos e Limites dos Pactos e Coalizões: as consequências do Pacto de Punto Fijo venezuelano e as possíveis lições para o Brasil e o Chile	106
3.6	As Classificações das Esquerdas Latino-americanas e a Conformação de Governos Distintos	111
3.7	Conclusão	119
4	O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO NOS GOVERNOS DE ESQUERDA: mecanismos institucionais e políticas públicas	122
4.1	Introdução	122
4.2	Os Mecanismos de Participação e Inclusão nos Governos de Esquerda	123

4.2.1	Os Mecanismos de Democracia Direta e as Constituições no Brasil, Chile e Venezuela.....	124
4.2.2	A Representatividade de “grupos minoritários” nos Governos de esquerda.....	138
4.2.3	Instituições Participativas e as Inovações dos Governos de Esquerda.....	151
4.2.4	Controle Social ou Accountability Vertical	164
4.3	As Condições Favoráveis à Participação: redução da desigualdade e avanços sociais – uma política nos governos de esquerda?	170
4.3.1	Políticas de inclusão e combate à pobreza e à desigualdade no Brasil.....	171
4.3.2	Avanços e Limites das Políticas Sociais: a desigualdade e a educação chilena.....	177
4.3.3	Entre a polarização política e os avanços sociais no governo Chávez	183
4.4	Participação Cidadã.....	195
4.5	Conclusão.....	201
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	203
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	210
	ANEXO 1	231

1 INTRODUÇÃO

Ao iniciar a presente tese nossa região estava sendo governada, em grande parte, por líderes de esquerda. Vários cientistas sociais e políticos se debruçaram, em estudos de casos e análises comparadas, sobre o chamado giro à esquerda na América Latina que se iniciara no final do século XX e perpassara por vários países durante a primeira década do século XXI, afinal, era de fato instigante entender este fenômeno. A esquerda não estava morta, como Fukuyama anunciara, pelo contrário, se tornara uma das principais forças políticas na região. Estas alçaram, a nosso ver, questões significativas sobre o caminho da democracia numa região secularmente dominada pelas forças oligárquicas e conservadoras. Logo, este cenário por si, já justifica a escolha do tema: “governos de esquerda e democracia”.

O objetivo principal dessa tese é *verificar se houve avanços dos governos de esquerda, especificamente dos governos de Lula no Brasil (2003-2010), de Chávez na Venezuela (1999-2013) e de Bachelet no Chile (2006-2010), na conformação de um modelo de democracia participativa*. Esta, que de acordo com a abordagem aqui adotada, pressupõe uma sociedade ativa e menos desigual economicamente e socialmente, em que o cidadão/cidadã tem oportunidades para desenvolver suas capacidades e participar cada vez mais do processo decisório.

Nota-se, portanto, que o eixo central dessa tese está na discussão sobre a tensão entre participação e a democracia representativa celebrada pela Teoria Democrática, bem como, no papel dos governos de esquerda como agudizador dessa tensão, ao buscar aprofundar a democracia liberal através do aumento dos canais de participação.

Historicamente, o primeiro impasse, no que se refere a tensão entre participação e democracia, estava na possibilidade da participação não mais na esfera da cidade-Estado, mas sim nos Estados Nacionais (surgidos a partir de meados do século XVIII), em que a lógica da igualdade política implicava “claramente que a maior parte da legislação teria de ser sancionada não pelos cidadãos em assembleia, mas por seus representantes eleitos” (DAHL, 2012, p. 342). Nesta transição, a representação assumiu papel primordial no funcionamento dos regimes democráticos.

Contudo, os defensores da democracia clássica, como Rousseau (1762¹), já chamava a atenção para os caminhos que as democracias modernas tomavam, ao apontar que a liberdade

¹ Data de publicação da obra “*Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*”. Utilizamos uma edição em português: Rousseau, J. J. (2008). *O Contrato Social*. 2ª edição, São Paulo: Editora Escala.

do povo se dava apenas nas eleições. Para o autor, “ou a democracia era participativa ou era um engano”, pois para ele,

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada. Ela consiste essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa. Ela é a mesma ou é outra; nisso não há meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes. São quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo, em pessoa, não ratificou é nula; não é sequer lei (ROUSSEAU, 2008, p. 128).

O segundo impasse que reafirma essa tensão entre participação e a teoria democrática é a defesa do argumento de acordo com o qual a ampliação da participação nas democracias modernas poderia resultar na “tirania da maioria” e, logo, uma ameaça a estabilidade democrática. A preocupação dos teóricos da democracia moderna com a estabilidade volta-se para a comparação entre democracia e totalitarismo, enquanto as duas únicas alternativas políticas possíveis no mundo moderno. A participação foi associada ao totalitarismo devido ao contexto do colapso da República de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendência fascista, bem como, da introdução de regimes totalitários no pós-guerra, também baseados na participação das massas (PATEMAN, 1992). No limite, frente à ameaça de quebra da democracia era preferível uma democracia que restringisse a soberania popular à escolha dos corpos governantes.

Nos Estados Unidos, o pavor da participação direta das massas refletiu-se nos métodos indiretos criados inicialmente para a escolha de senadores e do presidente. O colégio eleitoral permanece como um símbolo do esforço para imunizar a República contra o vírus das maiorias populares. Na Inglaterra e no continente europeu, os debates parlamentares que precederam a concessão do sufrágio universal eram recheados de sombrias predições sobre o caos que iriam provocar as massas recentemente premiadas com o direito de voto (LA PALOMBARA, 1982, p. 390).

Esse cenário foi favorável à teoria da democracia liberal, esta que apresentava um recorte meramente institucional, procedimental e minimalista, em que a participação fora reduzida a esfera eleitoral – o voto. Na definição clássica de Schumpeter (1984, p. 304), a democracia constitui “um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas – e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas”.

Desde o fim da Guerra Fria, nos anos 1990, a democracia liberal tornou-se o regime hegemônico em boa parte do globo². A princípio o “minimalismo³ procedimental” era de certa forma consistente no plano analítico e convincente no plano político, tendo em vista que no contexto da Guerra Fria, o desafio era defender, restaurar e expandir a democracia (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p. 109). Todavia, esse regime não ficaria imune aos paradoxos da realidade atual – uma vez que, conforme seus teóricos (a exemplo de Schumpeter), a “estabilidade” democrática equivaleria a imposição de barreiras à participação cidadã. Tais barreiras tem se constituído na causa das tensões e conflitos, bem como, da crise de representação e ilegitimidade democrática.

Nesse aspecto, é pertinente iniciar nosso debate com a reprodução de parte do diálogo apresentado por Robert Dahl entre um federalista democrático (James) e o crítico do federalismo (Jean-Jacques) sobre a democracia moderna:

James: [...]. Ou você insistirá que esses governos, ainda que não totalmente participativos, devem satisfazer os critérios do processo democrático na medida do possível, em razão de sua grande escala, ou você não insistirá em que eles devem ser democráticos, e neste caso, deverá estar preparado para aceitar que sejam governados de forma não democrática. Mas toda a sua filosofia política o afasta da segunda alternativa, ao passo que toda a sua filosofia política certamente deve atraí-lo para a primeira. Sob seu ponto de vista, esses governos em larga escala não podem ser perfeitamente democráticos; mas se é preciso que existam, melhor que sejam tão democráticos quanto possível, em vez de não democráticos. Você há de concluir que uma democracia de segunda é preferível à melhor não democracia. Portanto, se a poliarquia for essencial ao processo democrático nesses sistemas de grande escala, você defenderá a poliarquia. Essa é a conclusão de minha argumentação. Será que quanto a essa conclusão, finalmente podemos concordar?

Jean-Jacques: Talvez, mas esse não é o fim do problema da participação. Ainda que eu pudesse admitir que os sistemas de grande escala são desejáveis e que a poliarquia é necessária para que os governos dos sistemas de grande escala sejam democratizados, eu não preciso concluir que as instituições da poliarquia são suficientes para a democratização, nem mesmo nos sistemas de grande escala.

James: Você está certo, sem dúvida. Portanto, concordamos quanto a isso, também.

Jean-Jacques: Entretanto, creio que discordamos quanto às possibilidades da participação. Mesmo nos grandes sistemas, as oportunidades para a participação política podem ser imensuravelmente maiores do que as

² A exceção está nos países como China, Cuba e Coreia do Norte “tachados de não democráticos pela ausência de pluralismo no sentido liberal da palavra; outros – como o Irã, Iraque e Líbia –, tachados de ‘fundamentalistas’ por não serem Estados ricos, por não separarem religião e política” (SADER, 2005, p. 652).

³ O’Donnell (2011) faz uma análise interessante, assinalando que as definições de democracia de Schumpeter, bem como de Dahl, não são tão minimalistas quanto parecem. Isto porque para o autor, tais teorias pressupõem algum tipo de liberdade para que a democracia se estabeleça. Segundo o autor, não há dúvida que a visão schumpeteriana é elitista, mas a exigência de competição e votos livres no seu método democrático torna o minimalismo incoerente. Pateman (1992) já havia se atentado para essa questão.

oferecidas pelas instituições da poliarquia atualmente. Tenho certeza de que a democracia ainda não alcançou seus limites máximos com a poliarquia. Certamente, mudanças que vão além da poliarquia e produzem um novo nível de democratização são possíveis. Precisamos buscar uma nova forma de democracia que expanda as oportunidades de participação e controle democrático, não somente nas unidades menores nas quais o processo democrático poderia ser muito fortalecido, mas nas unidades maiores também (DAHL, 2012: p. 365-366, grifo nosso).

A partir desse debate, podemos concluir: primeiro, que a representação se faz necessária nas sociedades modernas, mas, no entanto, não são suficientes. Segundo, as democracias liberais, ou na concepção de Dahl, as poliarquias (“democracias realmente existentes”) como estão desenhadas não dão conta das sociedades plurais, deixando uma série de grupos sociais marginalizados das decisões políticas. Embora os pluralistas, como Dahl, reconheça a participação de diversos grupos no processo político, sabe-se que os mesmos não eram defensores de uma maior politização da sociedade, pelo contrário, viam com bons olhos certo grau de inação e apatia política, sob o argumento de que a ampla participação poderia facilmente levar ao aumento dos conflitos sociais, distúrbios indevidos e fanatismo. Logo, esse diálogo nos ajuda a demarcar um tema central para a nossa discussão neste trabalho: o déficit de canais de participação nas democracias atuais.

Cada vez mais a democracia liberal vem sendo questionada tanto, no campo da teoria democrática, pelos autores (AVRITZER, 2009; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011; SANTOS, 2010) que buscam recolocar questões substantivas (como a inclusão de grupos marginalizados nos processos decisório, a redução da desigualdade ou o aumento dos canais de participação), quanto pelos movimentos sociais que colocam os limites da atual democracia liberal – na ordem do dia.

Os questionamentos desses movimentos nas últimas décadas guardam relação com o que Hardt e Negri (2005, p. 341-342) apontaram como pontos em comum que se manifestam em busca de um mundo verdadeiramente democrático, tais como, a crítica às atuais formas de representação⁴, os protestos contra pobreza e a oposição à guerra⁵. Segundo os autores “são constantes e generalizadas as queixas sobre os sistemas institucionais internos de representação em todos os países do mundo. A representação falsa e distorcida dos sistemas eleitorais locais e nacionais há muito vem sendo alvo de queixas”. Como também vem sendo alvo de queixas as injustiças e a ausência de estruturas legais que assegurem os direitos civis,

⁴ Tais críticas estão manifestas nas abstenções eleitorais e nos protestos contra corrupção, contra a exclusão e distorção dos sistemas eleitorais (locais e nacionais).

⁵ Em 2003, por exemplo, houve intensos protestos ao redor do mundo contra a invasão do Iraque pelos Estados Unidos e seus aliados.

políticos e sociais, sem falar na falta de recursos, como a falta de acesso à educação e à saúde. Esses problemas levantados é o que, para Macpherson (1978), produz a apatia política. Logo, as queixas têm em comum a reivindicação do direito a ter mais voz direta no estabelecimento das políticas – o direito de participação nos processos decisórios.

Esse cenário se faz ainda mais presente na América Latina que, com a terceira onda de redemocratização, construiu democracias muito centradas nos procedimentos, caracterizadas, portanto, além de outros fatores, por restrições à soberania popular. A década de 1990 com as crises políticas, econômicas e sociais acentuadas pelas políticas neoliberais deixou transparente a insatisfação na região com os regimes democráticos vigentes. Essa insatisfação foi expressa em manifestações sociais, abstenções eleitorais e no voto castigo⁶, à medida que as demandas da população por governos mais inclusivos e participativos não eram atendidas. O resultado foi a eleição de governos à esquerda e centro-esquerda (generalizado neste trabalho como a esquerda), vistos como representantes da “salvação” frente aos problemas da sociedade na maioria dos países latino-americanos e, em alguns casos, como os contestadores das políticas neoliberais, bem como, do imperialismo norte-americano.

O chamado “giro à esquerda” ou “maré rosa” na América Latina iniciou-se com as vitórias de Hugo Chávez na Venezuela (1998), seguido de Lula da Silva no Brasil (2002), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2004), Evo Morales na Bolívia (2005), Michele Bachelet no Chile (2006), Rafael Correa no Equador (2006), Daniel Ortega na Nicarágua (2006), Fernando Lugo no Paraguai (2008), Mauricio Funes em El Salvador (2009) e “Ollanta Humala⁷” no Peru (2011)⁸.

Tratar de governos de esquerda requer pensar o significado da esquerda e, por sua vez, em seu contrário, à direita. Nas palavras de Bobbio (2011, p. 51),

“esquerda” e “direita” não indicam apenas ideologias. Reduzi-las a pura expressão do pensamento ideológico seria indevida simplificação. “Esquerda” e “direita” indicam programas contrapostos com relação a diversos problemas cuja solução pertence habitualmente à ação política, contrastes não só de ideias, mas também de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade.

⁶ Apresentamos o conceito de “voto-castigo”, neste texto, como o processo pelo qual os eleitores rejeitaram aqueles atores políticos tradicionais que até então ocupavam os poderes políticos, como forma de castigo.

⁷ Ollanta Humala eleito em 2011, perdeu as eleições em 2007 quando se mostrava adepto à vertente da esquerda radical e venceu em 2011 aparentemente tendo migrado para o modelo de esquerda moderada. Contudo, vale ressaltar que o governo de Humala foi extremamente conservador.

⁸ A maioria desses governantes foram reeleitos e/ou elegeram sucessores do mesmo partido ou coalizão, com exceção do Chile, que não elegeu o candidato da mesma coalizão de Bachelet em 2010; e do Paraguai, que teve o retorno da direita através do golpe ocorrido em 2012 contra o presidente Fernando Lugo.

Com base no conceito de Bobbio (2011) e complementando com a definição de Arditi (2009) e de Braga e Amaral (2012), podemos definir “esquerda” por dois critérios: em termos ideológicos ou pelo critério da razão teórica e em termos de ação política ou pelo critério da razão prática. No primeiro caso, a esquerda apresenta como valor ideal a busca por “maior **igualdade**⁹ tanto no aspecto socioeconômico” quanto no “*status* de diferentes grupos, defendendo por exemplo, mais equidade entre gêneros e etnias” (BRAGA e AMARAL, 2012, p. 3, grifo nosso). A preocupação central da esquerda está, exatamente, no aumento das desigualdades e, portanto, na luta contra esta, pela “emancipação dos homens e das mulheres” (REVELLI¹⁰, citado por BOBBIO, 2011, p. 184), ou melhor dos grupos marginalizados.

Es por ello que la izquierda interpela a quienes movilizan el pensamiento crítico y se embarcan en la acción colectiva para traspasar los umbrales existentes de igualdad y solidaridad. Tiene una preferencia normativa por la justicia social y la discusión crítica de asuntos públicos (ARDITI, 2009, p. 235).

Esse igualitarismo é entendido não como a utopia de que todos devem ser iguais em uma sociedade, “mas como tendência, de um lado, a exaltar mais o que faz os homens iguais do que o que os faz desiguais, e de outro, em termos práticos, a favorecer as políticas que objetivam tornar mais iguais os desiguais” (BOBBIO, 2011, p.125-126). Neste sentido, no que se refere à ação política ou a razão prática, a esquerda, por ter a igualdade como valor, defende políticas mais inclusivas. No entanto, para entender a ação política é importante se atentar que as identidades das agrupações se modificam “de acordo com os acertos e fracassos de seus projetos, os distintos adversários¹¹ com os quais devem enfrentar-se e as representações que se fazem de si mesmas” (ARDITI, 2009). No momento atual, podemos afirmar que os governos de esquerda dão ao Estado papel central na reformulação da sociedade e da economia, “adotando uma postura crítica com relação à possibilidade do mercado conseguir equacionar, sozinho, todas as demandas sociais” (BRAGA; AMARAL, 2012).

Tendo em vista a definição de esquerda, podemos distingui-la da direita pelo valor dado à igualdade. Enquanto para a primeira, como vimos, a igualdade é um ideal, para segunda não o é. A direita se prende “à igualdade diante da lei, que implica unicamente o

⁹ Vale lembrar que a igualdade a que se faz referência podem ter diferenças quanto as esquerdas e contextos específicos. Ou seja, a igualdade defendida pelos comunistas é distinta da igualdade defendida pelos sociais-democrata. Portanto, como afirma Bobbio (2011, p. 179) “igualdade” não significa nada se não se define “entre quem, em relação a que e com base em quais critérios”.

¹⁰ REVELLI, M. (1997). *La sinistra sociale. Oltre la civiltà del lavoro*. Torino: Bollati Boringhiere.

¹¹ Dentre os adversários que a esquerda enfrentou, podemos citar as oligarquias, o imperialismo, os regimes militares e, hoje, aqueles que defendem o mercado e as políticas neoliberais (ARDITI, 2009).

dever por parte do juiz de aplicar imparcialmente as leis, e à igual liberdade”, que caracteriza aquilo que Bobbio chamou de “igualitarismo mínimo” (BOBBIO, 2011, p. 135). A esquerda é crítica a ideia de virtude salvacionista do mercado, enquanto, a direita se faz promotora da mesma, como podemos observar na sua defesa pela política econômica neoliberal. Neste aspecto podemos seguir a distinção de Touraine (1989) de que a esquerda está aliada as forças sociais enquanto a direita às forças econômicas. Ademais, a identidade da esquerda pressupõe:

uma maior predisposição às políticas econômicas redistributivas e de nivelamento proporcional, baseadas mais no trabalho do que no capital; uma maior consideração da organização voltada para o que é público e comum mais do que para o que é privado e individual; prevalência dos valores da cooperação e da colaboração sobre os valores do confronto e da concorrência; maior atenção para com os novos movimentos sociais e as suas reivindicações pacíficas, ecológicas, feministas; preocupação com a efetiva realização dos direitos do homem, sobretudo no que se refere aos grupos marginalizados, à terceira idade, à infância etc.; insistência na prioridade para todos do atendimento às necessidades fundamentais, tais como a da boa saúde, da escola, da habitação; maior sensibilidade e amizade internacional para com as áreas pobres, dependentes e deprimidas; autonomia da livre vontade e do debate racional tanto para tomar decisões majoritárias e democráticas quanto para construir éticas e modificações, não impostas com argumentos de autoridade ou com dogmas de organizações religiosas dotadas de um caráter carismático e/ou tradicional (DIAZ¹², 1991 *apud* BOBBIO, 2011, p. 132).

Tanto ideologicamente quanto na atuação, ainda que em graus distintos, os governos que serão aqui estudados consistem em governos de esquerda. Quando nos referimos à “**governos de esquerda**”, na realidade, tratamos de governos liderados por partidos e/ou líderes de esquerda que, em geral, apresentam em seus discursos e como prioridade programática os ideais da esquerda aqui expostos. No entanto, é importante ressaltar que não há um governo puramente de esquerda e/ou puramente heterodoxo. Pelo contrário, muitos governos de esquerda podem ser bem ortodoxos em suas políticas, isto porque, um governo é constituído de vários poderes compostos por diversos atores que não estão, necessariamente, ligados à esquerda. Haja vista, governos liderados pela esquerda, mas com uma base governamental e maioria parlamentar de direita. Portanto, a composição do governo, o sistema político e institucional e a correlação de forças que a esquerda enfrentará no poder, podem determinar a direção que esta irá tomar com relação as suas políticas. Os “novos democratas” nos Estados Unidos, por exemplo, “adotaram algumas políticas dos

¹² DIAZ, Elias. “Derechas y izquierdas”. In: El Sol, Madri, 26 de abril de 1991.

conservadores para ganhar as eleições, mas estão claramente à esquerda dos republicanos neoliberais” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 151).

Os governos recentes na América Latina vêm ressignificando a ideia de democracia e corroborando, em distintas escalas e graus de complexidade, para a construção de um novo projeto democrático, que tem como princípios a extensão e generalização dos direitos, a abertura de canais de participação com capacidades decisórias e a inclusão (DAGNINO, 2006, p. 14). Neste sentido, esses governos defendem “uma profunda transformação tanto nos horizontes normativos das sociedades latino-americanas, como das teorias que serviam de chave interpretativa na região” (CONTRERAS NATERA, 2014).

A esquerda latino-americana ao chegar ao poder retoma a tensão entre participação e democracia. Isso ocorre porque, primeiro, os governos de esquerda assumem o poder em um contexto marcado pela crise de representação, com escassa distribuição de poder na ordem institucional, logo, o tema da participação passou a fazer parte das demandas dos movimentos sociais e, logo, da agenda democrática nos países latino-americanos. Segundo, porque, a esquerda vê na participação uma dimensão crucial para dar conta da questão da igualdade e aprofundar a democracia, transformando as relações tradicionais de domínio do Estado sobre a sociedade. De acordo com Alcántara Sáez (2008), a esquerda está mais propensa à democracia participativa já que considera que a sociedade deve representar-se a si mesma. Mas como essa mudança poderia ocorrer numa região secularmente dominada por oligarquias cujos interesses privados norteiam suas ações políticas?

Frente ao debate entre democracia e participação e as tensões dos atuais processos de mudança na região, a questão que orienta este estudo é: *Quais os avanços dos governos de esquerda, especialmente no Brasil (2003-2010), no Chile (2006-2010) e na Venezuela (1999-2013) na conformação de uma democracia participativa?*

Nosso argumento é o de que as características da correlação de forças políticas (com a oposição partidária, setores empresariais, midiáticos e da igreja) e a assimetria dos recursos políticos (oriundos dos legados institucionais, do sistema político, dos pactos e da base de apoio social) que cada grupo de esquerda contou em cada contexto resultaram em governos distintos que, por sua vez, condicionaram sua capacidade de implementar políticas participativas e de avançar para uma democracia participativa.

Em outras palavras, supomos que o governo de Bachelet diante da correlação de forças (com a oposição e com a forte influência do setor empresarial e da Igreja), bem como, da presença dos legados institucionais advindos da ditadura (Constituição restritiva, sistema

eleitoral binominal e regras rígidas para reformas) foi condicionado a manter um “governo de continuidades”, não promovendo, portanto, mudanças institucionais a ponto de ampliar o espaço democrático. A margem de manobra do governo de esquerda estava limitada tanto por aspectos institucionais do período da transição democrática quanto pelos limites programáticos do pacto com a direita e da própria coalizão a qual o Partido Socialista Chileno (PSCh) estava inserido.

Já no caso venezuelano, defendemos que o governo Chávez apresentou uma margem de manobra maior para a conformação de uma democracia participativa, isto porque a esquerda assumiu o governo como um novo bloco no poder, a partir da quebra da hegemonia¹³ dos atores tradicionais e da refundação do Estado. A ruptura com o *status quo* até então vigente gerou em torno do governo um constante embate com setores oposicionistas (partidos, setores empresariais e midiáticos). No entanto, com a recuperação da empresa petrolífera estatal – Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) e o controle das Forças Armadas, bem como, com uma base de apoio popular forte e fiel e maioria no congresso, o governo conseguiu implementar uma série de políticas favoráveis à democracia participativa.

O caso brasileiro, por sua vez, se encontra em um ponto intermediário entre os casos chileno e venezuelano. A fragmentação do sistema partidário brasileiro e formação de coalizões fluidas tem como consequência a imperiosa negociação de cada tema da agenda por parte do governo. Ademais, a necessidade de conciliar diversos interesses criou limites para as reformas estruturais. Ainda, assim, a presença de uma constituição favorável com diversos mecanismos de participação e a legitimidade do então presidente Lula, bem como, o sucesso de políticas sociais empreendidas pelo seu partido favoreceram o governo na implementação e regulamentação de instituições participativas. A nosso ver, a gestão de Lula configurou um “governo moderado” comparado ao governo Chávez e ao governo de Bachelet.

A partir dessa premissa, a presente tese apresenta como objetivo específico: *avaliar se as diferenças entre os governos de esquerda – quanto a correlação de forças e a assimetria de recursos políticos – impactaram no processo de implementação de mecanismos participativos nas respectivas democracias.*

Para responder as questões da tese e testar nosso argumento, buscamos comparar, a partir de duas dimensões – correlação de forças políticas e econômicas e recursos políticos institucionais – um número pequeno (*Small-N*) de países da América Latina (Brasil, Chile e Venezuela) que durante os anos 2000 tiveram experiências administrativas com partidos de

¹³ Hegemonia, na concepção de Gramsci, corresponde a direção político-ideológica fundada no consenso (COUTINHO, 2011).

esquerda que, embora distintas, assumiram o poder dentro das regras do jogo da democracia liberal e manifestaram (direta ou indiretamente) intenções de promover governos mais participativos e inclusivos. A análise do processo de implementação de mecanismos participativos e de aprofundamento da democracia se faz a partir de três eixos analíticos: 1) mecanismos de participação e inclusão, 2) condições favoráveis à participação e 3) participação cidadã. De acordo com esta análise é possível avaliar, por um lado, as mudanças e continuidades desses governos com relação à participação e, por outro lado, se os mesmos estão ou não definindo outros tipos de valores democráticos.

A perspectiva teórica a que se segue toma como base a obra de Macpherson “*The Life and Times of Liberal Democracy*¹⁴”, que vê na democracia representativa liberal – presentes nos países aqui analisados – a possibilidade de um processo contínuo de aperfeiçoamento que caminhe para um modelo de democracia cada vez mais participativo. Nessa perspectiva, democracia liberal e democracia participativa são termos complementares à medida que a passagem de um para outro se dá através da composição, e não por negação.

Espera-se, com a análise comparada desses casos, contribuir para o melhor entendimento das administrações de esquerda na América Latina, bem como, identificar os limites ou potencialidades de suas respectivas democracias.

Para encaminhar essa discussão esta tese está organizada em cinco seções, incluindo essa introdução (1) e as considerações finais.

Na seção seguinte (2) será discutido o marco teórico e metodológico que orienta a análise proposta. Nesta, apresentamos de forma breve o processo de ressignificação da esquerda e sua relação com a democracia, bem como, explicitamos uma discussão dos pressupostos adotados e dos principais conceitos relativos ao tema, tais como Democracia Representativa Liberal e Democracia Participativa. Em seguida, apontamos os possíveis condicionantes no caminho da esquerda para a democracia participativa. Logo após, apresentamos a metodologia e as fontes utilizadas na tese.

A seção 3 apresenta os principais aspectos que levaram ao surgimento do “giro à esquerda” na América Latina na virada do século XXI, com ênfase nos casos a serem analisados: Brasil, Chile e Venezuela, mostrando a configuração dos governos de esquerda, a

¹⁴ Título em português: “Democracia liberal: origens e evolução” (1978), em espanhol: “*La democracia liberal y su época*” (1981).

correlação de forças e os tipos de recursos políticos que estes contaram no período governamental. Mostramos ainda os custos dos pactos e coalizões para os governos de esquerda e, na última subseção demonstramos que para além de distintas esquerdas, a correlação de forças (com a oposição partidária, setores empresariais, midiáticos e da igreja) e a assimetria dos recursos políticos (oriundos dos legados institucionais, do sistema político, dos pactos e da base de apoio social) que cada grupo de esquerda contou em cada contexto resultaram em três governos distintos: um “governo de rupturas” (Venezuela), um “governo moderado” (Brasil) e um “governo de continuidades” (Chile).

Na seção 4, demonstramos as estratégias e medidas implementadas pelos governos de esquerda que contribuíram para a conformação de uma democracia participativa através de três eixos: 1) mecanismos de participação e inclusão; 2) condições favoráveis à participação e; 3) participação cidadã. O primeiro eixo mostra os mecanismos de democracia direta presente nas Constituições dos respectivos países; o grau de representatividade de grupos marginalizados e políticas de cotas implementadas pelo governo, além de apresentar as instituições participativas e de controle social implementadas pelos governos aqui analisados. O segundo eixo destaca as ações do governo para o avanço social e a redução da desigualdade e; o último eixo, aborda a participação como uma dimensão da qualidade da democracia, demonstrando a participação cidadã a partir dos indicadores: participação eleitoral; participação em organizações; frequência de comunicação com os representantes eleitos e outros titulares de cargos; medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas e interesse pela política. A partir desses eixos conseguimos mostrar os avanços e limites da democracia nos governos esquerda de Chávez, Lula e Bachelet.

Em seguida tecemos as considerações finais da tese, buscando responder as indagações propostas.

2 QUADRO TEÓRICO E METODOLÓGICO: a relação entre democracia, participação e os governos de esquerda

Quando o problema da participação e seu papel na teoria democrática é colocado num contexto mais amplo do que o fornecido pela teoria da democracia contemporânea, e quando se relaciona o material empírico relevante com os problemas teóricos, torna-se claro que nem as reivindicações por mais participação nem a própria teoria da democracia participativa baseiam-se, como se diz com tanta frequência, em ilusões perigosas ou sobre fundamentos teóricos ultrapassados e fantasiosos. Ainda podemos dispor de uma teoria da democracia moderna, viável, que conserve como ponto central a noção de participação (PATEMAN, 1992, p. 147).

2.1 Introdução

Esta seção tem o objetivo de apresentar o quadro teórico e metodológico que norteia a presente tese, explicitando a tensão entre participação e a teoria da democracia liberal, bem como, os governos de esquerda como potenciais agudizadores dessa tensão. Para tanto, dividimos a seção em quatro subseções: na primeira, expomos de forma breve o processo de ressignificação das esquerdas, mostrando o quanto estas passaram a valorizar a democracia, tendo hoje como princípio a busca pelo seu aprofundamento e fortalecimento. Na segunda subseção, apresentamos a tensão entre participação e a teoria hegemônica de democracia, mostrando os impasses à participação cidadã. A partir desse debate, apontamos como melhor abordagem aquela que vê a democracia liberal como um processo que pode ser aprimorado. Portanto, a democracia participativa de Macpherson (1978) constitui o eixo de nossa análise, já que esta corresponde a melhor tradição do modelo liberal e pressupõe uma sociedade mais ativa e menos desigual, o que está intimamente relacionado com os ideais dos governos de esquerda. Na terceira subseção, mostramos que a correlação de forças política e econômica e os recursos políticos de um governo podem ser determinantes (de forma positiva ou negativa) no caminho para a democracia participativa. Na última subseção apresentamos o quadro metodológico e as fontes utilizadas.

2.2 A Ressignificação da Esquerda na América Latina e sua Relação com a Democracia

— *Boris tinha ido comprar bombons, que eu queria para o meu filho, e eu o esperava num canto da Praça Vermelha do Kremlin. Examinava as construções essencialmente russas, admirando o serviço de trânsito, dirigido por mulheres uniformizadas magnificamente. Estava interessada pelos dólmãs brancos e pelo garbo espontâneo de seus movimentos, quando senti que me puxavam o casaco. Era uma garotinha de uns oito ou nove anos em andrajos. Percebi que pedia esmola. Que diferença das saudáveis crianças que eu vira na Sibéria e nas ruas de Moscou mesmo. Os pés descalços pareciam mergulhar em qualquer coisa inexistente, porque lhe faltavam pedaços de dedos. Tremia de frio, mas não chorava com seus olhos enormes. Todas as conquistas paravam naquela mãozinha trêmula estendida para mim, para a comunista que queria, antes de tudo, a salvação de todas as crianças da Terra. [...] Então a Revolução se fez para isto? Para que continuem a humilhação e a miséria das crianças? [...] O céu era um céu de aviões e lá adiante, na tribuna, no seio da juventude em desfile, o líder supremo da Revolução. Stalin, o nosso guia. O nosso chefe.* (GALVÃO, 2005, grifo nosso/ Pagu – Carta da Maú).

Pagu se deparava com as contradições da Revolução. A construção do socialismo não pareceu resolver os problemas sociais – como a miséria. Ademais, a consequência do governo Stalin, como todos sabem, foi o autoritarismo. A esquerda caía numa encruzilhada: precisava libertar sua imagem do fracasso soviético.

Além disso, o contexto do final do século XX, marcado pelo mundo globalizado, com o avanço dos meios de comunicação de massa (inclusive a internet) e as demandas da sociedade, em que uma série de movimentos surgiram em busca de reconhecimento e reivindicações diversificadas (tais como: o movimento feminista, ambientalista, antirracistas, os movimentos pela luta dos direitos humanos, pela liberdade de escolha sexual e os movimentos de minorias étnicas entre outros) demarcaram o que Laclau e Mouffe (1987: p. 9) apontaram como novas formas de “*conflictividad social*”.

Esse cenário colocou em crise a velha concepção de socialismo que tinha como base a centralidade ontológica da classe operária, como “agente privilegiado em que reside o impulso fundamental da mudança social”, através da Revolução (LACLAU; MOUFFE, 1987,

p. 292). A esquerda precisava se ressignificar para conquistar a hegemonia¹⁵ na sociedade. De acordo com Gramsci, para tal conquista a esquerda¹⁶ necessitaria de uma estratégia de longo alcance, análoga a uma “guerra de posições” que, diferente da tática utilizada pelos bolcheviques na Rússia (Insurreição Revolucionária), buscava-se conquistar de forma gradativa os espaços no seio da sociedade civil (COUTINHO, 2011).

Até então, a esquerda estava estritamente ligada ao Partido Comunista. Este, presente em quase todos os países latino-americanos, era a referência da esquerda na região entre 1920-1960 e tinha vínculos internacionais com a União Soviética e Moscou, orientados pelo marxismo-leninismo e as teses do *Komintern*¹⁷ (ANGELL, 2009, p. 471). Tais esquerdas eram constrangidas pela ortodoxia ideológica de suas raízes internacionais e se colocavam como portadoras da “Revolução”. Viam a democracia como um pretexto burguês¹⁸ e as eleições como fraude e, no limite, não aceitavam as regras do jogo. A democracia não era um valor primordial.

Na América Latina¹⁹, a democracia política consistia, tanto para os partidos populistas quanto de esquerda, “mais como um mecanismo de contenção dos seus seguidores e de manipulação de suas aspirações, que como arranjo institucional viável de representação, processamento e eventual satisfação dessas aspirações”. Além disso, as democracias nos países latino-americanos sempre foram restritivas e utilizadas pelas classes dominantes “sempre que lhes pareceu oportuno bloquear a ativação dos setores populares e até mesmo de classe média”, o que reforçava essa visão negativa da esquerda com relação a democracia (O’DONNELL, 1988, p. 27).

Contudo, a crítica internacional ao “socialismo real” – por parte de militantes marxistas, social democratas entre outros – somado as experiências latino-americanas das ditaduras militares foram cruciais para a esquerda repensar a ideia de democracia (NAVARRO, 1994). Na Europa e nos EUA, por exemplo, a esquerda intelectual adotou “a democratização como essência de suas reivindicações” (HIRST, 1993, p. 8). Na América Latina, a esquerda passou a defender propostas de aprofundamento da democracia, propondo

¹⁵ Hegemonia em Gramsci consiste na ideia de uma classe (grupo) compartilhar o imaginário social (cultura e ideologia) através da sociedade civil. Ver Coutinho, 2011.

¹⁶ Gramsci se refere a esquerda na Europa Ocidental, mas podemos ampliar para as esquerdas em geral.

¹⁷ *Komintern* se refere a Terceira Internacional ou Internacional Comunista (1919-1943), organização fundada por Vladimir Lenin e pelo Partido Comunista da União Soviética para reunir os partidos comunistas de diferentes países.

¹⁸ Para Coutinho, a identificação da democracia com a dominação burguesa é uma leitura reducionista, pois o próprio marxismo - ao contrário das interpretações liberais ou de orientação stalinista - sempre valorizou a realidade política da democracia (COUTINHO, 1984 *apud* NAVARRO, 1994, p. 29).

¹⁹ Com exceção parcial do Chile, Costa Rica e Uruguai.

políticas mais participativas, inclusivas e de fortalecimento dos direitos sociais (ROBERTS, 1998). “Houve paralelos no Chile, na Venezuela, no Uruguai e no Brasil, e em outros países da América Latina, no que se refere ao aparecimento de um socialismo que insistia na **participação** e na **democracia**”, um socialismo democrático o qual estava “associado com a luta pelos direitos da cidadania, protagonizada por diversos movimentos sociais cuja inspiração ideológica era variada e eclética, mas que eram sustidos por uma forte exigência de **igualdade** e **participação**” (ANGELL, 2009, p. 475-542, grifo nosso). Os partidos de esquerda passaram a valorizar a democracia enquanto mecanismo potencial de mudanças sociais e econômicas, deixando de lado discursos revolucionários (LEVITSKY e ROBERTS, 2011).

Apesar das mudanças graduais que vinham ocorrendo com a esquerda e com a emergência de novos atores no cenário político a partir da redemocratização, a década de 1980 correspondeu a crise da esquerda tradicional em escala mundial com o fim do “Socialismo Real” e da Guerra Fria²⁰ que perdurou de 1945 a 1991. O colapso do comunismo na Europa Oriental e a extinção da União Soviética como uma força política viável coincidiram na América Latina com o fim dos regimes militares. O contexto político e ideológico era vantajoso para a direita e/ou centro direita, com exceção do Chile que pós-ditadura fora governado por uma coalizão de centro-esquerda. Os partidos marxistas ortodoxos, em especial, os partidos comunistas estavam em crise com uma trajetória eleitoral na década de 1980 pouco significativa, abrindo espaços para novos partidos e movimentos.

Somente no fim da década de 1990, com o fracasso das propostas neoliberais de retomada do crescimento e distribuição de renda, o pêndulo da política começou a mover-se, ao contrário dos anos 1970/80, em direção à esquerda (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 150). Isto porque com a crise econômica dos anos 1980, as desigualdades de renda e a pobreza se acentuaram; as forças da direita continuavam exercendo um controle desproporcional sobre o poder político e os sistemas jurídicos e institucionais vigentes se mostravam cada vez mais ineficientes. No limiar do novo milênio, o cenário político e social exigia uma nova resposta da esquerda.

²⁰ A Guerra Fria foi o confronto das duas potências que emergiram da Segunda Guerra Mundial: os Estados Unidos (EUA) que defendiam o capitalismo e a União Soviética (URSS) que defendia o socialismo. O confronto se dava por meio de ameaças, de ambos os lados, de batalhas nucleares globais. O mundo fora dividido entre Socialistas/Comunistas de um lado e Capitalistas de outro lado. Contudo, os aliados da União Soviética, ao contrário dos aliados dos EUA, não tinham poder econômico, dependendo exclusivamente da URSS. Está acabou entrando em colapso (1989/1991). Era o fracasso do comunismo soviético e para muitos a ratificação do capitalismo e da democracia liberal (HOBSBAWM, 1995).

Neste momento, os partidos de esquerda precisavam construir, ampliar e consolidar sua base social, para adentrar o governo dentro das regras do jogo político. “A esquerda mais moderada percebeu a importância de atrair as classes médias [que havia crescido enormemente], assim como as novas organizações populares que não eram sindicatos, nem expressões da luta de classes” (ANGELL, 2009, p. 536).

Entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000, uma série de líderes de esquerda e centro-esquerda, na América Latina, assumiram o poder como resultado de eleições livres e democráticas, com ampla participação popular. Trata-se de um novo contexto. Trata-se de uma “nova esquerda”. A esquerda que assumiu o poder executivo na região é aquela que no contexto dos regimes militares teve que reavaliar seu posicionamento em relação a democracia, enfatizando o seu valor, pois do contrário não se libertaria da acusação de que ao chegar no poder se degeneraria automaticamente em autoritarismo (ANGELL, 2009, p. 544).

Dentre os casos aqui analisados, o Partido Socialista Chileno (PSCh) e o Partido dos Trabalhadores (PT) enfatizavam mais suas raízes nacionais e buscavam incorporar as práticas democráticas dentro da organização, afastando-se desta maneira do centralismo democrático do modelo soviético (ANGELL, 2009). O PT sempre esteve “marcado por uma profunda convicção da prática democrática e pelo repúdio às práticas elitistas e/ou stalinistas que caracterizaram os partidos tradicionais” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, p. 9). No Partido Socialista Chileno, embora houvesse alas radicais, também tinha aqueles que no interior do partido defendiam a luta dentro da democracia constitucional, como o ex-presidente Salvador Allende. Após a ditadura de Pinochet (1973-1990), a democracia se tornou preocupação central do PSCh. Na Venezuela, o Movimento V República (MVR) – atual Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) – inicialmente tentou tomar o poder em 1992 pela via insurrecional. No entanto, com o fracasso da insurreição e a popularidade de seu líder Hugo Chávez, passaram a adotar as regras do jogo eleitoral e a defender a democracia representativa.

A esquerda de que estamos versando é democrática, nacionalista e atribui ao Estado “um papel mais positivo do que a Nova Esquerda nos países desenvolvidos²¹ está pronta para assumir no discurso público” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p.148), a exemplo dos governos de Felipe Gonzalez na Espanha (1982-1996), de François Mitterand (1981-1995) na França, de Bettino Craxi (1983-1987) na Itália e de Andreas Papandréu (1981-1989 e 1993-1996) na

²¹ Dentre a Nova Esquerda nos países desenvolvidos, podemos citar: os novos democratas nos Estados Unidos, a Terceira Via na Grã-Bretanha, o novo centro na Alemanha e a Nova esquerda tanto na França quanto na Itália.

Grécia, que aceitaram “as ‘necessidades das reformas’ neoliberais para aumentar a competitividade internacional da Europa²²”. Na América Latina, por sua vez, a esquerda se encontra em um contexto muito mais precário (com sociedades extremamente desiguais, com redes de proteção social ainda muito restritas e economias periféricas) do que a esquerda nos países desenvolvidos, o que a torna mais crítica, pelo menos no âmbito da retórica.

A Nova Esquerda no Sul é mais crítica da inevitabilidade da globalização do que a do Norte, e denuncia o caráter ideológico dessa postura. Além disso, uma vez que os países em desenvolvimento são basicamente países devedores, enquanto os países avançados são credores, seus pontos de vista frequentemente divergem (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 148).

Na análise de Armony e Arnson (2009, p. 7-8), a esquerda que assumiu o poder na América Latina apresenta dois eixos centrais: por um lado, a crítica às reformas econômicas neoliberais impulsionada nos anos oitenta e noventa; e, por outro lado, uma crítica aos processos de transição e consolidação democrática, que embora tenham acabado com as ditaduras militares, não lograram superar os “déficits democráticos”, tais como, institucionalidade frágil, ausência de transparência e debilidade dos mecanismos de representação e de participação política.

As ascensões das esquerdas na América Latina estão ligadas exatamente a busca por inovações democráticas e às práticas participativas, dando atenção a novos atores sociais até então marginalizados, como os povos indígenas e temas tão caros aos novos tempos, tais como: etnias e raça; gênero, diversidade cultural; ecologia, os quais potencializam a clássica desigualdade social (GARCIA, 2008, p. 119; NATANSON, 2009, e-book, posição, 4264).

Neste sentido, a esquerda assume um papel crucial na região, à medida que esta pressupõe o aprofundamento da democracia, buscando maior igualdade, inclusão e participação, o que envolve necessariamente a transformação das relações tradicionais entre Estado, Mercado e Sociedade. Contudo, como veremos, o caminho para a esquerda é muito mais complexo do que parece, principalmente, em uma região que sempre fora dominada economicamente, politicamente, socialmente e culturalmente por forças oligárquicas e conservadoras.

²² Vale lembrar que desde 2001, a esquerda europeia vem sofrendo derrotas eleitorais, enquanto, na América Latina nesta década, como já apontamos, foi obtendo vitórias.

2.3 A Tensão entre Participação e a Teoria Democrática Liberal: considerações teóricas

Partimos do princípio de que as ascensões dos governos de esquerda na América Latina, entre o final do século XX e início do século XXI, se deram em sociedades plurais, com democracias representativas liberais²³. Estas, que se tornaram hegemônicas nas sociedades capitalistas de mercado²⁴ no período que vai da segunda metade do século XIX ao século XX. A compreensão deste tipo de regime, portanto, é imprescindível para o presente trabalho.

Para dar conta dos objetivos dessa tese optamos pela abordagem defendida por Macpherson (1977), em sua obra *“The Life and Times of Liberal Democracy”*, que constituirá a base fundamental de nossa proposta teórica. O autor nos mostra com sutilezas o desenvolvimento da democracia liberal a partir de três modelos sucessivos – 1) Democracia Protetora; 2) Democracia Desenvolvimentista; 3) Democracia como Equilíbrio –, demonstrando as mudanças quanto ao sentido do adjetivo “liberal” e propõe um quarto modelo: 4) a Democracia Participativa que se complementa à democracia liberal e dela faz parte. A escolha dessa perspectiva nos livra, em parte, da crítica daqueles que acreditam que falar de democracia participativa significa contundentemente se contrapor a democracia liberal ou, pior, negar a ideia de democracia representativa.

O primeiro modelo – a *“Democracia Protetora”*, de base utilitarista (homem como maximizador de utilidades), tem como principais teóricos Jeremy Bentham e James Mill. Tais autores aceitavam a sociedade capitalista sem reservas. Neste modelo, a sociedade era vista como um conjunto de indivíduos com interesses conflitantes e o “único critério defensável de bem social era a maior felicidade do maior número”. “No cálculo da felicidade líquida total da sociedade, cada indivíduo devia ser contado como um” (MACPHERSON, 1978, p. 31).

A participação, tanto para Bentham quanto para James Mill, era concebida somente como um dispositivo de proteção contra o mau governo. James Mill, por exemplo, argumentou sobre a importância do sufrágio universal – “Cada homem um voto” – como fator que poderia proteger todos os cidadãos. “O único meio bom de obter o governo é pelo

²³ O adjetivo liberal apresenta duas visões completamente distintas: na visão hegemônica da democracia liberal, presente, por exemplo, em Schumpeter (1984) ou em Downs (1999), a ideia de liberalismo aparece como a liberdade do mais forte para sobressair sobre o mais fraco de acordo com as regras do mercado. No entanto, não se pode esquecer do “Princípio ético do liberalismo” presente em John Stuart Mill, que defende o liberalismo democrático como a igual liberdade de todos os membros de uma sociedade para realizar suas capacidades.

²⁴ As teorias anteriores ao século XIX, que defendiam uma sociedade sem classes ou de classe única, foram colocadas por Macpherson (1981), fora da categoria democrático-liberal.

sufrágio do povo” (MILL, 1830 *apud* MACPHERSON, 1978, p. 46). Apesar da defesa do “sufrágio universal”, havia exclusões por sexo, idade e pobreza (só poderiam votar homens, com mais de quarenta anos, instruídos e detentores de propriedade). Além disso, o interesse universal nada mais era que a soma dos interesses individuais. Tais autores estavam preocupados mais com a escolha de bons representantes, do que com a formulação das opiniões do eleitorado (PATEMAN, 1992, p. 31). Neste modelo, a democracia correspondia a uma exigência lógica para o governo de indivíduos em constantes conflitos, em que o homem é um consumidor que busca a maximização de suas satisfações ou utilidades (homem tal como o mercado o havia modelado) e a participação do povo era reduzida ao simples ato de votar (MACPHERSON, 1978).

O segundo modelo é o da “*Democracia Desenvolvimentista*”, que surge em meados do século XIX, quando a classe trabalhadora começava a parecer perigosa à propriedade²⁵ e as condições da mesma se tornavam visivelmente desumanas. John Stuart Mill, representante deste modelo, buscou se afastar da noção de homem, sociedade e democracia apresentados por Bentham no modelo 1. O modelo de democracia de J. S. Mill, difere deste, porque ele concebe o homem como “um ser capaz de desenvolver suas forças ou capacidades” e a sociedade é aquela que os incentiva (MACPHERSON, 1978, p. 53).

A grande dificuldade encontrada por J. S. Mill, embora para o mesmo uma dificuldade remediável, era resolver a incompatibilidade entre as desigualdades de poder e riqueza e sua democracia desenvolvimentista. Ele reconhecia que essas desigualdades impossibilitaria a maioria dos membros da classe trabalhadora a desenvolver-se. A democracia desenvolvimentista, “tornaria assim o povo mais atuante, mais dinâmico; faria o povo progredir ‘em intelecto, virtude, atividade prática e eficiência’” (MACPHERSON, 1978, p. 56). A participação na concepção de J. S. Mill, como em Rousseau, vai além da função protetora dos arranjos institucionais, ela assume também uma função educativa e de integração. O autor demonstra que há uma conexão entre a ação política dos indivíduos e os tipos de instituições existentes – “a ação social e política responsável depende em larga medida dos tipos de instituições no interior das quais o indivíduo tem de agir politicamente”.

Contudo, a ideia de participação e de autodesenvolvimento concebida por J. S. Mill apresenta contradições ao colocar que as pessoas mais “instruídas” deveriam ser eleitas para ocupar cargos em todos os níveis políticos (PATEMAN, 1992, p. 44). Para J. S. Mill, a máxima “uma pessoa, um voto” era uma legislação classista. Neste sentido, o autor propõe

²⁵ Esse contexto se refere às Revoluções de 1848 na Europa, ao movimento cartista na Inglaterra e à organização das classes trabalhadoras em sindicatos.

um “sistema de voto plural para os membros da classe menor, de tal modo que nenhuma das duas classes superasse a outra” (MACPHERSON, 1978, p. 61). Ao dar peso diferenciado aos cidadãos, a classe trabalhadora (por ter maior número de membros) teriam peso eleitoral inferior²⁶, logo, suas vontades não prevaleceriam, o que para Macpherson (1978, p. 65), implicaria na falta de estímulos para a participação desses indivíduos e, portanto, prejudicaria o seu autodesenvolvimento.

Na primeira metade do século XX, os expoentes de J. S. Mill e da democracia desenvolvimentista se depararam com o contexto dos sistemas partidários como conciliadores dos conflitos de classe. Para tais teóricos, o problema das classes estava desaparecendo, dando lugar as diferenças pluralistas, que para eles eram controláveis e positivamente favoráveis. Na análise de Macpherson (1978, p. 54), tais expoentes não captaram “as necessárias implicações da sociedade capitalista como falhava na descrição do verdadeiro sistema democrático liberal do século XX”.

No modelo de democracia desenvolvimentista, havia uma busca (de John Stuart Mill, entre outros que defendiam o “princípio ético do liberalismo”), embora numa tentativa fracassada, de combinar a liberdade de mercado com a liberdade para o desenvolvimento pessoal (possibilidade de aperfeiçoamento da humanidade), procurando subordinar a primeira à segunda. Era uma forma de combinar a sociedade capitalista de mercado com uma atitude de humanismo ético. No entanto, a “sólida posição da sociedade de mercado e do homem de mercado abalaram a solidez do Modelo 2 desde o início” (MACPHERSON, 1978, p. 48).

O terceiro modelo é o da “*Democracia como Equilíbrio*”, que constitui o modelo hegemônico vigente em meados do século XX no mundo Ocidental, do qual Schumpeter, em sua obra “*Capitalismo, Socialismo e Democracia*” foi seu formulador sistemático. Classificado como um modelo elitista (no sentido de que atribui papel principal no processo político aos grupos de dirigentes que se escolhem a si mesmo) e pluralista (já que o sistema político se depara com uma sociedade plural), a democracia como equilíbrio “não é mais que um mecanismo para eleger e autorizar governos”. “A democracia é simplesmente um mecanismo de mercado: os votantes são os consumidores; os políticos são os empresários” (MACPHERSON, 1978, p. 97). O equilíbrio entre a oferta e a demanda de bens políticos é o que a faz uma democracia “estável”. Nessa perspectiva a competição entre os políticos por votos dos cidadãos é vista como o motor do sistema e única forma da sociedade participar no sistema político. O mercado assume papel central e há uma valorização do conhecimento

²⁶ Defendia-se a restrição do voto dos trabalhadores, excluindo os votos daqueles que não pagassem impostos diretos, dos analfabetos e daqueles que não sabiam fazer contas.

técnico que implica na perda de controle dos cidadãos sobre o aparato estatal (PEREIRA, 2007).

Ademais, essa concepção buscou estabilizar a tensão entre democracia e capitalismo por duas vias:

pela prioridade conferida a acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 59).

Podemos afirmar que a democracia norte-americana constituiu a consolidação deste modelo. Retratada por Tocqueville (2010), em sua obra “A Democracia na América²⁷”, como a forma autêntica de democracia dos modernos, entre os anos 1950 e 1960, esta havia eliminado os conflitos entre o capitalismo de mercado e a democracia de massas. A coexistência²⁸ desses dois elementos reflete exatamente o modelo de “*Democracia como equilíbrio*”.

No contexto da sociedade de massas, tal teoria teve como principais temas de debate: a possível ameaça que a participação da população na tomada de decisões poderia causar (ameaça de uma tirania da maioria) (SCHUMPETER, 1984; BOBBIO, 1987; PRZEWORSKI, 2010), bem como, a indagação que se fazia em relação ao lugar do Estado e do Mercado na democracia. Schumpeter (1984, p. 315), por exemplo, se contrapôs a ideia de Rousseau e de “bem comum”, reagindo, desta forma, ao princípio das massas. Para ele não era possível, diante do Estado Moderno e da sociedade de massas, conceber a ideia de bem comum e, logo, de uma vontade geral. “Para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum está fadado a significar diferentes coisas”.

Em uma linha mais otimista com relação a eficácia das preferências dos cidadãos se encontra Robert Dahl, o qual via nas atividades eleitorais, o processo fundamental para que os líderes políticos respondessem as preferências dos cidadãos consumidores (MACPHERSON, 1978). Dahl (2005) também demonstrava que além da competição e contestação, outros fatores poderiam ser considerados relevantes para assegurar e melhorar o processo eleitoral, tais como: liberdades civis; liberdade de imprensa; poder judiciário independente entre outros

²⁷ Tocqueville publicou o Livro I de “A democracia na América” em 1835 e o Livro II em 1840.

²⁸ Claus Offe (1984) afirma que a coexistência entre capitalismo e democracia foi favorecida pelo aparecimento, em contexto diverso (após a Primeira e a Segunda Guerra Mundial respectivamente), de dois princípios mediadores entre o estado capitalista e a sociedade civil democrática, quais sejam: a competição partidária através dos partidos de massas e o *Welfare State* keynesiano.

(COPPEDGE *et all*, 2011, p. 253; DAHL, 2005). Todavia, mesmo em Dahl, a participação se mantinha restrita a esfera eleitoral. Havia entre os pluralistas a defesa da tese do imobilismo político e da apatia política benigna como forma de garantir a estabilidade da democracia.

Todavia, com a expansão da democracia no século XX, algumas críticas à teoria dominante passaram a fazer parte do debate acadêmico, como as relacionadas ao seu caráter elitista²⁹, procedimental e restrito e ao ceticismo no que se refere à participação. Macpherson (1981, p. 110-111) afirma que o sistema de mercado político não é tão democrático, dado que a soberania do consumidor é ilusória. Isto porque a “soberania de um conjunto de consumidores em condições tão desiguais, evidentemente não pode ser considerada democrática”. O autor afirma que as condições de desigualdade levam a apatia política, logo, “a pouca participação e a desigualdade social estão tão inextricavelmente unidas que para que haja uma sociedade mais equitativa e mais humana faz falta um sistema político mais participativo” (MACPHERSON, 1978, p. 114). O modelo hegemônico de democracia

não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social (SANTOS, 2002, p. 32).

A democracia como equilíbrio “louva a liberdade [negativa³⁰], mas esquece a igualdade e fraternidade” (MACPHERSON, 1991, p. 166). Como podemos observar, neste modelo, a participação fica reduzida, como no modelo 1, a mera função de proteção contra a tirania, porém retirando o componente moral e ético contido nos modelos anteriores.

O fato é que o déficit de soberania popular e de representação de agendas e identidades específicas no modelo liberal foi posto à prova, e, logo, teorias alternativas surgiram com o intuito de sanar tais lacunas da democracia liberal.

²⁹ O caráter elitista da democracia presente, por exemplo, na obra de Schumpeter é entendido como a concepção que reduz o conceito de soberania ao processo eleitoral e justifica a racionalidade política enquanto decorrente da presença de elites políticas ao nível de governo (AVRITZER, 2000).

³⁰ A liberdade negativa é concebida como a segurança de privilégios para cada indivíduo: “o direito de não se submeter às leis, de não poder ser preso, nem detido, nem condenado, nem maltratado de nenhuma maneira, pelo efeito da vontade arbitrária de um ou vários indivíduos. É para cada um o direito de dizer sua opinião, de escolher seu trabalho e de exercê-lo; de dispor de sua propriedade, até de abusar dela; de ir e vir, sem necessitar de permissão e sem ter que prestar conta de seus motivos ou de seus passos. É para cada um o direito de reunir-se a outros indivíduos, seja para discutir sobre seus interesses, seja para professar o culto que ele e seus associados preferirem, seja simplesmente para preencher seus dias e suas horas de maneira mais condizente com suas inclinações, com suas fantasias. Enfim, é o direito, para cada um, de influir sobre a administração do governo, seja pela nomeação de todos ou de certos funcionários, seja por representações, petições, reivindicações, às quais a autoridade é mais ou menos obrigada a levar em consideração” (CONSTANT, Benjamin. Discurso pronunciado no Athénée Royal de Paris, 1819).

No final da década de 1970, por exemplo, a ideia de democracia participativa ganhou força na América Latina e na Europa Oriental, como o modelo alternativo frente ao modelo liberal³¹, especialmente com as publicações de Pateman de 1970, de Macpherson, de 1977 e de Barber de 1984³² (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p. 104).

Pateman (1992), em seu livro “Participação e teoria democrática” de 1970, questionava o lugar da participação em uma teoria da democracia moderna e viável. Na análise da autora, o termo “participação” ganhou lugar no “vocabulário político popular, a partir dos últimos anos da década de 60, quando vários grupos [como os movimentos estudantis da “Nova Esquerda³³” e as classes trabalhadoras] reivindicavam a implementação efetiva de direitos que, em teoria, eram realmente seus”. Ao olharmos para a América Latina, quarenta anos após essa publicação, percebemos que a questão continua latente. Uma série de queixas populares ao longo da década de 1990 na América Latina, se situaram em torno das reivindicações por maiores espaços de participação e por direitos contra a desigualdade, a discriminação e a pobreza.

Pateman (1992, p. 60-61) afirma que a existência de instituições representativas a nível nacional não bastaria para a democracia; é necessário o máximo de participação de todas as pessoas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Um governo democrático, segundo a autora, requereria necessariamente uma sociedade participativa, “onde os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas”. Na análise da autora (1992, p. 62), o modelo participativo constitui “aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um *feedback* do *output* para o *input*”.

A participação na teoria da democracia participativa, com base nos teóricos clássicos como John Stuart Mill, Rousseau e G.D.H. Cole, assume três funções: 1) Função de Controle Social, como um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo.

³¹ Além da teoria da “democracia participativa, outras teorias surgiram como alternativas à democracia liberal, como a teoria da “democracia deliberativa” (HABERMAS, 1990, 1995; BOHMAM, 2009; COHEN, 2009) e a teoria do “republicanismo” (BRESSER-PEREIRA, 2005). Tais teorias tem contribuído nos estudos sobre participação no nível local. Instrumentos de democracia deliberativa serão vistos neste trabalho como mecanismos que corroboram para a conformação do modelo de democracia participativa.

³² Embora tais autores tratam basicamente das democracias em países desenvolvidos, suas análises são fundamentais para compreensão do modelo participativo e sua possibilidade nos contextos atuais dos países latino-americanos.

³³ A “Nova Esquerda” se refere ao movimento que foi fruto dos resultados das “convulsões políticas dos anos 60, dos debates internos da esquerda e da insatisfação com a herança da teoria política, liberal e marxista”. (PEREIRA, 2007, p. 427; HELD, 1987, p. 230).

Esta ideia está presente em todas as teorias da democracia desde as mais procedimentais e minimalistas (que colocam esta função como primordial e única) às mais substantivas. 2) Função Educativa: que parte da premissa “Quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”; 3) Função de integração, em que “cada cidadão isolado pertence à sua comunidade”, o que fortalece a formação de identidades políticas amplas, bem como, contribui para a legitimação das instituições (PATEMAN, 1992; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p. 107).

A participação, neste sentido, “ora como categoria teórica do campo da teoria democrática, ora como categoria prática dos atores sociais, consubstanciou a crítica interna à democracia na segunda metade do século XX” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p. 100).

No campo acadêmico, a teoria da democracia participativa foi erroneamente contraposta à democracia representativa. Essa contraposição entre participação e representação está na interpretação equivocada de Schumpeter (1984) das teorias “clássicas” da democracia (como a de Rousseau), argumentando que as propostas defendidas por estas não condiziam com as sociedades contemporâneas (PATEMAN, 1992). A partir de então, as principais análises situaram-se entre os teóricos que defendem a democracia representativa liberal e os teóricos que defendem a democracia participativa ou a chamada “democracia radical”. A análise dos primeiros aponta como variáveis fundamentais da democracia o respeito aos direitos individuais e às instituições. Já os que defendem a democracia participativa enfatizam o papel da cidadania ativa no controle social de seus representantes e do processo decisório (ELLNER, 2010). Embora colocada em lados opostos, para a realidade atual, não necessariamente a democracia representativa liberal e a democracia participativa signifiquem modelos incompatíveis.

Neste sentido, a proposta de Macpherson de “*Democracia Participativa*” como o quarto modelo que se caracterizaria como a melhor tradição do modelo liberal rompe exatamente com essa contraposição, ao reconhecer a necessidade de algum tipo de sistema representativo a nível nacional, e não de uma democracia completamente direta. Para o autor, se faz necessário um órgão cuja função consiste exatamente em reconciliar as demandas conflitivas, apontando a democracia participativa como um elemento que vem a contribuir para uma democracia de melhor qualidade. Corroborando com essa perspectiva, Santos (2002, p. 32) traz a ideia de complementaridade como solução para o confronto entre a democracia representativa e a democracia participativa. Para o autor, esta complementaridade constitui

um dos caminhos para reinvenção da emancipação social e para o aprofundamento da democracia.

O modelo de democracia participativa resgata o princípio ético do liberalismo, ao afirmar que a possibilidade deste modelo requer “um paulatino desaparecimento ou abandono das pressuposições de mercado quanto à natureza do homem e da sociedade, um afastamento do homem como consumidor maximizante, e grande redução da atual desigualdade econômica e social” (MACPHERSON, 1978, p. 103), além da concretização dos direitos iguais de todo homem e de toda mulher ao autodesenvolvimento e ao emprego de suas capacidades.

Essa ideia também está presente em Pateman (1992) como em obras recentes de autores como Amartya Sen (2010; 2011) e O’Donnell (2004; 2011), que em certa medida, também resgatam o princípio ético do liberalismo. Na análise de Sen (2010, p. 191), por exemplo, “a criação de oportunidades sociais contribui para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida”. De acordo com O’Donnell (2011, p. 212), em sua obra mais recente “*Democracia, Agência e Estado: teoria com intenção comparativa*”, a democracia pressupõe os cidadãos como sujeitos políticos, portadores de capacidades decisórias. No entanto, para a agência ou o exercício da cidadania se faz necessários algumas liberdades básicas e direitos civis. É necessário a “provisão social de um mínimo de liberdades, direitos e capacidades que permitam exercer essa agência ou, pelo menos, não sofrer privações que a impeçam seriamente”.

Na análise de Macpherson (1978), o problema central não é como funcionaria uma democracia participativa, mas sim como poderíamos avançar até ela, o que constitui o foco deste estudo. Por isso, as questões levantadas pelo autor fazem todo sentido para o presente estudo e são bem hodiernas, especialmente com as ascensões das esquerdas no cenário político atual: “*a democracia liberal em um grande estado nacional pode evoluir para uma mescla de democracia direta e indireta*”? Ela “*pode evoluir no sentido de uma maior participação, que pode exigir mecanismos distintos do sistema habitual de partidos*”? É possível que os governos democráticos-liberais sejam mais participativos? Como fazer com que os políticos eleitos sejam responsáveis?

Macpherson argumenta que dois requisitos se fazem necessário para o surgimento da Democracia Participativa: 1) a *mudança de consciência do povo*, transformando o homem consumidor para o homem ativo que executa o processo de desenvolvimento de suas capacidades e; 2) a *diminuição da desigualdade social e econômica*, já que uma sociedade

desigual exige um sistema não participativo para manter-se coesa. Contudo, o autor reconhece que os dois requisitos levam a um círculo vicioso, pois para atender os mesmos é necessária uma participação democrática muito maior do que a colocada pelo Modelo 3.

Não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática (MACPHERSON, 1978, p. 103).

Logo, a solução seria promover mudanças nos dois sentidos – criando políticas que busquem reduzir a desigualdade e estimulem a participação, “sem esperar que uma das mudanças se complete antes que a outra comece” (MACPHERSON, 1978, p. 104).

Macpherson (1978, p. 110-111) ao definir a democracia participativa, faz primeiro, uma aproximação abstrata. A democracia participativa constituiria “um sistema piramidal [de conselhos – do nível local ao nacional], com a democracia direta na base e a democracia por delegação em todos os níveis em cima dela”. Nesta, “os encarregados das decisões e formulação dos problemas, eleitos desde os níveis inferiores seriam responsabilizados em relação àqueles que os elegeram sob pena de não reeleição ou inclusive de revogação”. A partir desta aproximação e dado o contexto das democracias ocidentais, o autor indaga se é possível combinar uma estrutura piramidal de conselhos com um sistema de partidos competitivos? Para o autor, tal combinação seria fundamental. O sistema piramidal é o único que permitirá incorporar uma democracia direta em uma estrutura nacional de governo. Para o autor, para o que quer que se possa chamar de democracia de participação é imprescindível uma dose significativa de democracia direta. Na configuração do sistema, os partidos operariam mediante uma estrutura do governo (parlamento ou congresso) para dar considerável medida de democracia participativa.

Esse é o marco teórico que nos orientará nas respostas às questões que motivam esse trabalho. Essa escolha se explica por três fatores: primeiro, porque o caminho para se chegar à democracia participativa está nos ideais da esquerda: a luta contra a desigualdade e a busca pela igualdade e, logo, pela participação. Segundo, pelo fato das forças de esquerda analisadas terem ascendido ao poder aceitando as regras do jogo da democracia representativa liberal. Terceiro, porque nenhuma dessas forças apresentaram propostas concretas para substituí-la. As propostas buscam aperfeiçoá-la e preencher suas lacunas, com a ampliação, por exemplo, dos canais de participação. A proposta dos governos de esquerda e o modelo de democracia participativa de Macpherson não corresponde senão ao aperfeiçoamento da Democracia Liberal?

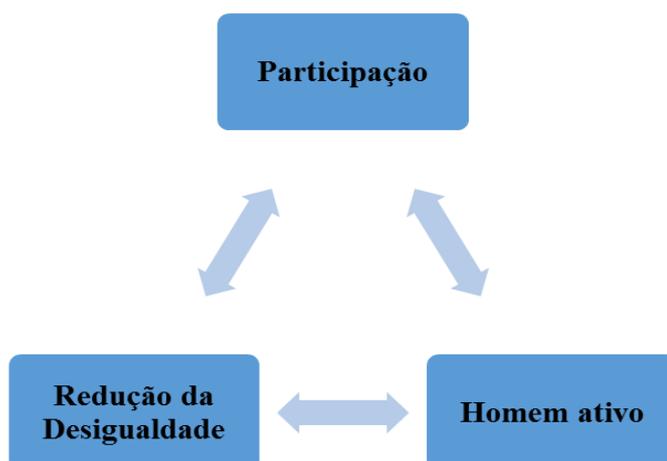
Portanto, a proposta teórica que pode responder as nossas questões é aquela que parte da perspectiva da complementaridade entre a democracia representativa liberal e a democracia participativa (MACPHERSON, 1978; SANTOS; AVRITZER, 2002). Ou da ideia de que a participação, como aponta Urbinati (2010, p. 54), é um “*continuum*” da ação política nas democracias representativas modernas.

2.4 O Caminho para a Democracia Participativa: Correlação de Forças e Recursos Políticos

Se nos recuerda, de manera imperativa, que el organismo gubernamental no tiene valor en sí mismo, excepto como un aspecto del proceso, y no puede ser siquiera adecuadamente descrito, excepto en términos de los intereses, profundamente arraigados, que funcionan a través de él (Arthur F. Bentley).

A ideia de participação nas democracias atuais ainda constitui uma lacuna e para preenchê-la, no sentido de aprimorar a democracia liberal de modo a torná-la mais participativa, se faz necessário, como apontou Macpherson (1978), a mudança do homem utilitarista para o homem ativo e a redução da desigualdade social e econômica. No entanto, tais mudanças requerem mais participação, o que forma um círculo vicioso (Figura 1).

FIGURA 1 – CAMINHO PARA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA



Fonte: Elaboração Própria, com base na teoria de Macpherson (1978)

Logo, a resolução desse círculo vicioso exige um esforço tanto da sociedade civil quanto dos representantes (isto é, do governo) na busca de mudanças no que se refere à participação e aos dois requisitos assinalados por Macpherson.

Todavia, o foco da presente tese está na atuação do governo³⁴ que assume papel central nesse processo, já que a participação depende em larga medida dos tipos de instituições no interior das quais o indivíduo deve agir politicamente. Em outras palavras, o fortalecimento da democracia depende da existência de um desenho institucional que ofereça oportunidades para a participação, não somente nos processos eleitorais para a escolha de representantes, mas também para uma participação cidadã no controle e na formulação de políticas públicas (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 499; LISSIDINI, 2011). Portanto, a construção do desenho institucional por parte dos governos irá nos mostrar se os mesmos oferecem oportunidades e incentivos à participação (direta e/ou indiretamente).

Se os governos são cruciais para o aperfeiçoamento da democracia e se os líderes de esquerdas apresentam como princípios a luta contra a desigualdade e a busca por democracias mais participativas e inclusivas, poderíamos concluir que os governos de esquerda caminharão, necessariamente, para a democracia participativa. Contudo, essa suposição não é tão simples quanto parece. Veremos que vontade política nem sempre se traduz em ações e resultados políticos. Isto porque os recursos políticos de cada governo e a correlação de forças que os mesmos se depararam em cada contexto, geraram diferentes oportunidades no processo decisório. Como afirma Linz (1996, p. 15, tradução nossa), “as características estruturais das sociedades – os conflitos reais e latentes – oferecem uma série de oportunidades e obstáculos para os atores sociais e políticos, tanto homens como instituições, que podem levar a um ou outro resultado”.

Observamos que houve uma diferença significativa dos governos de esquerda aqui analisados no que se refere a implementação de políticas favoráveis à democracia participativa (seção 4). Essa variação, a nosso ver, se deve exatamente aos recursos políticos e à correlação de forças encontradas pelos governos de esquerda em cada país.

Quando falamos de recursos políticos, estamos nos referindo ao sistema político e eleitoral onde os governos têm que atuar; aos legados institucionais (que determina os recursos institucionais e de poder) deixados por governos e/ou regimes anteriores e que influenciam no processo decisório; aos pactos estabelecidos pelos atores políticos e, às bases sociais com as quais tais governos podem contar.

O sistema político é o responsável pelas relações entre os poderes políticos e a relação destes com a sociedade. Nele estará as instituições com as tarefas de decidir e executar oficialmente as normas políticas práticas em que os governos e a sociedade irão atuar.

³⁴ Não queremos com isso menosprezar a importância da atuação e contribuição da sociedade na busca pela democracia participativa.

A Constituição de um país, por exemplo, como fruto de decisões legais tomadas formalmente em um momento histórico, estabelece as normas, na qual distintos grupos sociais podem operar (Congresso, Executivo, Tribunais). “Este poder não se deriva do tipo de personalidades que atua no Congresso, no poder executivo ou no judicial, mas sim na relação que cada organização tem com a outra” (EASTON, 1968, p. 191, tradução nossa). Ademais uma Constituição pode ser ampla ou restrita no que se refere à participação. Quando ampla, pode favorecer um governo no processo de aprofundamento da democracia, na medida em que apresenta sob forma de leis vários mecanismos de participação. Já quando são restritas, os governos, se de sua vontade política e se as leis para reformas forem favoráveis, terão a tarefa de mudar a Constituição ou de criar emendas buscando ampliar os mecanismos de participação.

O tipo de sistema eleitoral também pode influenciar o processo decisório. Este pode gerar distorções entre o voto da população e a representação no governo, gerando um distanciamento entre representantes e representados, bem como, pode implicar na formação de amplas coalizões ideológicas entre os partidos, o que por sua vez, suscita negociação de interesses distintos e até limites na agenda de governo.

No que se refere à correlação de forças, podemos citar a relação do governo com a oposição partidária ou com setores internos ao próprio partido de governo; com os setores econômicos (empresariais e midiáticos) e até mesmo com a igreja.

Um governo se depara com diferentes atores sociais e políticos com distintos interesses. “Ademais de responder as demandas de um amplo eleitorado e dos membros do partido, os governos democráticos não podem ignorar as dos grupos de interesses”. Muitas vezes no processo decisório é preciso calcular o custo e o benefício que determinada decisão irá gerar. Pois, quando setores chaves (a exemplo dos setores econômicos) perdem a confiança no governo, “podem ser mais decisivos que o apoio do eleitorado” (LINZ, 1996, p. 45). Neste sentido, “a pressão que se produz entre os diversos interesses, sobre o conteúdo da política prática, pode ser descrita como um ‘estica e afrouxa entre os grupos’ para o controle do aparato governamental” (EASTON, 1968, p. 185, tradução nossa). Como Bentley afirma,

Todo los fenómenos del gobierno son fenómenos de grupos que se presionan uno al otro, formándose mutuamente, e impulsando a nuevos grupos y a representantes de otros grupos (los organismos o agencias del gobierno) a intervenir como mediadores en los ajustes. Sólo cuando aislamos estas actividades de los grupos, determinamos sus valores representativos y expresamos todo el proceso en sus términos, nos acercamos a un

conocimiento cabal del gobierno (BENTLEY³⁵, 1949, p. 269 apud EASTON, 1968, p. 185-186).

As elites econômicas podem influenciar de maneira decisiva as políticas públicas e a formulação da agenda do governo. Essa influência é mais visível quando estas detêm o controle dos meios de comunicação ou quando estas podem financiar campanhas partidárias (BLOFIELD, 2006, p. 44). Além da influência dos setores econômicos por meio da concentração dos meios de comunicação em suas mãos ou por meio dos financiamentos de campanhas, a presença de setores conservadores no congresso pode dificultar, especialmente, os governos de esquerda na implementação de políticas progressistas.

Ademais, os setores econômicos e de direita em geral defendem a lógica do mercado e, logo, o interesse privado e o encolhimento do Estado. A consequência é a colonização, como diria Habermas (2003), do “mundo da vida” pela racionalidade do mercado, em que a esfera pública torna-se palco de negociação de interesses particulares, limitando a participação coletiva. Nas palavras de Habermas,

À medida que o sistema econômico sujeita a seus imperativos as formas de vida do lar privado e a conduta de vida dos consumidores e empregados, está aberto o caminho para o consumismo e para o individualismo exacerbado. A prática comunicativa cotidiana é racionalizada de forma unilateral num estilo de vida utilitário, esta mudança induzida pelos meios diretores para uma orientação de natureza teleológica gera, como reação, um hedonismo liberto das pressões da racionalidade. Assim como a esfera privada é solapada e erodida pelo sistema econômico, também a esfera pública o é pelo sistema administrativo. O esvaziamento burocrático dos processos de opinião espontâneos e de formação da vontade abrem caminho para a manipulação da lealdade das massas e torna fácil o desatrelamento entre as tomadas de decisão políticas e os contextos de vida concretos e formadores de identidade (HABERMAS, 1988, p. 325).

Manter as pressuposições do mercado quanto à natureza do homem consumidor e da sociedade apática, pode fazer todo sentido para os setores oligárquicos e conservadores que querem manter seu *status quo*, mas não condiz com os ideais da esquerda e nem com a democracia participativa.

Como veremos na próxima seção, a composição dos governos de esquerda com seus respectivos recursos políticos e sua relação com os diversos interesses ilustra as características específicas dos governos e os espaços que os mesmos tiveram para a implementação da democracia participativa.

³⁵ BENTLEY, A. F. (1949). *The Process of Government*. Bloomington, In.: Principia Press.

2.5 Quadro Metodológico

Levando em consideração os objetivos e as hipóteses da pesquisa, utilizamos como instrumento analítico, a análise comparada qualitativa com “N-Pequeno” (*Small-N*) (SEAWRIGHT; GERRING, 2008). Este nos permite analisar em profundidade a trajetória de reformas no que se refere a ampliação dos canais de participação e aprofundar o conhecimento dos processos históricos e as causas que levaram a mudanças ou estabilidade das políticas participativas nos governos de esquerda. Como afirma Smith (1970),

A política comparada procura descobrir regularidade e variações da organização política através da análise comparativa dos sistemas histórico e contemporâneo. Uma vez isolada essas regularidades e variações, procura determinar os fatores que estão por trás delas com o intuito de descobrir as propriedades e as condições de tipos variados de política (1970, p. 148).

A análise comparada corresponde a um conjunto de estratégias de pesquisa que se utiliza da análise de contextos sociais distintos em diferentes dimensões (política, econômica, cultural, social e institucional) para validar ou rejeitar hipóteses (LIJPHART, 1971, p. 682). A vantagem desta abordagem é que ela permite identificar os mecanismos causais essenciais ao entendimento do fenômeno social estudado (BOHN, 2005).

O recorte temporal da presente tese se refere aos dois mandatos de Lula para o Brasil (2003-2010), aos mandatos de Chávez (1999-2013) para o caso venezuelano e ao primeiro mandato de Bachelet (2006-2010) no Chile. Todavia, para entender os respectivos governos, tomamos em conta o período que os antecede, mais precisamente o período neoliberal. Esse recorte nos permite, por um lado, efetuar uma análise das características dos governos aqui estudado e de diferenças entre si – e, por outro lado, é possível apontar para as mudanças e continuidades nos modelos de democracia desses países.

Os três casos (governo Chávez, governo Lula e governo Bachelet) fazem parte do chamado giro à esquerda em que líderes e partidos de esquerda assumiram o poder entre o final do século XX e início do século XXI na América Latina. Embora distintas, essas três lideranças assumiram o poder dentro das regras do jogo da democracia liberal e manifestaram (direta ou indiretamente) intenções de promover governos mais participativos e inclusivos, o que constituiu uma das premissas para a escolha dos casos.

Ademais, como a literatura (WEYLAND, MADRID e HUNTER, 2010; SILVA, 2009; ROBERTS, 2008; PANIZZA, 2006, 2009; LANZARO, 2007), de modo geral, classificam as

esquerdas em moderadas e radicais³⁶, buscamos selecionar casos representativos de cada tipologia. O Brasil e o Chile teriam uma “esquerda moderada” e a esquerda venezuelana representaria uma “esquerda radical”.

De acordo com Seawright e Gerring (2008), na tipologia, os casos podem ser enquadrados como típicos (representativos), diversos (heterogeneidade), extremos, desviantes, exemplares, cruciais, *pathway*, similares e diferentes.

Dentro da chamada “esquerda moderada”, tanto a esquerda chilena com o Partido Socialista (PS) quanto a esquerda brasileira com o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentaram uma clara trajetória de moderação do discurso e de estratégias com vistas a possibilidade de vitória na arena eleitoral, caminhando no espectro ideológico, de acordo Weyland, Madrid e Hunter (2010), para o centro.

No entanto, encontramos alguns contrastes que chamou a atenção para a escolha dos dois casos dentro dessa tipologia. O caso chileno constitui um caso *sui generis* no que se refere a atuação da esquerda e traz algumas interrogantes: primeiro, porque a esquerda sempre esteve no poder (direta ou indiretamente) desde 1990 com a restauração da democracia no país e ao longo desse período enclaves autoritários do período de Pinochet foram mantidos, como a Constituição de 1980 e o sistema binominal; segundo, porque a esquerda chilena, mesmo com o governo Bachelet (considerado um governo mais à esquerda dentro da sua coalizão), manteve uma política externa pró-mercado com a assinatura de Tratados de Livre Comércio (TLC) fundado nas relações bilaterais e/ou multilaterais. Ademais, a esquerda de Bachelet não conseguiu emplacar o candidato de sua coalizão no mandato seguinte. Já a esquerda no caso brasileiro, apresentou políticas inovadoras como a implementação dos Orçamentos Participativos, além de ter privilegiado a integração regional.

A escolha do governo Chávez (1999-2013) na Venezuela se deve ao fato de ser um caso típico da esquerda radical, sendo o primeiro governo a iniciar o “giro a esquerda” na América Latina. Sua ascensão em um contexto de deslegitimação dos atores tradicionais e crise do sistema partidário e a refundação do Estado através da promulgação de uma nova Carta Constitucional já o torna um caso representativo da chamada “esquerda radical”. Outro fator que condicionou essa escolha foi o fato do Governo Chávez de ter sido tema desenvolvido pela autora durante o mestrado e, portanto, faz jus aos maiores esforços, traduzidos em leituras, pesquisa de campo e debates acadêmicos.

³⁶ Para uma revisão desta literatura ver: Silva, 2009.

Como veremos na seção 4, os três casos apresentaram variações com relação às políticas participativas e ao avanço da democracia participativa. Levando em consideração que os três líderes apresentaram vontade política para aprofundar a democracia, podemos afirmar que a explicação dessa variação está nos recursos políticos destes governos (sistema político e eleitoral, legados institucionais, pactos e coalizões e bases sociais) e na correlação de forças dos mesmos com os partidos de oposição, com setores econômicos (empresários e donos dos meios de comunicação) e, em alguns casos, com a igreja.

Neste sentido, para comparar os três casos, estruturamos nossa análise em dois sentidos: primeiro, apresentamos uma análise dos respectivos governos de esquerda com foco em duas dimensões: correlação de forças e recursos políticos. Esta análise permeará toda a tese, buscando mostrar a trajetória dos partidos aqui analisados, a configuração e composição de cada governo demonstrando que o sistema eleitoral, os legados institucionais, a formação de pactos e as bases sociais, bem como, a relação do governo com o legislativo e com setores empresariais e midiáticos podem favorecer ou limitar os governos no processo decisório e, logo, na implementação de políticas públicas. Segundo, apresentamos uma análise da variável dependente: a participação nos governos de esquerda a partir de três eixos analíticos: i) os mecanismos de participação e de inclusão criados pelos governos; ii) as condições favoráveis à participação e; iii) a participação cidadã.

i. Mecanismos de Participação e Inclusão

Entendemos que um dos passos para os governos de esquerda caminharem para a democracia participativa perpassa pelo incentivo, criação e ampliação das possibilidades de participação, o que por sua vez beneficia a ampliação da capacidade de controle sobre os representantes. Tais incentivos “passam por formas específicas de financiamento e apoio à auto-organização, cotas eleitorais, partidárias ou parlamentares” (MIGUEL, 2009, p. 174-175), bem como, de inovações das instituições democráticas, da apropriação política dos direitos constitucionais, sobretudo dos princípios de participação cidadã, da inclusão dos grupos marginalizados e da inclusão de mecanismos de democracia direta.

Como se sabe, a participação no seu sentido pleno depende da inclusão dos grupos minoritários e marginalizados, pois estes “não conseguem que seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 54). Todos aqueles

afetados pelas políticas do governo, devem ter a oportunidade de influenciar e até determinar quais devam ser essas políticas. Para La Palombara (1982, p. 389), esta premissa constitui o princípio básico do caráter democrático.

Partindo dessa perspectiva, a análise desse eixo se faz a partir de quatro variáveis: a) Mecanismos de Democracia Direta; b) Grau de Representatividade; c) Instituições Participativas e; d) Controle Social. A partir dessas variáveis apresentamos os mecanismos de participação contidos na Constituição dos países analisados, as propostas e ações dos governos de esquerda com relação a representatividade de grupos minoritários na política e a criação ou institucionalização de instituições participativas e de controle social.

ii. Condições favoráveis à participação

Neste eixo, busca-se verificar as ações e os avanços sociais dos governos que contribuíram para a criação de condições favoráveis à participação.

Como Macpherson (1978, p. 113) apontou, a desigualdade social e econômica pode dificultar o processo de participação. A estrutura de classes, a pobreza, o analfabetismo pode influenciar negativamente a participação dos que se situam nos estratos inferiores, tornando-os relativamente apáticos. Logo, o governo deve criar condições favoráveis a participação reduzindo a desigualdade (de renda e de oportunidades), estimulando as capacidades humanas através de serviços universais de educação, saúde e proteção social.

A ideia de participação, de acordo com Diamond e Morlino (2004), está intimamente relacionada com a igualdade política, isto porque, mesmo que os direitos formais de participação sejam respeitados, as desigualdades com relação aos recursos políticos podem tornar muito mais difícil para as pessoas de menor *status* exercer os seus direitos democráticos de participação. Logo, uma condição fundamental para uma ampla participação em uma democracia de qualidade é a ampla difusão da educação básica e alfabetização, bem como, um Estado de Direito, que defenda o direito e a capacidade dos grupos sociais vulneráveis de participar plenamente.

iii. Participação cidadã

Neste eixo, é analisada a participação cidadã com foco nas variáveis da dimensão participação (participação eleitoral, participação em organizações, comunicação dos

representados com os representantes e interesse pela política) desenvolvidos pelos estudos de qualidade da democracia e pesquisas de *surveys*, como do Latinobarómetro. A partir dessas variáveis, é possível demonstrar a qualidade democrática dos países aqui analisados a partir da dimensão participação. Segundo Morlino (2010, p. 37), a qualidade da democracia é alta quando se observa:

a extensiva participação dos cidadãos, não somente votando, mas tomando parte na vida dos partidos políticos e organizações da sociedade civil, na discussão de questões de política pública, na comunicação e na cobrança de responsabilidade por parte dos representantes eleitos, na monitoração da conduta pública dos governantes e no engajamento direto com as questões públicas em sua comunidade local.

Para Levine e Molina (2007, p. 23), a qualidade da democracia “não é um fenômeno de soma zero, mas sim uma escala que começa a partir do cumprimento das condições mínimas, apontadas por Dahl (2005), para que exista democracia, indo do mínimo aceitável as melhores condições possíveis em três áreas interrelacionadas cujo funcionamento nos indica os níveis de qualidade: a decisão eleitoral, o processo de adoção de políticas públicas e os mecanismos para exigir responsabilidade aos governantes. Autores como Diamond e Morlino (2004); Hagopian (2005); Levine e Molina (2007) buscam estender a noção de democracia para além da Poliarquia de Dahl.

Segundo Levine e Molina (2011, p. 9), é através da participação que os cidadãos escolhem seu governo, o controla e influencia as políticas, indiretamente ou por intermédio de representantes. “Quanto maior for a participação, maior será a probabilidade de que o governo e suas decisões sejam sensíveis a vontade do povo”. Ou seja, maior a probabilidade de um governo responsivo. Tais autores utilizam três variáveis para medir a qualidade da participação: 1) participação eleitoral, 2) oportunidades para votar e 3) participação em organizações políticas. A primeira variável e a terceira indicam a intensidade da incorporação da população no processo eleitoral. Já a variável oportunidades para votar³⁷ corresponde à medida em que as instituições efetivamente canalizam a participação cidadã através do fornecimento de uma representação equilibrada e assegurando uma abundância de oportunidades e acessibilidade para a intervenção dos cidadãos na política, e o grau em que estas são realmente utilizadas.

Diamond e Morlino (2004) também utilizam como variáveis a participação eleitoral (medida pelas taxas de comparecimento dos eleitores) e a participação em organizações

³⁷ Nessa tese não utilizaremos essa variável (Oportunidades para votar) na análise do terceiro eixo, pois indiretamente já apontamos no primeiro eixo.

políticas (partidos políticos, movimentos sociais e organizações não-governamentais). Além dessas duas variáveis, os autores também incluem a frequência de comunicação com os representantes eleitos e outros titulares de cargos e a medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas. O Quadro 1, apresenta os indicadores propostos por estes autores e que utilizaremos para avaliar este eixo.

QUADRO 1 – INDICADORES DE PARTICIPAÇÃO PROPOSTO POR LEVINE E MOLINA (2007; 2011) E DIAMOND E MORLINO (2004)

Dimensão	Variável	Indicadores
Participação Levine e Molina (2007; 2011) e Diamond e Morlino (2004)	Participação Eleitoral	- Porcentagem da população em idade de votar que vai às urnas;
	Participação em Organizações	- Frequência com que trabalha para um candidato ou partido político.
Participação Diamond e Morlino (2004)	Comunicação com os representantes eleitos e outros titulares de cargos Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas.	- Percentual dos entrevistados que já procuraram autoridade local ou do governo. - Percentual de entrevistados que falam frequentemente com os amigos sobre política;

Fonte: Levine e Molina, (2007, 2011); Diamond e Morlino (2004)

Em suma, a análise dos três eixos nos permite demonstrar o quanto os distintos governos de esquerda têm contribuído para a construção de democracias mais participativas, e logo, democracias de maior qualidade. No Quadro a seguir, apresentamos um resumo dos três eixos, suas variáveis e indicadores.

QUADRO 2 – ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO EM TRÊS EIXOS ANALÍTICOS

Análise da Participação nos Governos de esquerda		
Eixos analíticos	Variável	Indicadores
Mecanismos de Participação e Inclusão	Mecanismos de Democracia direta	Plebiscito, Referendos, <i>Recall</i> , Iniciativa Legislativa Popular, Veto popular.
	Grau de Representatividade	Políticas de Inclusão (Cotas) e Representatividade de mulheres, índios e negros na política.
	Instituições Participativas	Conselhos, Conferências e Orçamento Participativo.
	Controle Social	Possibilidade de Reeleição. Nível Institucionalização Partidos. Políticas de Transparência e Conselhos de Políticas Públicas.
Condições Favoráveis à Participação	Educação	Melhoria e acesso à Educação Básica. Taxa de alfabetização. Acesso à educação superior.
	Desigualdade	Índice de Gini. Índice de Pobreza e Indigência.

Eixos analíticos	Variável	Indicadores
Participação cidadã	Participação eleitoral	Comparecimento às urnas.
	Participação em Organizações	Participação em movimentos, sindicatos e organizações. Frequência com que trabalha para um candidato e/ou partido.
	Comunicação com representantes eleitos	% dos entrevistados que já procuraram autoridade local ou do governo.
	Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões políticas	% dos entrevistados que falam com os amigos sobre política Interesse pela política ³⁸

Fonte: Elaboração própria com base na literatura sobre participação e qualidade da democracia.

A partir desses eixos e indicadores, buscamos demonstrar (seção 4) de forma comparada o quanto os governos de esquerda aqui analisados avançaram para a conformação de uma democracia participativa. Se os mesmos inovaram, criando mecanismos de participação e de inclusão e se melhoram as condições sociais da população de modo a criar possibilidades de uma sociedade mais ativa.

As fontes utilizadas neste trabalho são basicamente documentos oficiais, como discursos, cartas constitucionais, planos de governos, decretos, leis, bem como, dados da CEPAL, PNUD, PDBA; *Word Values Survey*, Latinobarómetro, IDEA.INT, Barómetro das Américas (LAPOP), além de matérias em jornais, revistas e extensa bibliografia.

³⁸ No que se refere à “Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas”, Diamond e Morlino (2004) utilizam como indicador a questão do Latinobarómetro que indica o percentual de entrevistados que falam frequentemente com os amigos sobre política. Além desse indicador, propomos outro indicador: Interesse pela política.

3 A ASCENSÃO DAS ESQUERDAS E A CONFIGURAÇÃO DE TRÊS GOVERNOS DISTINTOS: “rupturas”, “moderado” e de “continuidades”

Se por esquerda ainda entendemos o movimento histórico que luta por um mundo “mais igual e mais vivível”, a estrada que se mostra aberta diante dela ainda é muito longa, desde que ampliemos nossos horizontes para além das fronteiras de nossos países, como é justo que se faça na época dessa ora exaltada, ora desprezada, globalização (BOBBIO, 2011, p. 187).

3.1 Introdução

A ascensão de líderes e partidos de esquerda e centro-esquerda na América Latina entre o final do século XX e início do século XXI esteve diretamente ligada, por um lado, ao contexto econômico, marcado pela crise da “hegemonia neoliberal” e; por outro lado, pelo contexto político com a crescente crise da democracia liberal.

Em que pesem as especificidades de cada caso, há um consenso na literatura a respeito da existência de distintas esquerdas, o que aguçou os estudiosos a classificá-las. Estudos de casos, análises comparadas e tipologias foram construídas, em sua maioria, sob o enfoque liberal. A presente seção tem o objetivo mapear os principais aspectos que levaram ao surgimento do “giro à esquerda” na América Latina na virada do século XXI, com ênfase nos casos a serem analisados: Brasil, Chile e Venezuela, buscando identificar a correlação de forças e os tipos de recursos políticos que cada esquerda contou no período governamental.

Esta seção está dividida em 5 subseções, além dessa introdução e da conclusão. A primeira subseção discorre sobre o “giro à esquerda” na América Latina, apontando os principais fatores que contribuíram para a ascensão da esquerda na região. Na segunda subseção, retomamos o contexto histórico, do período neoliberal à crise da década de 1990, com o intuito de mostrar o cenário político, econômico e social com o qual a esquerda teve que atuar. Na terceira subseção, apresentamos a trajetória dos partidos de esquerda que assumiram o poder no Brasil, Chile e Venezuela, explicitando, em seguida, a composição dos governos e os condicionantes institucionais de cada um. Na quarta subseção, apresentamos uma reflexão sobre os custos e limites dos pactos ou coalizões realizadas pelos atores políticos. Para tanto, utilizamos a experiência venezuelana com o Pacto de *Punto Fijo* para mostrar possíveis consequências de determinados pactos para os partidos e sua relação com a

sociedade. Na quinta subseção, retomamos a literatura que classifica as esquerdas e com base no conteúdo das subseções anteriores mostramos que mais que distintas esquerdas, o governo de Bachelet no Chile, o governo de Lula no Brasil e o governo Chávez na Venezuela conformaram respectivamente governos de “continuidades”, “moderado” e de “rupturas” diante dos recursos políticos e da correlação de forças que tiveram que enfrentar. Em seguida tecemos as conclusões da seção.

3.2 As ascensões dos governos de esquerda na América Latina

“O velho que não termina de morrer e o novo que não acaba de nascer” (GRAMSCI, 1991).

O chamado “giro à esquerda” ou “maré rosa” iniciou-se ao final do século XX, com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela em 1998. Após sua vitória, muitas outras se sucederam na região com a eleição de líderes à esquerda no Brasil, na Argentina, no Uruguai, na Bolívia, no Chile, no Equador, na Nicarágua, no Paraguai e em El Salvador. Além da ascensão desses governos, não podemos esquecer, a conquista de partidos de esquerdas como forças relevantes no cenário político em outros países como a esquerda no México que se colocou como segunda força nas eleições presidenciais de 2006 e 2012 (CLEARY, 2006; PANIZZA, 2006).

Cleary (2006, p. 35-36) chamou a atenção para o nascer da esquerda como uma onda regional, fazendo a crítica, neste sentido, à literatura que toma as ascensões dos líderes de esquerda como casos isolados e singulares. Segundo o autor, a esquerda nem sempre vai obter vitórias, mas a sua competitividade recém-descoberta será uma característica permanente da política eleitoral na maioria dos países latino-americanos.

Frente a esse fenômeno, cabe nos indagar: quais os fatores explicativos para o fortalecimento dessas esquerdas? Como podemos explicar as vitórias ao poder executivo de partidos como o PT, o MVR (atual PSUV) e o PSCh?

A leitura dos processos eleitorais em que a esquerda saiu vitoriosa demonstrou que não houve uma mudança ideológica do eleitorado para a esquerda. Panizza (2009) evidenciou em uma importante análise sobre a ideologia do eleitor que votou nos governos de esquerda que em quase todos os casos, a porcentagem de votos por candidatos presidenciais de esquerda foram significativamente maior que a de eleitores que se identificavam como de esquerda. O autor, neste sentido, apresentou três explicações para esse paradoxo, da qual

compartilhamos, quais sejam: a primeira explicação é o processo de acumulação e desacumulação política na democracia, em que a esquerda adquiriu um processo de acumulação com o seu acesso em governos municipais e estaduais (como é o caso do Partido dos Trabalhadores no Brasil, da *Frente Amplio* no Uruguai, do *Partido de la Revolucion Democrática* no México e da *Frente Sandinista de Liberación Nacional* na Nicarágua). Com as experiências em níveis locais e regionais, tais partidos mudaram de forma gradual suas abordagens para a política eleitoral (CLEARY, 2006). Em contrapartida, partidos de direita e centro-direita sofriam um processo de desgaste dado o tempo em que estavam no poder.

A segunda explicação é a de que o determinante para o giro a esquerda não está tanto na clivagem esquerda versus direita e sim na clivagem governo versus oposição. O descontentamento das massas com os governos até então vigente, foi demonstrado através do “voto castigo”, em que os eleitores passaram a optar por governos alternativos aos que estavam no poder.

Já a terceira explicação está na relação entre política e instituições. Neste caso, Panizza (2009) cita como exemplo as eleições de Chávez na Venezuela, de Rafael Correa no Equador e de Evo Morales na Bolívia que são eleitos mais por seu caráter anti-sistêmico que por suas posições ideológicas.

Somado a estes fatores, estão as variáveis econômicas e seus efeitos sobre o funcionamento institucional e social. O contexto, marcado pela crise do Consenso de Washington entre 1997 e 2000 e a desigualdade econômica endêmica em toda a América Latina, corroborou para o sucesso da esquerda nas eleições latino-americanas (CLEARY, 2006, p. 37; PANIZZA, 2009, p. 76). Tal como afirma Laclau (2006) o fracasso neoliberal e a necessidade de elaborar políticas mais pragmáticas que combinasse os mecanismos de mercado com graus maiores de regulação estatal e participação social explicam o fortalecimento das forças de esquerda.

Em alguns países, as limitações impostas pela natureza dos pactos herdados das transições democráticas latino-americanas também favoreceram as ascensões de lideranças à esquerda, tal como foi o caso do Pacto de *Punto Fijo* na Venezuela que levou a crise do sistema partidário venezuelano e a criação de um ambiente favorável para a ascensão de Chávez ao poder executivo.

Outra explicação para as ascensões da esquerda se deve ao “vazio de influência na América do Sul” – em especial no que se refere a influência dos Estados Unidos que no

período tinha sua atenção voltada para outras regiões –, o que habilitou um espaço de autonomia inédito, favorecendo o giro à esquerda na América Latina (NATANSON, 2008).

Em suma, o giro à esquerda está relacionado às questões políticas, econômicas e sociais latentes no período anterior de seus respectivos países. Em maior ou menor grau, foi uma resposta, por um lado, à crise de representação política (crise do sistema de partidos, descrédito nas instituições políticas) e, por outro lado, às políticas neoliberais e a consequente crise social (com desemprego, aumento da pobreza e da desigualdade).

Neste sentido, cabe indagar: Em que situação a esquerda assumiu o poder? Quais as correlações de forças políticas e econômicas que a mesma teve que enfrentar na sua administração? Para responder tais questões se faz necessário analisar os condicionantes históricos e institucionais que nos permite avaliar tanto a assimetria dos recursos políticos (oriundos dos legados institucionais, do sistema político, dos pactos e da base de apoio social) quanto a correlação de forças (com a oposição partidária, setores empresariais, midiáticos e da igreja) existente em cada contexto.

3.3 Condicionantes Históricos: do período neoliberal a crise da década de 1990

A suposição de que as liberdades individuais se garantem mediante a liberdade de mercado e de comércio é uma característica central do pensamento neoliberal e há dominado durante longo tempo a postura dos Estados Unidos para o resto do mundo (HARVEY, 2007, p. 13-14).

Tal y como Polanyi³⁹ podría haber observado, el neoliberalismo confiere derechos y libertades a aquellos «cuya renta, ocio y seguridad no necesitan aumentar se», dejando una miseria para el resto de nosotros. (Harvey, 2007, p. 43).

Como se sabe a teoria neoliberal surgiu com o filósofo político austríaco Friedrich Hayek e seu livro “Caminho da Servidão” de 1944, como uma reação teórica e, também, política contra o Estado intervencionista e de bem-estar (ANDERSON, 1996, p. 9). Hayek e o

³⁹ Karl Polanyi, *The Great Transformation* [1944], Boston, Beacon Press, 1954.

grupo em seu entorno denominado *Mont Pelerin Society*⁴⁰ (dos quais estavam Ludwig von Mises, o economista Milton Friedman e, também, o filósofo Karl Popper) eram críticos ao Estado de Bem-estar europeu e ao *New Deal* norte-americano e buscavam combater a teoria keynesiana⁴¹ e, logo, à ideia de intervenção e regulação estatal. Na visão desse grupo, “o novo igualitarismo [...] deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos” (ANDERSON, 1996, p. 10).

Na teoria neoliberal o Estado deveria favorecer as liberdades individuais, tais como, os direitos de propriedade privada individual, o império da lei e as instituições de livre mercado e de livre comércio. Para os neoliberais, a melhor maneira de assegurar a eliminação da pobreza seria através do livre mercado (HARVEY, 2007, p. 72).

Tais ideias, no entanto, não tiveram espaço de imediato. As décadas de 1950 e 1960 demonstravam uma fase de auge do capitalismo avançado e das políticas keynesianas. Estas tinham como objetivo atenuar os ciclos econômicos assegurando o pleno emprego e o bem-estar da população. Para tanto, os Estados intervinham na política industrial, bem como, desenhavam uma variedade de sistemas de proteção, como assistência sanitária, educação entre outras.

O protagonismo neoliberal veio somente na década de 1970 em um cenário de crise que combinava o aumento do desemprego, a aceleração da inflação, bem como, a queda dos ingressos tributários e o aumento dos gastos sociais por parte do Estado. Os teóricos da Sociedade de *Mont Pèlerin* afirmavam que as raízes da crise estavam localizadas no poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário que havia corroído as bases da acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1996, p. 10). Assim a política neoliberal foi concebida para sufocar a inflação, porém, com independência das consequências que esta pudesse ter em relação ao emprego (HARVEY, 2007, p. 17).

Somado a este cenário, as elites econômicas e as classes dominantes buscavam confrontar a ameaça soviética que estava ganhando terreno em grande parte da Europa e até mesmo nos Estados Unidos com os movimentos populares pedindo reformas e intervenção

⁴⁰ A Sociedade de *Mont Pèlerin* foi fundada em 1947 em uma reunião convocada por Hayek com aqueles que compartilhavam de sua orientação ideológica (ANDERSON, 1996).

⁴¹ Refere-se à teoria de John Maynard Keynes, que ganhou proeminência na década de 1930 na busca de solucionar a crise da Grande Depressão.

estatal. Nos países em desenvolvimento, como no Chile, no México e na Argentina, as elites econômicas também se sentiram ameaçadas e aderiram às ideias neoliberais.

O neoliberalismo, a partir da década de 1970, foi se tornando hegemônico tanto na prática como no pensamento político-econômico. Na prática, a experiência chilena constituiu o modelo para a formulação de políticas no centro, levando ao avanço neoliberal na década de 1980, tanto na Grã-Bretanha sob o governo de Margaret Thatcher (1979-1990) como nos Estados Unidos sob o governo de Ronald Reagan (1981-1989).

O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial se transformaram em centros para a propagação e a execução do fundamentalismo do livre mercado e da ortodoxia neoliberal. Estes mesmos órgãos passaram a ter plena autoridade para renegociar dívidas dos países em desenvolvimento, buscando, desta forma, protegerem as instituições financeiras do mundo da ameaça de quebra.

De acordo com Harvey (2007), há um ponto de tensão entre a teoria e a prática, pois intervir no mercado e resgatar as instituições financeiras não condiz com os pressupostos da teoria neoliberal no seu sentido mais puro. De acordo com esta, os investidores deveriam assumir a responsabilidade de seus próprios erros. No entanto, é exatamente neste ponto que a prática neoliberal se distancia da teoria. Nesta última são os credores que assumem as perdas que decorre das decisões de inversão equivocadas. Já na primeira, são aqueles que recebem o dinheiro de empréstimo, obrigado por poderes internacionais e por potências estatais a assumir o custo do reembolso da dívida sem se importar com as consequências em relação ao bem-estar da população.

Na América Latina, o processo neoliberal⁴² se consolidou de diversas maneiras, seja através de regimes ditatoriais, como foi o caso do Chile na década de 1970 que adotou o regime neoliberal, mediante golpe militar respaldado pelas elites tradicionais (e pelo governo dos Estados Unidos⁴³), seja de forma pacífica como um projeto necessário para regular a ordem social e econômica, como no caso boliviano com os governos de Paz Zamora e de Sánchez Lozada na década de 1980, que tinham como elemento explicativo o combate à hiperinflação.

⁴² Vale ressaltar que na América Latina, mesmo no período neoliberal, as reformas político-econômicas continham elementos heterodoxos.

⁴³ Não é segredo o apoio dos Estados Unidos aos governos ditatoriais e a pressão neoliberal que o mesmo exercia sobre os governos na América Latina.

Para entender a onda neoliberal latino-americana⁴⁴, se faz necessário entender o chamado Consenso de Washington⁴⁵. Tal Consenso surgiu através de uma reunião no ano de 1989 na capital dos EUA em que funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID⁴⁶), juntamente com a presença de economistas latino-americanos buscavam avaliar as reformas econômicas empreendidas na América Latina. Embora as ideias neoliberais já viessem sendo apresentadas pelos institutos de economia, pelas agências internacionais e pelo governo norte-americano, o Consenso de Washington, segundo Batista (1994, p. 5), ratificou “a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral”.

As propostas do Consenso de Washington compreendiam dez áreas: 1) disciplina fiscal; 2) priorização dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) regime cambial; 6) liberalização comercial; 7) investimento direto estrangeiro; 8) privatização; 9) desregulação; e 10) propriedade intelectual. Tais propostas buscavam, por um lado, a redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação, e por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Consolidava-se o princípio “da soberania absoluta do mercado auto regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas” (BATISTA, 1994).

O contexto (colapso do comunismo na Europa Central, desintegração da União Soviética, adesão da França e Espanha ao discurso neoliberal) facilitou a disseminação das propostas do Consenso, bem como, a desmoralização do modelo desenvolvimentista⁴⁷ inspirado pela CEPAL. As elites políticas, empresariais e intelectuais absolveram o ideário neoliberal como sinônimo de modernidade. Um dos efeitos dessa visão foi a dependência com relação aos Estados Unidos, intensificadas com a anuência dos governos latino-americanos aos acordos, em especial, bilaterais (a exemplo do México com sua adesão ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – NAFTA) (BATISTA, 1994, p. 7). Nas palavras de Batista,

⁴⁴ Outros governos que deram continuidade a consolidação do neoliberalismo na América Latina foram os governos de Salinas no México (1988), de Menem na Argentina (1989), o segundo mandato de Carlos Andrés Pérez na Venezuela e o governo de Fujimori no Peru (1990) (ver: ANDERSON, 1996).

⁴⁵ Com o objetivo de estabilização monetária e o pleno restabelecimento das leis de mercado, o economista norte-americano John Williamson apresentou um documento com propostas de reforma econômica que teve amplo consenso em Washington (MONIZ BANDEIRA, 2002).

⁴⁶ Tais organismos eram especializados em assuntos latino-americanos (BATISTA, 1994).

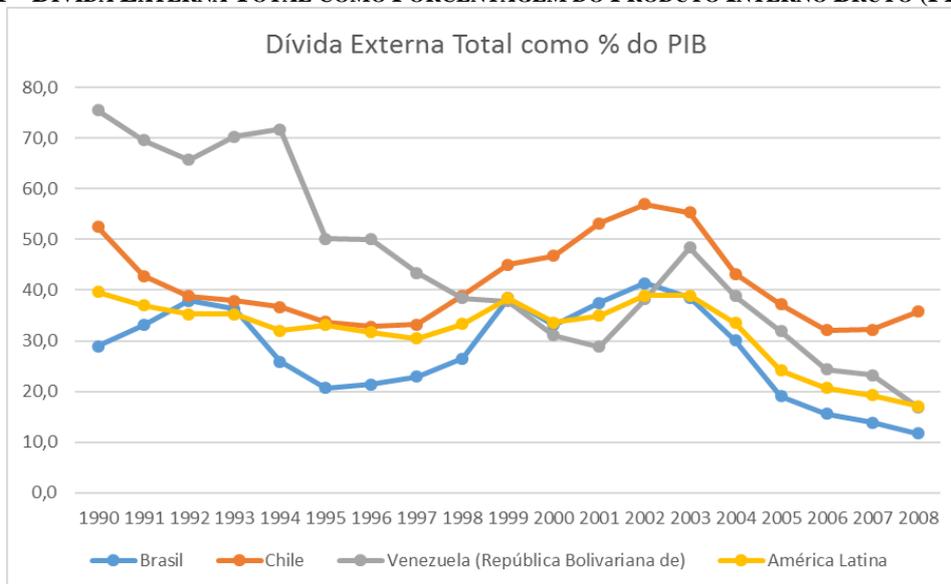
⁴⁷ Tal modelo de desenvolvimento fora implementado na América Latina sobre as bases de capitais privados nacionais e estrangeiros e de uma participação ativa do Estado como regulador e até como empresário (BATISTA, 1994, p. 8).

Passou-se a admitir abertamente e sem nuances a tese da falência do Estado, visto como incapaz de formular política macroeconômica, e à conveniência de se transferir essa grave responsabilidade a organismos internacionais (...). Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal (BATISTA, 1994, p. 10-11).

O fato é que o combate obsessivo à inflação a qualquer preço – à custa do emprego, do salário, do desenvolvimento – contemplam, segundo o autor, “todas as sortes de renúncia à autonomia nacional”. A América Latina, a partir da década de 1970, se viu compelida a financiar os seus desequilíbrios comerciais e o próprio esforço de desenvolvimento através do apelo ao mercado privado de capitais. Os empréstimos eram contraídos a taxas flutuantes de juros (BATISTA, 1994, p. 17).

Havia uma crença na região de que o sistema econômico internacional em que estava inserida oferecia segurança e previsibilidade. Porém, quando o Estados Unidos resolveu elevar as taxas de juros sobre o dólar com vistas a combater a inflação norte-americana, a consequência foi o endividamento latino-americano. Em 1990, a dívida externa venezuelana alcançava 75,5% do PIB, no Chile, no mesmo ano, era de 52,5% do PIB e no Brasil de 28,9% do PIB (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 – DÍVIDA EXTERNA TOTAL COMO PORCENTAGEM DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)*



*Os dados da América Latina para o Ano de 1990 não inclui Cuba, Equador, El Salvador e México. Para 1991 não inclui Cuba, Equador, El Salvador e em 1992 não inclui Cuba e Equador.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEPAL.

Frente à situação econômica da América Latina foi implementado a partir de 1988 o Plano *Brady*⁴⁸, estratégia de renegociação da dívida latino-americana, a qual condicionaria à dívida a prazo mais longo e com uma redução de até 35% através de taxas fixas de juros inferiores à dívida antiga. Tal redução, no entanto, como no caso mexicano, se limitava a 20%. O plano endossou a orientação adotada pelo Banco Mundial “de condicionar seus empréstimos aos países latino-americanos à prévia adoção por estes de políticas unilaterais de abertura comercial” (BATISTA, 1994, p. 25), o que fez com que os países latino-americanos perdessem considerável parcela de sua autonomia de decisão na formulação e execução da política macroeconômica. As interferências do Banco Mundial e do FMI nos assuntos internos dos países devedores se faziam mais latente, inclusive na área de políticas setoriais, como as políticas de comércio exterior ou definições de prioridades orçamentárias.

Em 1994, segundo Harvey (2007, p. 82), cerca de dezoito países (incluindo o México, Brasil, Argentina, Venezuela e Uruguai) aceitaram acordos sob os quais obtiveram perdão em 60 milhões de dólares da dívida. A esperança desses países era de que este alívio da dívida provocaria uma recuperação econômica que permitiria que o resto da dívida fosse quitado de forma devida. Todavia, o FMI assegurou de que todos os países que se aproveitaram do alívio modesto da dívida também assumissem a obrigação de engolir a “pílula de veneno” de reformas institucionais neoliberais. Na análise de Harvey, a crise do peso no México em 1995; do Brasil, em 1998; e o colapso absoluto da economia na Argentina, em 2001, foram resultados previsíveis. De acordo com Batista (1994, p. 22), os latino-americanos “tiveram que contrair fortemente suas importações a fim de liberar divisas para servir à dívida externa. [...] Transfeririam para o exterior, entre 1982 e 1991, US\$ 195 bilhões de dólares”.

Os governos latino-americanos “não foram prudentes ao escolher programas de choque” (WEYLAND, 2000, p. 79). A execução de tais medidas foi o estopim para o agravamento da crise que se espalhava pela América Latina. A consequência para os latino-americanos foi a estagnação e/ou recessão (como na “década perdida” de 1980) ou o pico de crescimento seguido de colapso econômico (como na Argentina) (HARVEY, 2007, p. 163), gerando miséria crescente, altas taxas de desemprego e tensão social. No Brasil, em 1990, o índice de pobreza alcançava 48% do total da população, no Chile, 38,6% e na Venezuela o índice atingia 39,8%. A taxa de desemprego no mesmo ano era de 4,3 no Brasil, 7,8 no Chile e de 10,4 na Venezuela. Quando Lula assumiu o poder em 2003 a taxa de desemprego era de 12,3. Bachelet assumiu o governo em 2006, e o país apresentava a mesma taxa de

⁴⁸ O Plano *Brady* tem o nome do então secretário do Tesouro dos Estados Unidos que lançou o plano.

desemprego de 1990 (7,8%). Na Venezuela, a taxa de desemprego era de 15% quando Chávez assumiu em 1999.

3.3.1 Neoliberalismo no Chile

Como já apontamos, foi no Chile o primeiro experimento neoliberal a partir do golpe de Augusto Pinochet em 1973. As elites domésticas sentindo-se ameaçadas pelo possível rumo ao socialismo que o governo do socialista Salvador Allende (1970-1973) pudesse tomar, apoiaram o golpe contra o governo. Estas, segundo Harvey (2007, p. 14), contaram com o apoio das companhias estadunidenses, da *Central Intelligence Agency* (CIA) e do secretário de estado dos Estados Unidos, Henry Kissinger. O neoliberalismo chileno pressupôs a abolição da democracia e a instalação de uma das mais atroz ditaduras militares do pós-guerra (ANDERSON, 1996).

O pioneirismo chileno na adoção do neoliberalismo se deve a influência das teorias neoliberais de Milton Friedman e da Universidade de Chicago na formação de alguns economistas chilenos – conhecido como “*Chicago boys*”, estes, que chegaram a dominar a Universidade Católica de Santiago de Chile. Na década de 1970, as elites financeiras organizadas no chamado “*Club de los lunes*” desenvolveram uma relação produtiva com estes economistas financiando seus trabalhos através de institutos de investigação (ANDERSON, 1996). Tais economistas, a partir de 1975 receberam a tarefa de ajudar a reconstruir a economia chilena. Entre as medidas adotadas:

Revirtieron las nacionalizaciones y privatizaron los activos públicos, abrieron los recursos naturales (la industria pesquera y la maderera, entre otras) a la explotación privada y desregulada (en muchos casos sin prestar la menor consideración hacia las reivindicaciones de los habitantes indígenas), privatizaron la Seguridad Social y facilitaron la inversión extranjera directa y una mayor libertad de comercio (HARVEY, 2007, p. 14-15).

O governo promoveu a criação de instituições privadas, como as “Administradoras de Fundo de Pensões” (AFP), encarregadas de administrar os fundos de pensões, com o objetivo de diminuir o peso do Estado no gasto fiscal, bem como, promoveu a criação de um mercado de capitais, o que fortaleceu a concentração econômica na mão de pequenos grupos (GARRETON, 2012, p. 149).

Nas palavras de Anderson (1996, p. 19), “O Chile de Pinochet começou seus programas de maneira dura: desregulação, desemprego massivo, repressão sindical,

redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos”. Neste período, movimentos sociais e organizações políticas de esquerdas foram reprimidas; as organizações populares (centros de saúde comunitários dos bairros de periferias) foram desmanteladas. O mercado de trabalho foi liberado das restrições regulamentarias ou institucionais, diminuindo, assim, o poder dos sindicatos.

As privatizações das empresas públicas geraram “uma maior concentração da riqueza já que os grandes conglomerados tiveram a capacidade de conseguir empréstimos no exterior com taxas consideravelmente mais baixas do que podiam alcançar o Chile” (VARAS, 2012, e-book, p. 1842). O cobre foi o único setor preservado das privatizações, “uma exceção notória ao projeto neoliberal de eliminar a função produtiva das atividades do Estado” (GARRETÓN, 2012, p. 73), o que foi crucial para “a sustentabilidade fiscal do Estado” (HARVEY, 2007).

Apesar do aumento da dívida externa (de US\$ 18,5 bilhões em 1990 para US\$ 39 bilhões em 2000) e da pobreza (quase um milhão de pessoas viviam abaixo do nível de pobreza), a experiência neoliberal chilena mostrou como resultado positivo um crescimento bastante rápido sob o regime Pinochet, o que fez com que os governos concertacionistas – pós-ditadura – optassem pela continuidade das políticas neoliberais.

3.3.2 Neoliberalismo no Brasil

A despeito de possuir importantes porta-vozes no cenário político e econômico nacional desde, pelo menos, os anos 1930, o pensamento liberal esteve sobrepujado no Brasil pela percepção de que a intervenção estatal exercia um papel de caráter fundamental na modernização (industrialização) do país. Seja em sua vertente socialmente mais progressista – nacional e/ou social-desenvolvimentista – ou em sua versão mais conservadora como a implementada depois de 1964, a visão intervencionista que foi predominante no Brasil na segunda metade da década de 1970.

Neste período, diante da crise internacional desencadeada em 1973 (Crise do Petróleo), que refletiu fortemente no Brasil e das reações do governo local a ela (com II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND), ganha densidade a crítica à atuação estatal especialmente advinda de setores da imprensa – como a Revista Visão e o Jornal O Estado de

São Paulo – e de intelectuais neoliberais, como o economista Eugenio Gudín⁴⁹. É neste período, por exemplo que ocorre a famigerada “Campanha Antiestatização”, que mobilizou setores relevantes do empresariado e da imprensa contra o que consideravam excessiva estatização da economia por parte do Governo Ernesto Geisel (1974-1979) (CRUZ, 1984). Apesar de não surtir efeitos imediatos na política econômica, este (re) avivamento do ideário liberal – ou neoliberal, em sua nova face – influenciará em escala crescente a política econômica de ali em diante.

No Governo de João Batista Figueiredo (1980-1985), ainda sob o regime militar, já se nota em diversas áreas o crescimento do ideário neoliberal. A principal referência a essa constatação consiste na criação do Ministério da Desburocratização, responsável por organizar um processo de privatização de empresas estatais. Tal processo ainda é, entretanto, embrionário e não apresentou solução de continuidade nos próximos anos, muito em razão das crises política e econômica, que envolveram a transição democrática, com a morte de Tancredo Neves e o conturbado governo de José Sarney (1985-1990).

Com a vitória de Fernando Collor de Mello nas eleições de 1989, o projeto liberal ganha definitivamente forma no Brasil. Em meio ao fracassado projeto anti-inflacionário do novo presidente tomam forma diversas medidas alinhadas ao denominado “Consenso de Washington”. Em alguma medida, o presidente respondia as próprias demandas de setores empresariais, com discurso de viés liberalizante, como solução para a crise econômica que se arrastava desde o final dos anos 1970. Destaca-se, neste contexto, a publicação “*Livre para crescer – proposta para um Brasil moderno*” de agosto de 1990 pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP. Neste manifesto, percebe-se a opção apontada por relevantes setores da elite empresarial por um modelo de desenvolvimento que almejava:

um Brasil moderno, eficiente e competitivo, adulto e sem paternalismo; inserido no Primeiro Mundo, respeitando os valores fundamentais da comunidade internacional, que também são os nossos; por uma economia que funcione sob o regime de mercado, reconhecendo a função indelegável do Estado de coordenar a atividade econômica, mas respeitando as leis do mercado, a livre iniciativa e a liberdade de preços, tendo como prioridade o interesse do consumidor (FIESP, 1990, p. 16).

A visão por trás das ações do governo pautava-se pela necessidade de criar um espaço propício e atraente para os capitais internacionais, visto que para estes economistas o período desenvolvimentista havia criado no Brasil um setor industrial deficiente, atrasado e

⁴⁹ Eugenio Gudín foi Ministro da Fazenda (setembro de 1954 – abril de 1955) durante o governo do então presidente Café Filho, promovendo uma política de estabilização econômica baseada, entre outras medidas, no corte das despesas públicas.

dependente do Estado. Na percepção dos neoliberais, era necessário arejar o país com a abertura comercial, para que a concorrência externa forçasse o aperfeiçoamento da estrutura econômica nacional. Ao mesmo tempo em que a estabilidade macroeconômica permitiria a inserção de investimentos diretos e poupança externa que financiaria o desenvolvimento local. Para tanto, fazia-se necessário também conter a vasão de recursos por meio dos déficits fiscais. Passava por este ponto a necessidade de se reduzir as funções do Estado (Estado mínimo), tanto em sua esfera social, quanto econômica (privatizações).

A ideia prevalecente no Brasil, mesmo em partidos de oposição, era a de que não havia alternativas à proposta neoliberal considerada a única capaz de modernizar o país e de permitir a retomada do desenvolvimento e a inserção na economia internacional. Apostava-se “na solidez da ordem econômica internacional prevalecente, baseada na estabilidade do dólar e das taxas de juros” (BATISTA, 1994, p. 13).

As dificuldades do governo Collor em combater a inflação e a crise política em que o governo se envolveu após 1992⁵⁰, com sucessivas denúncias de corrupção não permitiram que o “programa” neoliberal se consolidasse. Apenas, após a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1993, o “neoliberalismo” ganharia forma e se transformaria no centro das políticas estatais.

Merece destaque neste aspecto, além da formatação do processo de privatização sob responsabilidade do Banco de Desenvolvimento Econômico Nacional (BNDES), a ampliação do processo de abertura comercial e financeira, a reforma previdenciária e o “desmanche” do Estado por meio do veto a novos concursos, alguns deles em áreas de grande importância como fiscalização trabalhista e tributária (CANO, 2000). Outro elemento de grande importância no governo FHC foi a eliminação de todas as formas de política econômica, nos moldes do período desenvolvimentista.

As consequências destas políticas na estrutura econômica e social podem ser percebidas de diversas formas como a internacionalização e desindustrialização da economia nacional, a redução do emprego assalariado, especialmente nas grandes metrópoles, o aumento da vulnerabilidade externa da economia e a elevação do desemprego. Por outro lado, a inflação foi contida desde 1994 e programas sociais focalizados – nos moldes defendidos pelo Banco Mundial – tiveram relativo êxito em algumas áreas como saúde e educação⁵¹. Tais

⁵⁰ Collor implementou um austero programa de choque, confiscou as contas bancárias das classes média e alta, levando o país a uma profunda recessão (WEYLAND, 2000).

⁵¹ Entre as ações podemos citar os medicamentos genéricos na área de saúde pública, através da Lei 9.787/99 e a universalização do acesso ao ensino básico por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

ações, entretanto, eram limitadas e, em certa medida, até mesmo inviabilizadas pela política econômica que reduzia significativamente a capacidade de atuação do Estado em todas as suas esferas. Segundo Sader,

O neoliberalismo no Brasil promoveu dois fenômenos centrais, ambos negativos: a financeirização da economia e a precarização das relações de trabalho. [...] O Estado se tornou refém do capital financeiro, com a multiplicação do déficit público e seu endividamento.

As relações de trabalho foram submetidas a processos de informalização, que na realidade significaram sua precarização, com a expropriação de direitos essenciais dos trabalhadores – a começar pelo contrato formal de trabalho –, fazendo com que deixassem de ser cidadãos do ponto de vista social, isto é, deixassem de ser sujeitos de seus direitos. A maior parte dos trabalhadores se manteve na condição da exclusão social. Foi esta a “herança maldita” que o governo Lula recebeu de FHC (SADER, 2013, p. 138).

Diante da piora dos indicadores sociais, o governo de coalizão de centro-direita liderado pelo peesedebista Fernando Henrique Cardoso no início de seu segundo mandato já estava profundamente desgastado. O Brasil, neste período, se apresentava como um dos países com maior desigualdade na distribuição de renda (MONIZ BANDEIRA, 2002, p. 138), um dos maiores índices de desemprego e grande dificuldade de retomada do crescimento econômico.

3.3.3 Neoliberalismo na Venezuela

A economia venezuelana sempre foi baseada em um Estado rentista, dependente do setor petrolífero. O *boom* do setor na década de 1970, possibilitou ao Modelo de desenvolvimento conciliar "crescimento" e "redistribuição". Esta conciliação diferenciava o modelo desenvolvimentista venezuelano dos modelos implantados em outros países (muitas vezes de caráter autocráticos) que sacrificavam a “redistribuição” diante da necessidade do “crescimento” (REY, 1998). “Durante décadas o petróleo abasteceu o crescimento econômico e a classe média prosperou, com pico de renda *per capita* em 1978” (McCOY, 2005).

A aparente tranquilidade econômica solidificou o apoio e a confiança popular ao “Modelo de Desenvolvimento” e aos líderes “democráticos”, como garantia da redistribuição de seus benefícios – fator essencial ao funcionamento do sistema político democrático

*puntofijista*⁵². Contudo, o desenvolvimento de uma mentalidade "rentista", a qual confiava que os problemas poderiam resolver-se através dos gastos públicos cada vez mais custosos e improdutivos, fez com que o Estado se convertesse em um amortecedor e atenuador dos conflitos sociais, através da renda petrolífera (Rey, 1998, p. 313). Seguindo essa lógica, os governos do período não se preocuparam em investir em uma diversificação produtiva, ou seja, em outros produtos, além do petróleo, que desenvolvesse a economia nacional.

O primeiro mandato de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) fora lembrado pela população como “os tempos bons”. Todavia, sua política de gastos públicos progressivamente expansivos gerou um processo acelerado de endividamento externo⁵³ (GONZÁLEZ, 2008, p. 21). Neste ínterim, começaram a surgir os problemas de corrupção, impunidade e de irresponsabilidade, devido à falta de controles efetivos para a utilização desses ingressos por parte do Estado (GONZÁLEZ, 2008, p. 142). O resultado, afirma Bohórquez (2004), foi um “Estado hipertrofiado financista generoso de velhos e novos grupos econômicos, sem praticamente nenhum controle de retorno de capital”. O descontrole administrativo do governo, a partir de Pérez, gerou o paradoxo de um país com enormes ingressos fiscais e uma deterioração nas condições da vida de seus cidadãos, mostrando a incapacidade do governo em dar respostas ao crescimento populacional urbano. Mesmo com a diminuição dos ingressos da nação em 1982, devido à queda do preço do barril de petróleo, foi mantida a política de gastos públicos, agravando a situação com a desvalorização da moeda venezuelana⁵⁴ e o aumento de inflação.

Neste contexto de aprofundamento da crise, com a esperança de voltar aos “bons tempos” e a economia da década 1970, os venezuelanos elegeram pela segunda vez (com 52,9% dos votos) Carlos Andrés Pérez. Porém, a economia estava em colapso, com o aumento nos encargos da dívida externa e com o avanço do desemprego. Era o fim dos “bons tempos”. Logo após assumir o poder, Carlos Andrés Pérez surpreendeu os venezuelanos com uma política econômica austera conhecida como “*Gran Viraje*”, de viés neoliberal, nos moldes do receituário proposto pelo Fundo Monetário Internacional (VIZENTINI, 2003, p. 64). O governo buscou reduzir o intervencionismo estatal e abrir a economia para o

⁵² O sistema político democrático *puntofijista* fora instaurado em 1958 a partir do chamado Pacto de *Punto Fijo* assinado pelos partidos Ação Democrática, COPEI e URD. O Pacto durou até o final da década 1990.

⁵³ O total da dívida pública aumentou de 4.708 milhões em 1974 para 31.187 milhões de bolívares em 1978. Em 1983 a dívida externa venezuelana cresceu vertiginosamente chegando a 120.902 milhões de bolívares. (GONZÁLEZ, 2008).

⁵⁴ O dia 18 de fevereiro de 1983 em que se oficializou a medida de desvalorização da moeda venezuelana ficou conhecido como “*Viernes Negro*”. (LÓPEZ MAYA, 2005).

investimento e comércio externo, “cortando os gastos públicos, aumentado os preços do setor público e eliminando o controle de preços e de câmbio” (WEYLAND, 2000, p. 94).

Ademais, o governo adotou “um forte ajuste fiscal, privatização das principais empresas estatais, com exceção da petrolífera, e o enxugamento da máquina administrativa do Estado (em um país onde o Estado e suas empresas eram os principais empregadores)”; a liberação de preços, incluindo o da gasolina; a liberação das taxas de juros; a eliminação do controle cambial; o aumento das tarifas dos serviços públicos e a redução dos subsídios (VILLA, 2005, p. 156). Essas medidas geraram tensão tanto entre as elites quanto nos setores populares. O próprio partido de Pérez – Ação Democrática – passou a criticar suas ações em relação à crise econômica. Setores de seu partido alegaram que a resposta, por parte do governo, foi fria e divorciada da realidade sócio-política do país (LOPES MAYA, 2005, p. 54).

Margarita López Maya (2005) afirma que também houve tensão nos acordos com a *Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela* (Fedecámaras) e a Confederação de Trabalhadores de Venezuela (CTV) – acordos estes que ocorriam desde 1958 com a implantação da democracia representativa venezuelana. A saída com estas reformas, além de não resolver de imediato os problemas da economia da Venezuela, aprofundou as desigualdades e a pobreza. De acordo com dados apresentados pela autora, a ampliação da pobreza foi progredindo ao longo destes anos de crise chegando em 1997, a um total de 44,76% de lares venezuelanos abaixo da linha da pobreza. No que se refere a educação, 70% dos estudantes que ingressavam no ensino primário não chegavam ao nono ano, e, oito de cada dez estudantes que chegavam à universidade provinham de escolas particulares. Esses dados, entre outros, deixavam clara a degradação social que foi se instalando no país ao longo dos anos, e para a qual os antigos mecanismos rentistas do Estado não tinham mais resposta.

Todavia, a Venezuela destacou-se por diferenciar-se de outros países que tiveram o neoliberalismo implementado (como Peru, México e Argentina) à medida que esta política fracassou logo de início. Tal insucesso, segundo Anderson (1996), se deve ao caráter contínuo e duradouro da democracia partidária venezuelana⁵⁵. Segundo Weyland (2009, p. 94), como não havia uma crise profunda na Venezuela comparada a outros países, as políticas neoliberais implementadas não tiveram o apoio popular.

⁵⁵ Vale lembrar que a Venezuela consolidou sua democracia desde 1958, escapando dos regimes ditatoriais da década de 1960.

Embora, a inflação estivesse alta para os padrões venezuelanos, estava longe de fugir do controle. “Ela estacionou em 28,1% para todo o ano de 1987 e 29,5% para 1988 – comparada a taxas mensais de até 114,5%, 81,3% e 63,2% na Argentina, Brasil e Peru”. Logo, a reação às políticas neoliberais foi imediata, através dos protestos, ocorrido em 1989, conhecido como *Caracazo*, em que setores das classes média e populares saíram às ruas em repúdio ao pacote econômico. Tal protesto, que foi duramente reprimido pela reação militar, marcou a insatisfação dos venezuelanos com o regime. De acordo com Villa (2005), foi o primeiro forte sintoma da instabilidade política do regime venezuelano. O *Caracazo* tomou dimensões nacionais, constituindo o estopim para uma sucessão de eventos que aprofundariam a crise política venezuelana, como a insurreição ocorrida em fevereiro de 1992, protagonizada pelo então tenente-coronel Hugo Chávez. Dentro desta série de abalos à ordem institucional, Carlos Andrés Pérez foi afastado do governo, em 1993, sob a acusação de corrupção, aprofundando a desmoralização das instituições venezuelanas. A crise econômica demonstrou a fragilidade da capacidade da economia venezuelana em manter o padrão de bem-estar para a maioria da população.

Ainda em 1993, Rafael Caldera foi eleito com 30,45% dos votos pelo partido Convergência Nacional⁵⁶. Após assumir a presidência, continuou a agenda inaugurada por Pérez intensificando as medidas neoliberais, através do programa “Agenda Venezuela”, um programa de estabilização macroeconômico com inspiração do Fundo Monetário Internacional (FMI) que visava resolver os crescentes déficits na conta capital, controlar a inflação e amenizar a redução do PIB. Para tanto propunha: reduzir o déficit fiscal, ampliar a eficiência do setor público, incentivar a poupança e o investimento privado, diminuir o gasto interno e ampliar o Investimento Direto Externo (GONZÁLEZ, 2008, p. 39). Essas medidas, além de seu caráter notoriamente antipopular, também destoavam do discurso que havia eleito Caldera. Segundo Cano (2000, p. 521), o plano “Agenda Venezuela”, “defrontou-se com recessão, baixo crescimento e inflação alta em 1994-1995. Não é difícil, assim, entender que o processo de encaminhamento das reformas e os ajustes foram na maioria dos casos descontínuos e parciais”.

Embora, na metade da década de 1990, a balança comercial venezuelana apresentasse saldos positivos devido às exportações do petróleo para os Estados Unidos, houve expressivo aumento da taxa da pobreza de 39,8% em 1990 para 49,4% em 1999. A taxa de indigência

⁵⁶ Rafael Caldera pertencia ao Partido COPEI, contudo, como este partido estava deslegitimado perante a sociedade, criou o partido Convergência Nacional para concorrer nas eleições de 1993.

subiu no mesmo ano de 14,4% para 21,7%⁵⁷. A Venezuela se deparava com uma crise econômica, política e, conseqüentemente, social que favoreceu a vitória de Hugo Chávez nas eleições de 1998.

Como podemos observar, submeter os países latinos americanos às forças do mercado não resolveu o problema da dívida externa, que tanto preocupava os organismos internacionais (a exemplo do FMI). Além disso, devido à desregulamentação da economia e da abertura unilateral dos mercados, a maioria dos países da América do Sul passou a ter déficit na sua balança comercial (MONIZ BANDEIRA, 2002). A adoção de políticas econômicas atreladas ao Consenso de Washington foi o estopim para o agravamento da crise que se espalhava pela América Latina. As conseqüências dessa crise se mostraram visíveis com a piora dos índices sociais e, conseqüentemente, a convulsão social frente ao aumento das dívidas públicas (interna e externa); à deterioração dos serviços públicos; ao desaceleramento do crescimento; à elevação da taxa de desemprego; à queda nos níveis de rendimento, pela concentração de renda; ao aumento da pobreza e; à restrição das políticas sociais⁵⁸ (FILGUEIRAS, 2000).

Ademais, o neoliberalismo enfatizou o caráter individualista da práxis política, ao acentuar a concepção do homem como consumidor. “Que cada indivíduo buscasse sua satisfação sem restrições, e, qualquer que fosse o resultado, seria o melhor que se podia alcançar” (HOBSBAWM, 1995, p. 543). Era claro que o projeto neoliberal reforçava a ideia presente na teoria hegemônica da democracia liberal de conter a soberania popular.

A teoria do livre mercado alega que não há necessidade da política, pois a soberania do consumidor deve prevalecer sobre o resto: o mercado supostamente deve garantir o máximo de escolhas para os consumidores, permitindo-lhes satisfazer todas as necessidades e desejos por meio dessas escolhas (HOBSBAWM, 2000, p. 118).

Essa visão do homem enquanto consumidor e a ênfase nos valores individualistas que permeia as sociedades colocou em crise a própria função da cidadania, na medida em que a

⁵⁷ Dados da CEPAL (<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>).

⁵⁸ Com o alastramento da miséria na América Latina e, buscando manter o controle do processo de reformas na região, os órgãos internacionais (Banco Mundial e BID) passaram a incorporar novos elementos de natureza política e social. O exemplo está na publicação do *World Economic Report* de 1990 que tratou do tema da miséria no Terceiro Mundo. Neste a sugestão era de que a concessão de ajuda fosse vinculada a compromissos nacionais de combate à pobreza (BATISTA, 1994, p. 14).

relação direta entre o “consumidor” e o responsável pelas decisões políticas, “não deixa nenhum espaço para a essência da política, [...] na qual as pessoas articulam suas opiniões e se unem para alcançar objetivos coletivos (HOBSBAWM, 2000, p. 119). A cidadania passou a ser “identificada e reduzida à solidariedade para com os pobres, entendida no mais das vezes como mera caridade” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 57). Logo, a sociedade civil, passou a ser representada por ONGs e pelo Terceiro Setor (DAGNINO, 2005).

Em suma, o processo neoliberal significou a construção de um projeto para a restauração do poder das elites econômicas (DUMÉNIL; LÉVY, 2003; Harvey, 2007, p. 72). Embora as políticas “neoliberais” tenham ocorrido de forma distinta nos países da América Latina, o descontentamento das massas foi generalizado. A demanda da população latino-americana situava-se em torno da inclusão, da participação, da redistribuição de renda e da igualdade social. À medida que essas demandas não eram atendidas, iniciaram-se a convulsão das massas e movimentos sociais. O resultado da crise que se instaurara foi à rejeição por parte da sociedade, através de manifestações nas ruas e/ou do “voto castigo”, a qualquer um que representasse os governos neoliberais. Não por acaso, o fracasso neoliberal e a necessidade de elaborar políticas mais pragmáticas que combinasse os mecanismos de mercado com graus maiores de regulação estatal e participação social, corroboraram para a ascensão de coalizões de centro-esquerda (LACLAU, 2006), em certa medida críticas ao neoliberalismo.

Apesar da crise da hegemonia neoliberal, esta deixou para as esquerdas grandes desafios: articular crescimento com redistribuição e melhorias nas condições de vida da população e, talvez, o maior desafio, romper com a concepção do homem enquanto consumidor para torná-lo ativo. Buscar ações coletivas na sociedade de consumo, se faz ainda mais difícil para a esquerda, como aponta Hobsbawm (2000, p. 120), já que “a política da direita – a manutenção do *status quo*, não depende tanto de uma ação coletiva”, como depende a política da esquerda – a busca pela igualdade.

3.4 A Trajetória da Esquerda e os Condicionantes Institucionais

Apesar das transformações na esquerda, ao longo do tempo, a partir de suas experiências e imperativos enfrentados, o *ethos* da igualdade permaneceu, ainda que a forma de persegui-los tenha se modificado significativamente, ora por meio da abolição da propriedade privada, considerada por Rousseau como a causa principal da desigualdade entre

os homens, ora, por meio de políticas implementadas com o propósito de promover a justiça social através de diversas formas de distribuição de renda (BOBBIO, 2011, p. 178). Esta última forma de buscar a igualdade, se tornou mais condizente com a realidade atual. Resta saber, se as esquerdas aqui analisadas tiveram espaço para perseguir os seus ideais e em que condições assumiram o poder.

3.4.1 A trajetória do Partido Socialista Chileno (PSCh)

“No si detienen los procesos sociales ni con el crimen ni con la fuerza. La historia es nuestra y la hacen los pueblos...” (Salvador Allende).

O Chile, desde muito cedo, contava com as ideias socialistas nos meios intelectuais e operários. As primeiras décadas do século XX, estava marcada pelo desenvolvimento do ideário socialista, com um conteúdo amplo e, ao mesmo tempo, confuso, reflexo de distintas correntes que se manifestavam neste momento (PSCh, 2004).

Na década de 1930, o país possuía “um sistema constitucional firmemente estabelecido que permitia aos partidos atuar com liberdade no cenário parlamentar e no eleitoral”, o que favoreceu a fundação do Partido Socialista. Ademais, a classe média numerosa proporcionava uma base eleitoral para o partido e o movimento sindical estava “atraído pelo apoio socialista ao registro legal num momento em que o Partido Comunista, comprometido na época com uma atitude ultra-esquerdista, contestava as vantagens desse registro” (ANGELL, 2009, p. 481). Além disso, o respaldo popular à liderança de Marmaduke Grove, que tomou o poder em 1932 e instaurou uma “República Socialista”, embora tenha durado somente doze dias, demonstrou a importância de um partido que resgatasse seus ideais.

Assim, em 19 de abril de 1933 foi criado o Partido Socialista, com a convergência de várias organizações: a *Nueva Acción Pública* (NAP), cujas lideranças eram Eugenio Matte Hurtado, Carlos Alberto Martínez e Marmaduke Grove; a *Acción Revolucionaria Socialista*, dirigida por Eugenio González Rojas e Oscar Schnake; a *Orden Socialista*, liderada por Arturo Bianchi, e os partidos *Socialista Marxista* e *Socialista Unificado* (PSCh, 2004).

Desde então, o Partido Socialista esteve presente na vida política nacional do país, principalmente encampando a luta da classe trabalhadora. Segundo Angell (2009), o PSCh estava à esquerda do Partido Comunista, apoiando a ocupação de fábricas e fazendas por

operários e camponeses. Participou como uma das principais forças da Frente Popular⁵⁹, esta que assumiu o governo em 1938⁶⁰ e atuou em três ministérios durante este governo: o Ministério da Saúde com Salvador Allende, do Fomento e Obras Públicas com Oscar Schnake e o Ministério de Terras e Colonização com Rolando Merino. O Partido Socialista também integrou o governo da “*Unidad Popular*”⁶¹ (1970-1973) liderada pelo socialista Salvador Allende (PSCh, 2004), que tinha o intuito de criar uma sociedade socialista por meios pacíficos e constitucionais.

O governo Allende aprovou no Parlamento a nacionalização do Cobre; intensificou as transformações rumo a Reforma Agrária – “Milhares de hectares pertencentes a fundos desapropriados foram dados para aqueles que o habitavam”. O setor estatal foi reforçado pela nacionalização do setor de mineração, de bancos e indústrias (PSCh, 2004, p. 8). No entanto, em 1972, vários conflitos eclodiram entre o governo e a oposição.

A crise de direção política, a limitada base de apoios internos insuficiente para levar a cabo a magnitude das mudanças desejadas, o distanciamento internacional promovido pelos EUA, e a conspiração civil militar frustraram radicalmente as possibilidades de êxito deste projeto (VARAS, 2012, e-book, posição 1715).

Em 11 setembro de 1973, o governo Allende fora derrubado. Era o início da ditadura de Pinochet, que durou 17 anos, bem como, do período neoliberal chileno. O Congresso Nacional foi fechado, partidos políticos dissolvidos, forças de esquerda reprimidas⁶² e os direitos humanos da população chilena pisoteados, à medida que as garantias individuais foram suspensas. “*La dictadura fue particularmente dura para los socialistas, que sufrieron la pérdida de más de 400 compañeros*” (PSCh, 2004, p. 9).

Apesar do contexto, os socialistas começaram a reconstruir o partido e continuaram ativos na clandestinidade. O partido, que considerava a democracia como algo natural, se viu obrigado a rever o significado desta. Uma ala renovadora do socialismo apontava para uma moderação do partido, preconizando “o planejamento democrático, a economia mista e os pactos sociais entre o governo, os trabalhadores e os empresários (a chamada *Concertación Social*)” (ANGELL, 2009, p. 536-537).

⁵⁹ A “Frente Popular” era integrada pelos partidos Radical, Socialista, Comunista e Democrata.

⁶⁰ As eleições de 1938 foram apresentadas como uma disputa entre democracia e o fascismo, vencendo o candidato do Partido Radical, favorável à democracia, Pedro Aguirre Cerda (ANGELL, 2009).

⁶¹ A “*Unidad Popular*” era constituída pelos partidos: PSCh, PCCh, MAPU (*Movimiento de Acción Popular Unitaria* – partido fruto de uma divisão no partido democrata cristão), Partido Radical, API e PIR (PSCh, 2004, p. 7).

⁶² Muitos líderes do PSCh foram obrigados a exilar-se.

No processo de mobilização social contra a ditadura de Pinochet, o PSCh percebeu a necessidade de formar alianças e foi alcançando substantivas convergências políticas que implicou na criação da “*Concertación de Partidos por la Democracia*” (*Concertación*) em 02 de fevereiro de 1988, junto a outras forças democráticas, em especial, os partidos de centro como o democrata-cristão e os radicais com a finalidade de restaurar a democracia⁶³. A *Concertación* abarcou um campo ideológico bastante extenso, com PSCh situado claramente à esquerda; o PPD⁶⁴ na centro-esquerda e a Democracia Cristiana (PDC ou DC) em direção ao centro, com frações situadas na centro-direita. Já a oposição à *Concertación* era composta por um partido claramente situado na direita – a *Unión Democrática Independiente* (UDI) e outro situado na centro-direita – a *Renovación Nacional* (RN), conformando a coalizão *Alianza por Chile* (MOREIRA, 2009, p. 17).

No plebiscito realizado em 5 de outubro de 1988, a *Concertación* obteve uma vitória, embora apertada⁶⁵, significativa para impor o “Não” a continuidade de Pinochet no poder executivo. Contudo, vale lembrar, que embora Pinochet tivesse perdido o plebiscito em 1988, o mesmo pôde ficar no poder por mais um ano através do artigo 29º das disposições transitórias⁶⁶ contido na Constituição, e estrategicamente, garantiu através de leis a continuidade de alguns “enclaves autoritários”, como a instituição de senadores vitalícios e um sistema eleitoral binominal.

Garretón (1992) classificou os enclaves em: institucionais (a exemplo das leis orgânicas constitucionais sobre o Banco Central, Forças Armadas, Educação⁶⁷, Congressos entre outras), de atores (que se refere às Forças Armadas, à direita política e ao setor empresarial), ético-simbólico (se refere ao tema dos direitos humanos) e sociocultural. Este último, nas palavras do autor, faz referência aos

traços clássicos de uma sociedade que viveu mais de uma década de ditadura que procurou implementar um novo modelo de relações entre Estado e

⁶³ O Partido Comunista Chileno não fez parte da coalizão *Concertación*, pois defendiam a revolução armada como único meio de restaurar a democracia (ver: ANGELL, 2009).

⁶⁴ O *Partido por la Democracia* (PPD) emergiu do Partido Socialista e foi criado pelo socialista Ricardo Lagos como um “partido instrumental” para participar do plebiscito de 1988. O PPD também integra a *Concertación*, propondo uma imagem mais moderna e menos ideológica que o Partido Socialista.

⁶⁵ De um total de 7.251.933 votos emitidos, 3.967.569 – 55,99% votaram a favor do “NO” (Não à continuidade de Pinochet), enquanto 3.119.110 eleitores que votaram a favor do “SÍ”, o que representou 44,01% do total.

⁶⁶ O artigo 29º das disposições transitórias estabelece: “*Si la ciudadanía no aprobare la proposición sometida a plebiscito a que se refiere la disposición vigésima séptima transitoria, se entenderá prorrogado de pleno derecho el período presidencial a que se refiere la disposición decimotercera transitoria, continuando en funciones por un año más el Presidente de la República en ejercicio y la Junta de Gobierno, con arreglo a las disposiciones que los rigen. Vencido este plazo, tendrán plena vigencia todos los preceptos de la Constitución*” (CHILE, 1980, grifo nosso).

⁶⁷ As leis orgânicas constitucionais asseguravam que o mercado funcionaria sem barreiras no campo educacional e, outras áreas, como o uso da água, a proteção ambiental, o acesso à saúde etc.

sociedade, erradicar a política, submeter as interações sociais ao modelo de mercado, restringir as liberdades e reduzir o espaço público, e impor um esquema econômico que teve como resultado a fragmentação, elitização e atomização sociais. Enfim, uma ditadura que através de mudanças estruturais, institucionais e uso da repressão desarticulou o modo tradicional de constituição dos sujeitos e atores sociais e restringiu as bases materiais de geração de movimentos sociais, sem constituir polos novos para seu surgimento (com exceção, provavelmente, dos especificamente anti-ditatoriais como as organizações de direitos humanos) (GARRETÓN, 1992, p. 75).

Como aponta Martins (2000, p. 80), o governo Pinochet buscou “preservar as bases do modelo econômico neoliberal livre das incertezas da democracia como também o de perpetuar o papel tutelar das Forças Armadas sobre a sociedade e o futuro do Estado democrático”. As únicas reformas constitucionais, que a oposição conseguiu negociar com Pinochet, no processo de transição, foram o fim da proscrição dos partidos marxistas, o aumento do número de senadores eleitos de 26 para 38 e a redução do mandato do presidente eleito em 1989 de oito para quatro anos. Ao contrário das transições brasileiras e argentinas, o Chile não enfrentava neste momento uma crise econômica aguda que provocasse a comoção de toda a sociedade, o que explica o relativo apoio que Pinochet ainda tinha perante a mesma.

Em 14 de dezembro de 1989, o carro-chefe da *Concertación*, Patricio Aylwin⁶⁸ (PDC), ganhou as eleições presidenciais com 55,17% dos votos. O segundo colocado Hernán Buchi Buc (UDI), ligado ao regime militar, obteve 29,4% dos votos. Nas eleições parlamentares, os socialistas representados através dos partidos PAIS e PPD, elegeram 19,1% dos deputados. Já o Partido Demócrata Cristão (PDC) obteve 31,67% de cadeiras. No total, a *Concertación* obteve 57,5% de cadeiras. A coalizão opositora *Alianza* obteve 40% das cadeiras na câmara (PSCh, 2004, p. 10; DOSEK, 2010).

Do processo de redemocratização em diante o Partido Socialista sempre esteve integrado a *Concertación* que se manteve no poder executivo até os dias atuais com exceção do mandato de 2010-2014 que foi governado por Sebastian Piñera do partido de centro-direita – Renovação Nacional⁶⁹. No que se refere as eleições parlamentares, a *Concertación* também triunfou durante todo o período. Portanto, não é possível analisar a atuação do Partido Socialista sem analisar a coalizão da qual o mesmo faz parte – a *Concertación*.

⁶⁸ Patricio Aylwin, dirigente do PDC, fora duro opositor ao governo da *Unidad Popular* de Salvador Allende (GARRETÓN, 2012).

⁶⁹ O Partido da *Renovación Nacional* integra a coalizão “*Democracia y Progreso*” ou *Alianza por Chile* que encampou a campanha pela continuidade de Pinochet no plebiscito de 1988.

Durante a luta contra a ditadura de Pinochet, a *Concertación* apresentava forte crítica ao modelo neoliberal, especialmente às privatizações e à deterioração do equilíbrio social e, exigia mudanças drásticas, tais como a intervenção estatal e medidas para superar o desemprego e a profunda desigualdade de renda (WEYLAND, 2000, p. 97). No entanto, ao assumir o poder na década de 1990, os governos concertacionistas mantiveram as principais características do modelo neoliberal. Weyland (2000, p. 81) explica que essa medida se deve a “aversão por riscos por parte do governo e da maioria da população na nova democracia chilena⁷⁰”. Segundo Linz (1996, p. 56), a “experiência de um governo não democrático e o temor que produz leva a uma grande maioria de votantes a continuar dando seu apoio ao “centro” como uma posição segura”, ou seja, a opção “que melhor garante a supervivência da democracia existente, apesar de sua decepção com sua atuação”. Qualquer força política que mostrasse uma certa radicalidade, poderia perder o apoio da população.

Ademais, na metade dos anos 80, as políticas neoliberais deram alguns frutos, apresentando “inflação baixa e equilíbrio externo e fiscal, que contrastava fortemente com a situação muito mais desesperadora dos outros países latino-americanos” (WEYLAND, 2000, p. 86), o que justificou a opção de tais governos pelo sistema de livre-mercado imposto durante a ditadura de Pinochet, embora em uma versão mais flexível. No entanto, não foi só no plano econômico que os governos da *Concertación* mantiveram as políticas de Pinochet, já que o Chile ainda continua sob a Constituição de 1980⁷¹ e até 2014 mantinha o sistema eleitoral binominal⁷², o que assegurava a direita uma representação que não guardava relação com os votos obtidos (GARRETÓN, 2012, p. 80; NATANSON, 2009).

Como podemos observar, os governos concertacionistas não haviam superado os enclaves autoritários, além disso, a chegada de Pinochet no Parlamento como senador Vitalício (1998-2002) demonstrava a impunidade aos militares. Até 2005 havia senadores que eram designados⁷³ e não eleitos pelo voto popular. Segundo Garretón (2012, p. 92), essa

⁷⁰ A aversão a riscos por parte dos chilenos também foi explicitada no plebiscito de 1988, que embora o voto pela não continuidade da ditadura tenha ganhado, Pinochet recebeu significativos 44% dos votos (WEYLAND, 2000).

⁷¹ A exigência de altos quórum (3/5) para reformar a Constituição foram parte de uma poderosa rede amortizadora e protetora dos setores militares (VARAS, 2012).

⁷² O fim do sistema binominal chileno ocorreu no segundo mandato de Bachelet (2014 – atual). A promulgação da Lei 20.840 de 05 de maio de 2015 substituiu o sistema eleitoral binominal por um de caráter proporcional e inclusivo, fortalecendo desta maneira a representatividade do congresso nacional (CHILE, 2015). No novo sistema, o número de deputados aumenta de 120 para 155 e o de senadores de 38 para 50, as circunscrições eleitorais são 28 para deputados, com 3 a 8 eleitos em cada uma, e 15 para senadores, com 2 a 5 por região, com cadeiras divididas proporcionalmente aos votos nos partidos. Também foi estabelecido um mínimo de 40% de candidaturas femininas.

⁷³ A presença de senadores designados está prevista na Constituição no artigo 45 do Capítulo V (CHILE, 1980).

institucionalidade impede “os governos de cumprir com os programas para os quais foram eleitos porque carecem de recursos materiais e políticos devido aos enclaves autoritários ou aos poderes de veto de minorias”.

Os dois primeiros governos concertacionistas foram liderados pela Democracia Cristã (DC) – Patricio Aylwin (1990-1994) e Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). Tais governos, embora sem romper com os legados institucionais da ditadura, buscaram promover uma “democracia liberal inclusiva”, unindo crescimento econômico com políticas redistributivas, buscando superar a pobreza (CASTELLS, 2005). Segundo Linz e Stepan (1999, p. 248), Patricio Aylwin, diante do perigo e da dificuldade de remover os enclaves autoritários, optou “por conviver com eles, como o preço a ser pago pela estabilidade e por um grau mínimo de apoio político da direita democrática aos outros itens de seu programa”.

Essa foi a mesma lógica seguida por Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Nos programas de governo dos dois presidentes não havia propostas para mudar a constituição, apenas propunham reformas que buscavam superar os enclaves autoritários, tais como a eliminação dos senadores designados; mudanças nas funções do Conselho de Segurança Nacional (COSENA); proposta de um sistema eleitoral proporcional; modificação do Tribunal Constitucional para maior autonomia; restabelecimento das atribuições do presidente no que se refere as Forças Armadas. Contudo, nenhuma dessas propostas foram encaminhadas de fato. A justificativa era a certeza que tais propostas não passariam pelo Congresso devido o poder de veto que tinha a direita (FUENTES, 2010, p. 12).

A vitória de Ricardo Lagos (PPD), em 2000, parecia demonstrar, pelo menos ideologicamente, um direcionamento mais à esquerda da *Concertación*. Em seu programa de governo ainda mantinha as propostas de reforma dos dois governos anteriores com o intuito de eliminar os enclaves autoritários e ainda acrescentava a proposta de reforma ao quórum alto para reforma de lei. A prisão de Pinochet em Londres em 1998, de certa forma, favoreceu o processo de diálogo entre governo e oposição no Chile, isto porque as forças de direita buscavam se distanciar da figura de Pinochet. “Os temas em debate por parte dos principais atores ficaram limitados a um número relativamente reduzido de âmbitos constitucionais e que se referiam principalmente a redução dos enclaves autoritários” (FUENTES, 2010, p. 14).

O governo Lagos avançou com a aprovação, em 26 de agosto de 2005, de um pacote de reformas constitucionais que eliminava os senadores vitalícios e recuperava a prerrogativa de designar os chefes militares. No entanto, não houve reformas no sistema eleitoral (NATANSON, 2009, e-book, posição 3228). Ademais, as reformas ocorreram de cima para

baixo, sem a participação dos atores sociais. As reformas não foram suficientes e o debate em torno de novas reformas estava presente no congresso.

algunos senadores del PDC y del PS [...] plantearon abiertamente la necesidad de introducir nuevos cambios constitucionales. El senador Andrés Zaldívar estimó que se requería una reforma al sistema binominal y al sistema de quórum. En tanto, el senador Carlos Ominami postuló la necesidad de crear una comisión constituyente integrada por personas que no aspiraran a cargos de elección popular, para elaborar los principios de una nueva Constitución que sería sometida a plebiscito de cara al Bicentenario (FUENTES, 2010, p. 24).

Embora o Chile tenha sido governado pela centro-esquerda desde 1990, sempre pairou uma sombra da ditadura na sociedade e no próprio governo. Ademais é importante ressaltar o forte conservadorismo presente no país e o peso da igreja católica, o que dificulta a adoção de medidas consideradas progressistas. Tanto é verdade que, até 2004, o Chile era o único país ocidental, juntamente com a Ilha de Malta, a não permitir o divórcio⁷⁴. Havia uma forte oposição da Igreja Católica à lei do divórcio, tanto que o projeto de lei ficou transitando durante nove anos no Congresso antes de ser referendado. A cúpula da igreja fomentava campanhas publicitárias nos meios de comunicação, com o slogan “*No divorciemos a Chile*”, que aludiam o divórcio como o causador de problemas de violência e drogas entre os jovens. Durante a votação no congresso, membros de uma organização conservadora “*Acción Familia*” protestaram contra a lei com cartazes que diziam “O divórcio empobrece as mulheres”. Por sua vez, a presidente da câmara de deputados Isabel Allende rebateu a campanha conservadora, assinalando que “*la gente no se divorcia porque existe una ley que lo permite. Se divorcia porque se acaba su relación amorosa*” (QUILODRÁN, 2004). No dia 07 de maio de 2004, a lei do divórcio no Chile (Lei nº19.947) foi promulgada.

Embora o governo Lagos tenha avançado em muitos pontos, muitos temas ficaram pendentes, como a Constituição de 1980, o sistema binominal, o sistema educacional e o sistema previdenciário.

3.4.1.1 O Governo Bachelet (2006-2010): recursos políticos e correlação de forças

⁷⁴ A norma até então vigente era de 1884 que não permitia o divórcio, somente a nulidade do matrimônio mediante um engano jurídico.

A vitória de Bachelet e do Partido Socialista em 2006⁷⁵ ascendeu uma esperança para uma nova institucionalidade no Chile, além de ter sido um fato surpreendente – a eleição de uma mulher – em uma “sociedade notoriamente machista e tradicional” (ALTMAN, 2006, p. 22). Segundo Garretón (2012, p. 143), “*La elección de Michelle Bachelet como candidata de la Concertación y luego como presidenta estuvo rodeada del mito de que se trataba de un fenómeno ciudadano ajeno a los partidos, un cambio cultural de la sociedad y la política chilena*”. O cenário para a governabilidade parecia positivo para a nova presidente. A Concertação obteve maioria na câmara dos deputados, com 65 deputados eleitos de um total de 120.

Tabela 1 – Composição da Câmara por Lista/Pactos – Chile (Eleições 2005)

Votação por Lista/Pacto – Chile – DEPUTADOS (2005)				
LISTA/PACTO	VOTOS	%	CANDIDATO	ELEITO
A.- Fuerza Regional Independiente	77.213	1,17%	23	1
B.- Concertación Democrática	3.417.207	51,76%	120	65
C.- Juntos Podemos Más	488.618	7,40%	115	-
D.- Alianza	2.556.386	38,72%	120	54
Independientes (Fora Do Pacto)	62.387	0,94%	8	-
Votos válidos	6.601.811		386	120

Fonte: http://historico.servel.cl/SitioHistorico/index2005_dipu.htm

A oposição integrada na coalizão *Alianza* elegeu 54 deputados, sendo dezenove pertencentes à RN, dois independentes e trinta e três pertencentes à UDI (partido majoritário na câmara).

Gráfico 2 – Composição Congresso (Deputados) – Chile. Eleições 2005

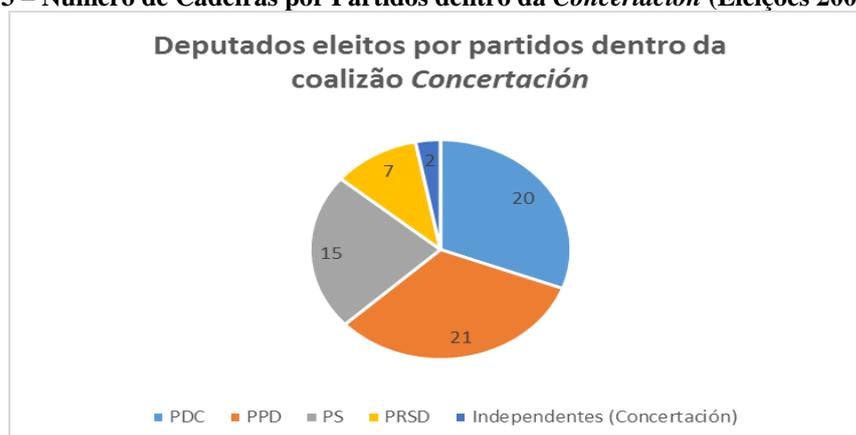


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Servicio Electoral de Chile (<http://www.servel.cl/>) e DOSEK, 2010.

⁷⁵ Nas eleições presidenciais realizadas em 11 de dezembro de 2005, Bachelet obteve 45,96% dos votos e o segundo candidato mais votado Sebastián Piñera (RN) obteve 25,41%. No segundo turno realizado em 15 de janeiro de 2006, Bachelet saiu vitoriosa com 53,50% dos votos contra 46,50% de Sebastián Piñera (DOSEK, 2010).

Dentro da *Concertación*, o Partido Demócrata Cristão elegeu 20 deputados, o PPD elegeu 21 deputados, o Partido Socialista elegeu 15 deputados e o PRSD elegeu 7 deputados. Essas eleições demonstraram que o bloco progressista no interior da *Concertación* – PS, PPD e PRSD vem se constituindo na força majoritária no interior da coalizão.

Gráfico 3 – Número de Cadeiras por Partidos dentro da *Concertación* (Eleições 2005)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Servicio Electoral de Chile* (<http://www.servel.cl/>).

No senado, a *Concertación* também obteve maioria, elegendos 11 senadores de um total de 20 cadeiras em disputa (sendo 5 do PDC, 1 do PPD, 4 do PS e 1 do PRSD). A oposição integrada na coalizão *Alianza* elegeu 8 senadores (sendo 5 pertencentes à UDI e 3 à RN). Além destes, foi eleito um senador independente (fora dos pactos).

Tabela 2 – Composição Política do Senado (1990-2006) – Chile

Partidos	Coalizão	1990	1994	1998	2002	2006
UDI	<i>Alianza</i>	2	3	5	11	9
RN		13	11	7	7	8
UCC				1		
DC	<i>Concertación</i>	13	13	14	11	6
PPD		1	2	2	2	3
PS		4	5	4	5	8
PR (PRSD*)		3	1		2	3
SD		1				
Independentes		1	3	5	1	1
Vitalício				2	1	
Designados		9	9	9	9	
Total		47	47	49	49	38

*O PRSD corresponde a fusão entre o PR e o SD.

Fonte: <http://www.emol.com/especiales/2009/nacional/presidenciales2009/congreso.asp>

Com o fim dos senadores designados e vitalícios a partir da reforma constitucional de 2005, foi a primeira vez desde 1990 que a *Concertación* conseguiu maioria no senado. Embora, a composição no congresso em 2006 tenha demonstrado um cenário favorável ao governo de Bachelet, o legado institucional deixado ainda pelo regime ditatorial e não superado por seus pares nos governos anteriores constituiu os limites à sua administração.

O primeiro impasse ao governo Bachelet foi a presença da Constituição de 1980, uma constituição muito restrita em diversas áreas, que apesar de algumas reformas importantes, via congresso, realizadas até o momento, ainda coloca o governo sob um marco limitado. O quórum alto (de 3/5) exigido para reformas constitucionais e a composição no congresso ao longo dos governos concertacionistas demonstraram que nenhuma coalizão com representação no congresso poderia aprovar uma reforma sem contar com o acordo da outra contraparte (FUENTES, 2010). As reformas até então implementadas pelos governos concertacionistas foram através da busca de consensos com as forças de direita. Estas, que em geral, apresentam forte vínculo com as elites econômicas e com o conservadorismo católico.

O sistema eleitoral chileno – sistema binominal – também se colocou como um impasse ao governo. Este sistema foi incorporado à Lei Orgânica N°18.799 de 26 de maio de 1989. No sistema binominal, os eleitores votam por um candidato, mas o partido ou a coalizão acumula os votos. Cada um dos dois partidos com maior número de votos obtém uma cadeira, salvo se o partido que está na frente obtiver o dobro dos votos em relação ao segundo colocado, neste caso o mesmo terá duas cadeiras. Há, portanto, uma sobre-representação da segunda maioria. Tal sistema favorece as forças políticas maiores e, em especial, o segundo partido ou coalizão mais importante em detrimento dos partidos pequenos (PAYNE, 2006, p. 46). Os partidos que não formam parte de uma grande coalizão veem truncadas suas possibilidades de ascender ao Congresso, já que as barreiras de entrada são muito altas. Tal é o caso do Partido Comunista, que por não fazer parte das duas coalizões principais, não havia conseguido eleger representantes apesar de ter ao redor de 6% de votos nas eleições de deputados (VARAS, 2012, e-book, p. 4610). Neste sentido, o sistema binominal promove um bipartidarismo ou a formação de duas coalizões de partidos, o que é negativo para a representatividade do sistema, implicando em pouca competitividade e escassas opções para o cidadão (BOENINGER, 2009). O sistema binominal chileno se colocou como a base principal na formação de um sistema de vetos (poder de veto da minoria de direita) que conseguiu criar e sustentar um impasse político (GARRETÓN, 2012).

Além dos impasses institucionais que obriga o governo negociar com a direita no congresso, não podemos esquecer a influência dos meios de comunicação e dos empresários. O Chile apresenta uma alta concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucos grupos (como os grupos Edwards e COPESA que tem o monopólio dos meios impressos). Somado a este fato o país permite financiamento privado de campanha⁷⁶, o que possibilita a influência destes setores no processo de formulação de políticas públicas (RUESCHMEYER, 2004). Segundo Natanson (2009, e-book, posição 3213), estes poderes extra institucionais, em especial, os de orientação direitista, como o *Diário El Mercurio*, atrasou uma série de reformas necessárias.

No que se refere as bases sociais, em geral, são desmobilizadas. Isto porque, os partidos passaram a ter uma relação meramente eleitoral com as mesmas. Além disso, o Partido Socialista Chileno, ao longo de sua história, apresentou clara moderação ideológica, aceitando o modelo neoliberal de mercado e se distanciando do movimento sindical, este último débil e fragmentado (POSNER, 2008, p. 77; ROBERTS, 1998).

Os primeiros anos do governo Bachelet foram marcados por manifestações estudantis (secundaristas), que buscavam mudanças na lei orgânica constitucional herdada da ditadura e na gestão do sistema educacional, além de reivindicar questões básicas como transporte gratuito, comida etc.; pelas manifestações dos trabalhadores subcontratados no setor do cobre e; por manifestações indígenas (povo Mapuche que representa 4% da população chilena), que reivindicavam a devolução de suas terras ancestrais e a aplicação do Convenio 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ESCOBAR, 2014). Tais manifestações demonstraram uma certa insatisfação com o governo de Bachelet nos seus dois primeiros anos de mandato. Segundo Garretón (2012), essa pressão ao governo acabou mudando a equipe política de Bachelet, pondo fim a paridade de gênero nos ministérios, uma das inovações de seu governo.

Bachelet, diante das manifestações, buscou responder as demandas e consolidou um conjunto de políticas públicas e reformas estatais o que aumentou o seu apoio popular. Mas em geral as políticas foram pontuais e no processo de discussão, muitas vezes, diversos setores conseguiram avançar muitas políticas. Um exemplo, foi o processo para a reforma trabalhista, em que o governo criou um Conselho Assessor com representação de vários

⁷⁶ Em 2003, houve uma reforma (Lei 19.884 e 19.885/2003) que estabeleceu mecanismos de financiamento público parcial e um conjunto de regulações para o financiamento privado. Ainda estabeleceu limites para o gasto em campanhas e as normas para doações (FUENTES, 2003; Biblioteca do Congresso Nacional do Chile – <http://www.leychile.cl>).

setores empresariais, técnicos, sindicais, intelectuais entre outros. Ao final do processo, ainda que este Conselho tenha apresentado importantes políticas de subsídio, o mesmo não enfrentou a questão da reforma tributária, nem conseguiu uma mudança substantiva na legislação trabalhista, bem como, não buscou fortalecer os sindicatos (GARRETON, 2012, p. 145).

O governo Bachelet embora tenha avançado em alguns aspectos como a proteção social e, especialmente, na questão de gênero, seu primeiro mandato se caracterizou “por um conservadorismo economicista e tecnocrático, com alguns toques redistributivos” (ESCOBAR, 2014, p. 5). No campo da política internacional, o governo não apostou nos sócios do Mercosul e no fortalecimento da integração regional, o que representou um paradigma distinto de política internacional, quando comparado ao Brasil e à Venezuela, pois priorizou os acordos bilaterais com os Estados Unidos. Ao final do governo, Bachelet contava com alta popularidade, mas esta não reverteu em votos para a coalizão que a mesma apoiava em 2009. A *Concertación* havia fracassado.

A análise que se faz dos governos da centro-esquerda durante vinte anos no poder (1990-2010) é que os mesmos buscaram melhorar o modelo, porém, cuidando sempre para não “chutar o tabuleiro” (NATANSON, 2009, e-book, posição 2573). Não romper com os legados institucionais da ditadura de Pinochet custou caro à democracia chilena, caracterizada por restrições à soberania popular; limitação das opções políticas por mecanismos de mercado; imagem do pluralismo sem alterar as relações tradicionais de poder; desenho equivocado de arranjos institucionais; e sociedade civil fragmentada incapaz de gerar legitimidade ou consenso social (WHITEHEAD, 1993).

Los argumentos que la intelectualidad “ofreció” a la dirigencia política concertacionista estuvieron impregnados por la “ética de responsabilidad”, más acá de la “ética del compromiso”, cuidando los límites e introduciendo cambios “en la medida de lo posible”. (...) Al entender como contradictorias ambas éticas y adscribirse unilateralmente a la responsabilidad, la intelectualidad y dirigencia política concertacionista auto limitó el alcance de sus políticas y propuestas, miró con desconfianza a los movimientos sociales y la sociedad civil, e inhibió una sana auto-crítica constructiva (VARAS, 2012, e-book, p. 2016).

É compreensível nos primeiros governos da Concertação os limites às reformas políticas e institucionais em busca da estabilidade democrática. No entanto, quando a preocupação com a estabilidade se torna única, pode ser um problema para o avanço da democracia e da esquerda, em particular. Isto porque a democracia fica restrita aos procedimentos e a esquerda limitada pelos pactos de estabilidade. Como afirma Garretón

(1992), o Chile não completou o seu processo de transição e isto se deve à ausência de reformas institucionais para aumentar a capacidade de governo da maioria política, bem como, para permitir canalizar a participação social.

3.4.2 A trajetória do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil

(...) Diferentemente de todos os partidos por aí, com sua dança de letras e siglas, o PT é simplesmente o Partido dos Trabalhadores. É único de estruturas, é único de tendências, é único de finalidade. (...) Partido de massa não tem vanguarda, não tem teorias, não tem livro sagrado. Ele é o que é, guia-se por sua prática, acerta por seu instinto (Mario Pedrosa, por ocasião da assinatura do Manifesto de Fundação do PT, no Colégio Sion em São Paulo, em 10.02.1980).

A origem do PT situa-se no cenário de lutas contra a ditadura militar, quando o chamado “Milagre Brasileiro⁷⁷” deu sinais de seu esgotamento e iniciava-se, entre o final da década de 1970 e começo dos anos 1980, o processo de liberalização política⁷⁸. O processo de nascimento do partido está ligado a intensa mobilização social⁷⁹ com a organização de grandes greves por parte dos sindicalistas na região do ABCD paulista⁸⁰ e que se espalhou para todo o país, com a confluência de três grandes correntes: os sindicalistas; as comunidades de base e os movimentos populares da Igreja Católica (ligados a Teologia da Libertação) e; a esquerda que vivia na clandestinidade (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998; SINGER, 2001).

Estimuladas pela perspectiva da reforma partidária e pelas greves, iniciativas diversas, que terminarão por fundir-se no PT, despontam no decorrer de 1978. Políticos e intelectuais afluem ao sindicato de São Bernardo. Grupos e lideranças trotskistas, como a Convergência Socialista⁸¹ e o presidente do Sindicato dos Coureiros de São Paulo, Paulo Skromov, levantam a palavra de ordem “Por um Partido dos Trabalhadores” ou “Por um Partido

⁷⁷ O Milagre Brasileiro corresponde à época de elevado crescimento econômico entre os anos de 1968 e 1973 durante o governo ditatorial de Emilio Garrastazu Médici.

⁷⁸ Em 1979 foi promulgada a Lei Orgânica de Partidos Políticos (Lei nº6.767) que põe fim ao sistema bipartidário entre ARENA E MDB. É criado seis novos partidos: Partido Democrático Social – PDS (sucessor da ARENA), o Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

⁷⁹ Em 1977 se iniciou o movimento pela reposição salarial, liderado por Luís Inácio Lula da Silva – então presidente do sindicato de metalúrgicos de São Bernardo –, que o lançou no cenário político nacional.

⁸⁰ A região do ABCD paulista constitui uma região tradicionalmente industrial do estado de São Paulo, composta pelas cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema.

⁸¹ A Convergência Socialista foi expulsa do PT em 1992 e assumiu identidade autônoma como Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU). Ver: SINGER, 2001 e HARNECKER, 2003.

Operário”. Grupos de inspiração diversa, como a maoísta Ala Vermelha, presente no meio sindical do ABCD, também sugerem a criação “de um partido de trabalhadores, legal e de massas”. Os próprios “novos sindicalistas” começam a pensar na formação de um partido (SINGER, 2001, p. 17-18).

A atração pela autenticidade e liderança do movimento do ABCD, assim como pelo carisma de um dos principais líderes sindicais – Luís Inácio Lula da Silva, levará a uma enorme gama de adesões para a propostas do PT (SINGER, 2001, p. 24). O debate em torno da formulação do partido visava formar um partido amplo de orientação socialista democrática.

Fundado em 10 de fevereiro de 1980, o PT constituiu um partido de origem externa – seguindo a concepção de Duverger (1970),

os partidos de criação externa são geralmente mais coerentes e mais disciplinados que os partidos de criação eleitoral e parlamentar. Os primeiros dispõem, com efeito, de uma organização preexistente que une naturalmente todas as suas células base; os segundos são obrigados a estabelecer esses laços de todas as peças, sem nada no início a não ser a coexistência de alguns deputados no seio de um mesmo parlamento. (DUVERGER, 1970, p. 31).

O PT não foge à regra, altamente disciplinado e coeso no congresso, com fortes vínculos com os sindicatos e movimentos sociais (MAINWARING, 1995, p. 307). Nesta mesma linha, Meneguello aponta o PT como o primeiro “partido de massas” criado no Brasil. Nas palavras da autora:

o PT é um partido de origem externa, extraparlamentar, de caráter societário; apresenta uma proposta definida de inserção da classe trabalhadora no sistema político; sua estrutura interna fundamenta-se em núcleos de base, órgãos básicos de trabalho e integração partidária; seu funcionamento interno define-se pela intensa articulação entre os órgãos estabelecidos de forma hierárquica. Quanto a participação, o PT define-se, em certo sentido, pela ideia “integralista” de partido: visa uma profunda integração com seus membros através de atividades políticas e tarefas de organização permanentes, fora dos períodos eleitorais (reuniões, debates, festas, contribuições financeiras periódicas, edição de boletins e jornal etc.). Finalmente, quanto à ação política, o PT confere bem menos importância à atividade eleitoral e parlamentar do que os demais partidos, priorizando os laços com os movimentos sociais (MENEGUELLO, 1989, p. 36).

Segundo Moreira (2009, p. 21) o PT reproduz a trajetória dos velhos partidos socialistas europeus⁸² que nascem como manifestação política do movimento dos

⁸² Os partidos operários europeus, a princípio fora do sistema, apontavam como caminho a revolução, todavia, quando decidiram participar das eleições e passaram a exercer parcelas de poder transformaram-se em partidos

trabalhadores organizados, constituindo um partido “classista” por definição. Keck (1991, p. 271) afirma que o PT constitui um fato novo entre as instituições políticas brasileiras – um partido inteiramente democrático, que expressa os interesses dos pobres e trabalhadores na esfera política e busca representar todos os seus membros e responsabilizar-se perante eles pelos seus atos.

Desde sua origem, o “PT esteve ligado às grandes greves daquela década, à organização da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983, e ao nascimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) em 1984” (SINGER, 2001, p. 11). O partido também teve papel importante na campanha das “Diretas-Já” para presidente em 1984 e esteve à frente da luta pela Constituinte.

O PT queria uma Constituinte livre, democrática e soberana (CSBH-FPA, 2011). Embora foi um embate difícil para a construção do texto constitucional, “a atuação da pequena bancada do PT [16 deputados] no Congresso que elaborou a Constituição de 1988 foi considerada exemplar” (SINGER, 2001).

Ao longo de 583 dias de trabalhos constituintes, iniciados em 1º de fevereiro de 1987 e encerrados em 5 de outubro de 1988, a luta pelo fim do chamado “entulho autoritário”, pela defesa de uma Constituinte exclusiva, a ativa luta do PT e de seus militantes na coleta de assinaturas e na apresentação das emendas populares, a sua influência entre parte das 974 pessoas que defenderam e debateram nas audiências públicas das comissões e subcomissões temáticas e entre parte dos 83 representantes que defenderam no Plenário da Constituinte as 122 emendas populares que coletam 12 milhões de assinaturas, além da participação na organização de manifestações de segmentos populares em defesa de seus interesses são momentos dessa gigantesca batalha que se travou não apenas no Plenário e nos corredores do Congresso Nacional, mas Brasil afora (CSBH-FPA, 2011, p. 99).

Dentre as bandeiras defendidas pelo PT está a luta pelo direito dos trabalhadores, pela reforma agrária, pelo rompimento com o FMI, a luta pelos direitos dos grupos sociais específicos, como as mulheres, os negros e os índios. O PT foi o único partido a apresentar um anteprojeto concreto de Constituição e a impulsionar a elaboração de emendas populares que lograram reunir milhões de assinaturas (HARNECKER, 2003, p. 280).

A participação do PT no Congresso constituinte “reforçou a socialização dos petistas no interior das instituições e desbloqueou o caminho das parcerias eleitorais” (SINGER, 2001, p. 55). O partido foi formando raízes no solo eleitoral, saindo de “São Paulo para o resto do

moderados: passaram a se interessar pela legalidade democrática e, logo, sua retórica mudou dando ênfase às reformas, “o que não significa que deixem de existir diferenças significativas entre esses partidos e os conservadores (SINGER, 2001, p. 84-85).

Brasil e das regiões metropolitanas para as pequenas cidades do interior” (SINGER, 2001, p. 50).

Ao longo de sua atuação nas eleições – desde 1982 – o partido reavaliou seu estilo de campanha, apresentando cada vez mais um discurso moderado buscando ampliar sua base eleitoral. “Conclui-se que a propaganda centrada sobre lemas do tipo “Trabalhador Vota em Trabalhador” e “Vote no Três Que o Resto é Burguês” havia afastado a classe média e os eleitores menos politizados” (SINGER, 2001, p. 52).

Em 1988, o PT conquistou importantes cidades, com um “discurso leve” e sua identificação com os movimentos reivindicativos. O partido expandiu para as cidades médias e confirmou presença nas capitais, com vitória eleitoral em São Paulo (com Luiza Erundina); em Porto Alegre (com Olívio Dutra – um dos sindicalistas históricos do PT) e em Vitória (com Vitor Buaiz). Além dessas vitórias, o PT ganhou em mais 33 municípios e se colocou como segunda força eleitoral no Rio de Janeiro, Belo Horizonte e em Goiânia (SINGER, 2001).

Em 1989, o PT disputou as eleições nacionais com Luiz Inácio Lula da Silva, como candidato a presidente, que foi para o segundo turno contra Fernando Collor de Mello. No primeiro turno Lula obteve 17,1% dos votos válidos e no segundo turno 47%. A partir dessa eleição o PT passou a superar o PDT como maior partido de esquerda e tornou-se hegemônico no Rio Grande do Sul, o estado mais politizado do país” (SINGER, 2001, p. 57).

Em 1990, o PT dobrou sua representação na câmara de 3,3% para 7,0% (ocupando 35 cadeiras com deputados federais e 81 com deputados estaduais) e elegeu Eduardo Suplicy para senador por São Paulo. O PT ganhava força e se mostrava organizado e competitivo na arena eleitoral.

Em 1991, no primeiro Congresso Nacional em São Bernardo do Campo foi aprovada a formulação mais extensa do tipo de socialismo defendido pelo PT, o qual aceitava economia de mercado e as instituições da democracia representativa (SINGER, 2001).

O *impeachment* de Collor em 1992 prenunciava grandes possibilidades para o PT na eleição presidencial de 1994, contudo, o contexto deu uma reviravolta, com a composição de uma frente de centro-direita entre o PSDB, o PFL (atual DEM) e o PTB, além da edição do Plano Real – que pôs fim a superinflação e favoreceu Fernando Henrique Cardoso (FHC), então ministro da Fazenda, que ganhou as eleições no primeiro turno com 54,3% dos votos válidos contra 27% de Lula (SINGER, 2001, p. 64).

Apesar da derrota em 1994, eleitoralmente o PT continuava crescendo. Nas eleições de 1998, com o estabelecimento da reeleição e sobre a influência do sucesso ainda do Plano Real, FHC foi reeleito com 53% dos votos válidos. Lula se candidatou tendo como vice Leonel Brizola, o que mostrou uma certa flexibilização do partido com as alianças. A chapa obteve 31,7% dos votos válidos.

Com as experiências administrativas, especialmente em São Paulo – fortaleceu uma visão dentro do partido de que para governar era preciso flexibilizar propostas e ampliar o leque de alianças políticas (AMARAL, 2010, p. 53). Para chegar ao poder, o partido precisava ampliar sua base original – conformada pelos sindicatos, trabalhadores e de setores médios no sul do país – e ganhar presença eleitoral no resto do país. O PT, neste sentido, conseguiu ampliar sua base eleitoral, se tornando um dos partidos mais votados no nordeste brasileiro, a região mais pobre do país, historicamente controlada por coronéis e fazendeiros locais (GALLEGOS, 2006, p. 33).

Tanto o PT quanto o PSDB se constituíram em partidos modernos, competitivos e com chances de vitórias nas eleições presidenciais. No entanto, o sistema partidário brasileiro apresenta muitos partidos que “sobrevivem como aparatos clientelistas, máquinas eleitorais e sistema de reparto de cargos nos estados sem maior coesão programática e ideológica” (MOREIRA, 2009, p. 15).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que, especialmente, em seus primeiros anos, aplicou políticas associadas ao neoliberalismo (como privatizações, liberalização econômica e comercial e redução de gastos), o PT assumiu o antineoliberalismo (SILVA, 2009, p. 148).

A chapa de Lula, nas eleições de 2002, tinha como vice o empresário José de Alencar, o que representava a moderação do PT, demonstrando um caráter conciliatório com os interesses do setor empresarial e o intuito de expandir sua base eleitoral. Durante a campanha eleitoral, sofreu forte ataque na mídia que apontava que sua vitória poderia trazer instabilidade econômica para o país, além da falta de confiança do grande capital nacional e internacional nas suas posições enquanto governo.

Em junho de 2002, Lula escreveu uma carta direcionada aos brasileiros, se comprometendo a respeitar as instituições e os tratados internacionais.

Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país [...]. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais. Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer

um Compromisso pela Produção, pelo emprego e por justiça social (LULA DA SILVA, 2002).

O intuito da carta era buscar a confiança de alguns setores ainda resistentes à sua candidatura. O resultado foi a vitória de Lula nas eleições de 2002 (no segundo turno) com quase 53 milhões de votos, 61,27% contra 38,73% de votos para José Serra⁸³. A base eleitoral do PT se concentrou nas regiões Sudeste (51,62%), Sul (19,33%) e Nordeste (18,42%) (BRASIL. TSE, 2003). Para Natanson (2009), essa vitória se deve às construções partidárias pacíficas, ao crescimento de lideranças que amadureceram até encontrar o tom justo e à aprendizagem política derivada da experiência de gestão e responsabilidade cotidiana na direção de assuntos públicos. O fato é que todo o processo de moderação ideológica do PT levou ao poder executivo um operário e sindicalista, este mesmo que foi reeleito em 2006 com 60,83% dos votos (no 2º turno). Nessas eleições a base eleitoral do PT se concentrou, principalmente, nas regiões norte e nordeste.

3.4.2.1 O Governo Lula (2003-2010): entre as mudanças e a conciliação de interesses

Lula foi eleito em 2002 com uma coligação integrada pelo seu partido – PT, pelos partidos de esquerda PCdoB e PCB, pelo partido de centro PMN e pelo partido de centro-direita PL (Quadro 3). Neste ano, o PT conquistou a maior bancada na Câmara com 91 deputados (17,74%). O PCdoB elegeu 12 deputados, o PL elegeu 26 e o PMN elegeu 1 deputado.

Quadro 3. Candidatos e Partidos/Coligações nas Eleições Presidenciais de 2002 e 2006⁸⁴ (Brasil)

2002		2006	
Candidato	Partido/Coligação	Candidato	Partido/Coligação
Serra	PSDB/PMDB	Alckmin	PSDB/PFL
Lula	PT/PCdoB/PL/PMN/PCB	Lula	PT/PRB/PCdoB
Garotinho	PSB/PGT/PTC (PRN)	Heloisa Helena	PSOL/PSTU
Ciro Gomes	PPS/PDT/PTB	Cristovam Buarque	PDT
José Maria	PSTU	José Maria Eymael	PSDC
Rui Pimenta	PCO	Luciano Bivar	PSL
		Ana Maria R.	PRP

Fonte: MACHADO, 2012; TSE.

⁸³ No primeiro turno Lula obteve 46,44% dos votos enquanto o segundo colocado José Serra obteve 23,20% dos votos (TSE, 2003). Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-relatorio-resultado-eleicoes-2002>.

⁸⁴ Vale lembrar que em 2002 e 2006, o Supremo Tribunal Eleitoral (TSE) determinou a verticalização das coligações. Estas deveriam ser “compatíveis verticalmente”, da presidência até o distrito. O partido que lançasse candidato à presidência não poderia formar alianças com partidos rivais, nas eleições legislativas e para governador. Em 2010, o congresso derrubou a decisão do TSE (MACHADO, 2012, p. 76).

A bancada da Câmara Federal em 2003 estava representada por 19 partidos, embora com uma concentração maior de cadeiras em torno de 8 partidos efetivos: PT (17,74%), PFL (84 deputados, 16,37%), PMDB (75 deputados, 14,42%), PSDB (70 deputados, 13,84%), PP (49 deputados, 9,55%), PL (26 deputados, 5,07%), PTB (26 deputados, 5,07%) e o PSB (22 deputados, 4,29%) (BRASIL. TSE, 2003, p. 182) (Tabela 3).

Logo após a posse em 2003, trinta e cinco deputados migraram de seus partidos de origem. “Os partidos que ganharam adeptos foram: PTB (15), PL (8), PPS (6), PSB (6), PMN (1), PV (1). Os partidos que perderam foram: PFL (8), PSDB (8), PPB (6), PSD (4), PDT (3), PST (3). Os partidos que perderam representação foram: PSD, PST e PSDC” (BRASIL. TSE, 2003, p. 183).

Em meados de 2006, a composição partidária na Câmara havia se alterado de tal forma que o PT não correspondia mais a bancada majoritária, sendo esta, agora, do PMDB. Essas mudanças refletem a infidelidade partidária presente no sistema partidário brasileiro, o que pode representar um impasse para o governo, já que quando há pouca disciplina partidária, a dificuldade de governar é maior.

Tabela 3: Distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados 2002-2006 (Brasil)

Partido	Depois das Eleições 2002	Meados de 2006*	Depois das Eleições de 2006**	Ganho/Perda Eleições 2002	Ganhos/Perda Meados de 2006
PT	91	81	83	-8	2
PFL	84	65	65	-19	0
PMDB	75	83	89	14	6
PSDB	70	57	66	-4	9
PP	49	47	41	-8	-6
PTB	26	43	22	-4	-21
PL	26	36	23	-3	-13
PSB	22	28	27	5	-1
PDT	21	20	24	3	4
PPS	15	16	21	6	5
PCdoB	12	12	13	1	1
PV	5	7	13	8	6
PSOL***		7	3		-4
OUTROS	17	11	23	6	12
TOTAL	513	513	513		

*A mudança no número de deputados entre 2003 e 2006 se deve a mortes, renúncias e mudanças de partidos.

** Distribuição de cadeiras esperadas imediatamente após o primeiro turno de 01/10/2006.

*** O PSOL foi fundado em julho de 2004 por dissidentes da ala radical do PT.

Fonte: Hunter e Power, 2007; TSE, 2003.

Vale lembrar que o sistema eleitoral brasileiro é proporcional e o mesmo tem gerado distorções tanto no que se refere ao fortalecimento do partido, como na representação. Como a Constituição estabelece um teto mínimo (8) e máximo (70) de deputados federais, os estados com menos eleitores como o Acre, Rondônia e Amapá são super-representados, enquanto estados com alto contingente eleitoral como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro são sub-representados.

No senado, as maiores bancadas após a eleição de 2002 ficaram para o PMDB (com 19 senadores, 23,43%), representando 15 estados e para o PFL (atual DEM) (com 18 senadores, 22,22%), representando 13 estados. O PT obteve 14 senadores (17,28%), representando 12 estados.

Tabela 4: Número de Senadores eleitos e Composição do Senado Pós-eleições 2002-2006 (Brasil)

Partidos	Nº de Senadores eleitos 2002	Composição Senado Pós-eleições 2002	Nº Senadores eleitos 2006	Composição Senado Pós-eleições 2006
PFL	14	18	6	18
PT	10	14	2	10
PMDB	9	19	4	18
PSDB	8	13	5	13
PDT	4	4	1	5
PSB	3	3	1	3
PTB	2	4	3	4
PL	2	3	1	3
PPS	1	3	1	1
PSD	1			
PP			1	1
PRTB			1	1
PCdoB			1	2
PSOL				1
PRB				1
TOTAL	54	81	27	81

Fonte: BRASIL.TSE, 2003; Senado Federal; Folha de S. Paulo 30/10/2006.

Embora o PT, tenha conquistado a maior bancada na câmara em 2002, e a segunda maior bancada em 2006, o partido nunca atingiu $\frac{1}{4}$ de cadeiras. Ademais, seus aliados de esquerda não conquistaram uma bancada numerosa, logo, não seria possível governar sem fazer coalizões com outros partidos, inclusive com partidos considerados conservadores.

A prática de alianças e coalizões se deve ao alto número de partidos e, logo, a fragmentação do sistema partidário brasileiro. Tanto é verdade, que nenhum partido consegue

obter mais que 25% dos votos no Congresso (MOREIRA, 2009, p. 15). Como afirma Lula em entrevista à Emir Sader e Pablo Gentili:

“Nós, obviamente, tínhamos uma preocupação com a governabilidade. Por mais puros que quiséssemos ser, tínhamos a clareza de que, para aprovar alguma coisa no Congresso, tínhamos que ter pelo menos 50% mais um dos votos, tanto na Câmara como no Senado. Era preciso construir essa maioria, senão você não governa” (LULA DA SILVA, 2013, p. 19).

Dado a composição da câmara e do senado, para conquistar maioria na câmara era necessário coligar com os partidos com grande representação e foi o que o governo fez, coligou com o PMDB, partido com as maiores bancadas tanto na câmara como no senado (Tabela 5). Sem este, o governo teria grandes dificuldades no processo decisório. Com este, todavia, não significava que a governabilidade estaria garantida⁸⁵.

O reflexo dessas coalizões pode ser visto nos ministérios. Durante o governo Lula, esse arranjo multipartidário conferiu aos ministérios um número significativo de partidos, tendo em 2005, nove partidos no primeiro escalão do governo. Segundo Amorim Neto (2007, p. 132), o governo constituiu o “mais fragmentado ministério formado na história do presidencialismo latino-americano”. Todavia, vale lembrar que neste ano o PT ficou com mais de 50% dos ministérios.

Tabela 5: Base Governista e apoio na Câmara dos Deputados (2003-2007) - Brasil

	Período de Duração	Coligações de Governo /Partidos Representados nos Ministérios	Apoio na Câmara (nominal) (%)
Governo Lula	01/03-01/04	PT/PSB/PDT/PPS/PCdoB/PV/PL/PTB	49,3
	01/04-07/05	PT/PSB/PPS/PCdoB/PV/PL/PTB/PMDB	62
	06/05-08/05	PT/PSB/PCdoB/PV/PL/PTB/PMDB	59,8
	08/05-09/05	PT/PSB/PCdoB/PV/PL/PTB/PMDB	69
	09/05-04/06	PT/PSB/PCdoB/PV/PTB/PMDB/PP/PRB/PL	69
	04/06-12/06	PT/PSB/PCdoB/PV/PTB/PMDB/PP	58,4
	Dez. /2007	PMDB/PDT/PSB/PCdoB/PR/PP/PTB	76,2

Fonte: Amorim Neto (2007, p. 134); IPEA (2010, p. 131); Navarro e Cabral (2007).

O fato é que a governabilidade no Brasil, “tem se estruturado a partir dos laços entre os Poderes Legislativo e Executivo, por meio da formação de maiorias parlamentares, à luz do presidencialismo de coalizão” (IPEA, 2010, p. 129). Todavia, as coalizões no Brasil são muito instáveis, o que faz com que o governo tenha que negociar a cada medida, o que explica que ser “maioria na câmara” nem sempre significa apoio incondicional de seus aliados. Um

⁸⁵ Nas eleições de 2010 e 2014 o PT coligou com o PMDB, tendo Michel Temer como vice-presidente na chapa com Dilma Rousseff. No segundo mandato da presidente Dilma, o PMDB rompeu com o governo apoiando o “processo de impeachment” contra a mesma.

exemplo, foi quando Lula tinha uma base aliada recorde de 76% na Câmara em 2007 e a maioria dos votos nominais no Senado, mas que não refletiu em vitória quando o presidente propôs a emenda (PEC nº89 de 2007) para prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira⁸⁶ (CPMF) por mais quatro anos – até 2011. De acordo com Navarro e Cabral (2007), foram sete "traições" na base que selaram a derrota dessa emenda.

Essa situação demonstrou um governo cada vez mais dependente do PMDB, partido que então possuía a maior bancada com 20 senadores. Além da derrota da emenda da CPMF, “não saíram do papel grandes projetos, como as reformas política e tributária e o fim do voto secreto”, bem como, “emperrou na Câmara o pacote de segurança pública” (NAVARRO; CABRAL, 2007).

Embora a correlação de forças com o legislativo constitua um dos impasses enfrentados pelo governo Lula, o mesmo conseguiu “conciliar” e “apaziguar” diversos interesses de classes e ainda assim, apresentar um novo modelo de orientação política à medida que deu ao Estado papel central na adoção de políticas públicas, priorizando as políticas sociais, bem como, uma nova visão às políticas internacionais, com ênfase nos processos de integração regional.

No que se refere as políticas sociais, ganhou destaque a política de transferência de renda condicionada – o Bolsa Família. No âmbito internacional, o governo priorizou os acordos regionais e as relações Sul-Sul, contribuiu para a inviabilização da Área de Livre Comércio das Américas⁸⁷ (ALCA) e ainda encerrou sua dívida junto ao FMI mediante pagamento único de 23 bilhões de dólares. “O fim da dívida brasileira junto ao FMI teve grande importância política e econômica, pois marcou o início de uma nova fase do governo Lula, durante a qual o Brasil teria mais autonomia na condução de sua política econômica” (BARBOSA, 2013, p. 73). O Brasil,

De devedor passou a posição de credor internacional (com empréstimos de recursos inclusive ao FMI), bem como multiplicou por dez vezes a soma das reservas externas. Com isso passou ileso em relação ao movimento especulativo gerado na crise internacional de 2008 e se reposicionou positivamente em termos de inserção internacional. Isso não apenas favoreceu a integração sul-americana e do Mercosul, com o abandono da Alca, um projeto dominador estadunidense, como ampliou decisivamente a quantidade de parceiros comerciais na África, Ásia e Oriente Médio, o que

⁸⁶ A CPMF estabelecia uma alíquota de 0,38% sobre movimentações financeiras e arrecadava aproximadamente 1,4% do PIB para o governo federal.

⁸⁷ A ALCA foi proposta pelo então presidente dos Estados Unidos Bill Clinton, durante a Cúpula das Américas em Miami em 1994, com a finalidade de eliminar as barreiras alfandegárias entre os 34 países americanos membros da OEA, com exceção de Cuba. Tal proposta foi bastante criticada, em especial por Hugo Chávez na Venezuela e Lula no Brasil. Em 2005 na 4ª Cúpula das Américas a proposta foi recusada pela maioria dos governos latino-americanos.

tornou o Brasil menos dependente das vendas externas aos países ricos (em contraposição ao exemplo mexicano) (POCHMANN, 2013, p. 156).

Para Sader (2013, p. 141), a decisão do governo de priorizar as políticas sociais mudou a fisionomia social do país e a política de reinserção internacional do Brasil reposicionou nosso lugar no mundo.

No entanto, vale lembrar que o governo em seus primeiros anos enfrentou algumas crises internas, quando optou por “uma equipe econômica conservadora e tomou medidas preventivas, um duro ajuste fiscal, com o objetivo de evitar os riscos inflacionários e de fuga de capitais” (SADER, 2013, p. 140). Entre as medidas está a adoção de uma reforma regressiva da previdência, que gerou desavenças entre o governo e setores dos movimentos sociais e do próprio PT contrários a tal reforma e as medidas econômicas conservadoras. Diante desse processo, o PT perdeu alguns setores que passaram a ser críticos incondicionais ao governo.

Em 2005, o governo enfrentou um leque de denúncias políticas por parte da oposição e que foi superdimensionada na mídia, conhecido como o “Escândalo do Mensalão”, em que o governo e integrantes de vários partidos inclusive do PT foram acusados de cometer corrupção política mediante compra de votos parlamentares. Os pesos colocados na mídia quando a denúncia era contra o governo Lula e/ou contra o PT era claramente mais intenso do que quando a denúncia se referia à oposição ou ao governo anterior a Lula – o governo de FHC. No primeiro caso, as manchetes de capa ganhavam destaque e o tom era, em geral, de julgados e condenados, ainda quando o caso ainda estava sob investigação. No segundo caso, as manchetes se referiam a “possíveis acusados devem ser investigados”.

Um exemplo claro quanto ao teor da notícia é o da Revista Veja que dedicou várias capas ao chamado “mensalão petista”, mas quando Eduardo Azeredo, ex-presidente nacional do PSDB e ex-governador de Minas Gerais (1995-1999) foi condenado (16/12/2015) por arquitetar o chamado “mensalão tucano” a revista dedicou apenas uma página. Em justificativa ao peso que deu aos dois supostos mensalões, a revista em editorial comparou os dois casos. A chamada da matéria era “Azeredo é condenado. Mas uma coisa é uma coisa...” e continua:

Ex-presidente do PSDB recebe pena de 20 anos de prisão no caso **indevidamente** apelidado de “mensalão tucano”.

Ficou conhecido como "mensalão tucano" o caso pelo qual o ex-governador de Minas Gerais Eduardo Azeredo foi condenado na semana passada a vinte anos de prisão. O nome, um contraponto ao mensalão maior, se justifica por um motivo. Nesses dois escândalos, o operador principal era o mesmo, o

publicitário Marcos Valério. [...] E terminam aí as coincidências entre os mensalões.

Em Minas Gerais, o desvio de verbas públicas, segundo a acusação, serviu unicamente para abastecer o caixa dois de uma campanha estadual derrotada. Não havia nada parecido com um "mensalão" propriamente dito - a expressão celebrizada por Roberto Jefferson definia a mesada que o governo Lula pagava a dezenas de congressistas em troca de apoio em votações (VEJA, 2015, grifo nosso).

A correlação de forças com os agentes dos meios de comunicação não era fácil, ainda mais quando os meios estão concentrados nas mãos de poucas famílias (famílias que controlam a mídia nacional: Marinho (Globo); Saad (Bandeirantes) e Abravanel (SBT) e as famílias que controlam os meios regionais: Sirostky (RBS); Daou (TV Amazonas); Jereissati (TV Verdes Mares); Zahran (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul); Câmara (TV Anhanguera)⁸⁸), que privilegiam os interesses dos grandes grupos econômicos. O governo Lula preferiu não arriscar e optou por não mexer na regulamentação da mídia. E, esta, continua influenciando de maneira significativa os temas da agenda do governo.

Apesar dos impasses, ao longo do primeiro mandato, Lula a partir da melhoria dos indicadores sociais, especialmente com a redução da pobreza, foi conquistando uma ampla base de apoio eleitoral, esta que se deslocou para os setores mais pobres e para o nordeste, uma das regiões mais esquecidas quando se trata de projetos de desenvolvimento.

Apesar das acusações do mensalão, Lula foi reeleito. O governo “abandonou a orientação conservadora da política econômica, substituindo-a por um modelo de desenvolvimento que articulava estruturalmente crescimento econômico com políticas de distribuição de renda” (SADER, 2013, p. 141). No segundo mandato, as principais medidas foram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a política de valorização do salário mínimo⁸⁹, esta que “foi resultado de uma negociação entre governo e centrais sindicais e teve como objetivo principal promover o crescimento real mais rápido do salário-mínimo caso a economia tivesse um bom desempenho” (BARBOSA, 2013, p. 79). Isso mostra a proximidade do governo com os sindicatos operários. “Pela proximidade do governo, e também em decorrência das condições favoráveis da economia internacional, [os sindicatos operários] mantiveram-se em relativa tranquilidade, recorrendo raramente a greves” (CARVALHO, 2014, p. 232).

⁸⁸ Essas famílias controlam o setor de rádio e televisão. Destas, apenas duas famílias – Saad e Abravanel – não são afiliadas ao grupo Globo (LIMA, 2004).

⁸⁹ Esta política “estabelecia reajustes anuais de acordo com a inflação, com defasagem de um ano, e o crescimento do PIB da economia, com defasagem de dois anos” (BARBOSA, 2013, p. 79).

Analisando o governo Lula, podemos afirmar que sua principal característica foi a “conciliação de diversos interesses”. Por um lado, era preciso conquistar o poder econômico e, não podemos esquecer o quanto estes são bem representados no Congresso – direta ou indiretamente. Ademais, os financiamentos privados de campanha aumentam ainda mais a influência do empresariado na formulação das políticas públicas. Por outro lado, a boa relação do presidente Lula com os movimentos sociais, possibilitou um apaziguamento dos mesmos durante seu governo. Lula tinha grande legitimidade perante a população. Muito desse apoio se deve ao aumento do poder de compra que a população adquiriu durante o seu governo. Mas essa legitimidade, juntamente com a boa relação com os movimentos sociais, não foram utilizadas para pressionar o congresso no sentido de promover reformas estruturais tão necessárias para o avanço da democracia brasileira. Contudo, não podemos negar que o governo promoveu avanços em diversas áreas, como na área de política externa e na área social. Como veremos na seção 4, a presença de uma constituição ampla, como a brasileira, e as experiências das administrações petistas serão favoráveis ao governo, especialmente, no que se refere a implementação de políticas de incentivo à participação.

3.4.3 A esquerda venezuelana com o MVR (atual PSUV) e o governo Chávez⁹⁰

*“El PSUV unido con pasión
Retoma el sueño del Libertador
y lo encarna, alza su vista
Va construyendo la patria socialista*

*Somos millones una sola voz
Un pueblo libre en revolución
Somos presente el gran mañana
Vamos forjando la patria soberana”*
(Trecho do Hino do PSUV – “*La Hora del Pueblo*”).

O Movimento V República (MVR) se originou do Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200) que era integrado por uma nova consciência dentro das Forças Armadas, liderada por Hugo Rafael Chávez Frías, a qual buscava romper com as milícias corruptas e com a política *puntofijista*. Esta última, se caracterizou pela extrema rigidez institucional do bipartidismo entre Ação Democrática (AD) e o *Comité de*

⁹⁰ Nesta subseção, segue alguns trechos desenvolvidos pela autora em sua dissertação de mestrado (FUKUSHIMA, 2010).

Organización Política Electoral Independiente (COPEI), que não dava lugar à participação de novos atores sociais e; pela baixa redistribuição econômica.

No final da década de 1980 com a crise econômica, os atores *puntofijistas* demonstraram a débil capacidade governativa. “*Ello fue creando un escenario propicio para que el conflicto político se concentrara en el tema del cambio de las reglas del orden democrático, disputa que tiende a erosionar el componente liberal de la política y a fortalecer su dimensión democrática*” (GALLEGOS, 2006, p. 39-40). Em um contexto marcado por uma infinidade de queixas da população venezuelana ao sistema político vigente de 1958 a 1998, tais como, a corrupção, o sistema de partidocracia, a pobreza, a ineficácia dos órgãos públicos e a deterioração da vida dos venezuelanos (LACRUZ, 2006), o movimento originado dentro das Forças Armadas se converteu em uma força política ao longo da década de 1990, integrando civis e outros movimentos entre seus ativistas.

Em 04 de fevereiro de 1992, o MBR-200 foi responsável pela organização de um ato insurrecional contra o governo vigente de Carlos Andrés Pérez⁹¹. Embora o ato tenha fracassado e seu líder preso, tal episódio acabou fortalecendo a figura de Hugo Chávez que ao fazer um breve discurso às câmaras de televisão, pedindo a seus seguidores que depusessem suas armas, passou a ser conhecido em toda a Venezuela como líder do Movimento Bolivariano. Para Gabriel García Márquez (2000) o discurso da derrota do levante de 1992 foi o primeiro da campanha eleitoral que o levou à presidência da república seis anos mais tarde. Isto porque a figura de Chávez passou a ser vista como a de um possível candidato que teria pulsos firmes para conduzir o país por ser militar e ao mesmo tempo um candidato *outsider* do cenário político e, portanto, que não estava ligado aos atores do jogo político *puntofijista*.

Em 1994, quando Chávez foi liberado da prisão decidiu percorrer o país e aceitou participar da eleição presidencial de 1998. No entanto, não era permitido aos partidos utilizar nomes que fazem referência à Bolívar – pai da pátria, nem nome de religiões. Então, Chávez criou, em 1997, o MVR sucedendo, deste modo, o MBR-200. Mais tarde, mais precisamente em 2008, o MVR foi substituído pelo Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), a partir da fusão de várias forças políticas⁹² que apoiavam a Revolução Bolivariana.

O cenário político na década de 1990 – que favorecia muito a candidatura e a vitória de Chávez – estava marcado por uma profunda deslegitimação das instituições e dos atores políticos tradicionais, visto na reação social de 1989 – conhecida como *Caracazo*, em que

⁹¹ Carlos Andrés Pérez foi afastado do governo, em 1993, sob a acusação de corrupção.

⁹² Dentre as forças políticas que aderiram ao PSUV estão os partidos: MVR, MEP, MIGATO, UPV, MRT, LS, MDD, PARTIDO UNIÃO, MCM, FACOBA, IPCN.

setores de classe média e setores marginalizados da sociedade saíram às ruas reclamando por direito à participação política e por maior atenção do Estado, em contraposição às políticas neoliberais (LOPEZ MAYA, 2005).

Segundo Gutiérrez (2007), o discurso antissistema teve um terreno favorável na opinião pública. O Movimento V República (MVR) era algo novo diante da tradicional aliança COPEI/AD e constituía “uma frente heterogênea de forças políticas e sociais, na qual se albergavam desde setores nacionalistas e da esquerda tradicional até setores provenientes dos partidos hegemônicos do *puntofijismo*” (VILLA, 2005, p. 161). A candidatura de Chávez reuniu na aliança denominada Polo Patriótico (PP), além de seu Partido, o Movimento Quinta República (MVR); o Pátria Para Todos (PPT), partido de contestação ao regime do Pacto de *Punto Fijo* e; o Movimento ao Socialismo (MAS), último partido a aderir ao Polo (LÓPEZ MAYA, 2005).

Durante a campanha, Chávez conseguiu romper com o estigma de candidato da esquerda radical, golpista e antidemocrático, apresentando-se como um quadro de centro esquerda que romperia com o *puntofijismo*. Desta forma, conseguiu angariar o apoio de setores da classe média e até do empresariado (ROMERO, 2005). O que se destacava de radicalismo no discurso de Chávez resumia-se ao seu franco enfrentamento às lideranças do antigo regime.

A plataforma de Chávez e de sua coalizão representada pelo Polo Patriótico estava centrada na busca de justa distribuição dos frutos do petróleo à população, conforme visto na Agenda Alternativa Bolivariana (AAB). Sua campanha eleitoral, neste sentido, apresentava como eixo central o fim do *puntofijismo* e do monopólio político e econômico das elites ligadas ao regime semi-corporativo. Neste sentido ela ia diretamente ao encontro das aspirações dos setores marginalizados pelas instituições herdadas desse regime (VILLA, 2005). As elites políticas tradicionais estavam fragmentadas, sem um projeto próprio e sem capacidade de fazer forte oposição. Para Villa (2005), contribuíram também para a vitória de Chávez uma sucessão de equívocos das campanhas adversárias. Chávez saiu vitorioso, com 56,2% dos votos.

Ao assumir o governo em 1999, cumprindo sua promessa de campanha de romper com a IV República (1958 –1998) e, logo, deslocar as elites *puntofijista*, convocou uma Assembleia Constituinte que tinha a incumbência de redigir uma nova Constituição, marco de um novo período denominado de “V República”. Em 1999, a nova carta magna foi promulgada e, em 2000, novas eleições foram convocadas, agora sob a Constituição de 1999.

Chávez então foi eleito com 59,76% dos votos. O congresso venezuelano passou a ser unicameral com 165 deputados⁹³. O MVR obteve maioria no congresso (Gráfico 4).

Gráfico 4: Número de Deputados eleitos por partidos – Eleições 2000, Venezuela



Fonte: CNE

Esse processo e a promulgação da nova Constituição marcaram a ruptura definitiva com a democracia pactuada e levou ao agudizamento de conflitos entre os novos membros do poder e antigas elites, agora na oposição. Mais que a esquerda, Chávez representou a ruptura com o *status quo* até então vigente e a constituição de um novo bloco no poder (FUKUSHIMA, 2010).

Embora com maioria na Assembleia, Chávez enfrentou grave crise nos primeiros anos de governo que desembocou em um breve golpe em 2002⁹⁴. Chávez se deparou com uma oposição desleal, esta entendida como partidos e/ou grupos de interesses que promovem ação conjunta com fins desestabilizadores para derrubar o governo sem nenhuma possibilidade de constituir uma nova maioria (LINZ, 1996, p. 62). Tal oposição era composta por partidos, pelos setores midiáticos, pelo empresariado e até lideranças da indústria estatal petrolífera Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) e entidades sindicais (ligadas ao partido Ação Democrática). Ainda que os partidos não tinham tanto poder no Congresso, os mesmos tinham apoio de setores poderosos, tendo por exemplo grande projeção na mídia (ROMERO, 2005).

⁹³ Na Venezuela o sistema eleitoral é proporcional personalizado em que se elegem candidatos nominais e por listas. Há três cadeiras que são reservadas para os povos indígenas.

⁹⁴ O golpe ocorreu na madrugada de 12 de abril de 2002, destituindo o então presidente Chávez do poder. O golpe não durou mais que 48 horas quando em 14 de abril Chávez retornou ao poder devido o apoio popular e dos setores legalistas das Forças Armadas.

Entre 2001 e 2004, os setores oposicionistas ao governo Chávez protestaram “em favor da democracia” acusando o governo de deslealdade, contudo, o faziam por meios “anti-democráticos”, como o Golpe de abril de 2002 e a Sabotagem Petrolífera⁹⁵ entre dezembro de 2002 e fevereiro de 2003.

A divergência entre oposição e governo teve um ponto de inflexão em dezembro de 2001, quando a Confederação de Trabalhadores da Venezuela (CTV) – órgão sindical máximo controlado pela oposição – e a Fedecámaras promoveram uma greve nacional de 12 horas contra as políticas governamentais, especialmente no que se refere às Leis *Habilitantes*⁹⁶. A ideia desses atores era instalar um governo de transição ou ao menos pôr em xeque o governo de Chávez. A campanha da oposição esteve amparada nos meios de comunicação privados. Chávez, por sua vez, reforçava sua defesa deslocando a acusação de antidemocráticos aos seus opositores, por estarem conspirando para derrubar um governo democraticamente eleito.

O fato é que o governo afrontou interesses poderosos, como visto no caso da Lei de Terra que instaurou o conflito no campo. Ou ainda, na decisão de retomar o controle estatal da PDVSA, o que gerou o descontentamento de sua alta gerência “meritocrática”. Embora o Estado fosse o maior acionista da empresa petrolífera, a mesma era administrada por grupos hostis ao então presidente Hugo Chávez, que buscaram desestabilizar seu governo através das paralisações (WEISBROT; RAY; SANDOVAL, 2009).

De acordo com a literatura (SERRANO, 2003; PARKER, 2003), os gestores da PDVSA, diante de sua autonomia administrativa, construíram, por muito tempo, um “Estado dentro do Estado”, no qual os governos foram tendo um papel cada vez menor nas definições das políticas petrolíferas. Não foi difícil, neste sentido, explicar o porquê com a aquisição de várias refinarias no exterior, a empresa passou a inverter grande soma de seus lucros para fora do país, abandonando aos poucos o diálogo com a Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e alterando sua estratégia de produção (PARKER, 2003, p. 91). O resultado dessas ações foi à redução dos ingressos fiscais. Enquanto a participação fiscal da empresa, em 1991, era 16% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1998, a mesma estava abaixo de 5%.

No caso da paralisação, como no golpe de abril, os meios de comunicação cumpriram significativo papel na divulgação dos eventos e mobilização dos opositores. A manchete de capa do *El Universal* de 10 de dezembro “*Hasta que se vaya*” ampliava a pressão sobre o

⁹⁵ A sabotagem petrolífera corresponde ao momento em que os gerentes da PSVSA resolveram aderir à greve, provocando temor de desabastecimento na população.

⁹⁶ A Lei Habilitante permite que o presidente legisle por decreto.

presidente. Algumas redes de televisão chegaram a abrir mão de horários a serem vendidos para apresentarem informes relativos à paralisação (KAISER, 2003). O êxito do movimento oposicionista foi visto na quase paralisação da economia nacional. Pararam não apenas os setores comerciais e industriais, como também a maior parte da gerência operativa da PDVSA, os capitães de sua Marinha Mercante e praticamente toda sua frota de navios tanque – responsáveis pelo escoamento das exportações de petróleo (LÓPEZ MAYA, 2004). Apenas os setores informais mantiveram suas atividades o que gerou o desabastecimento de muitos itens básicos à população.

Após as paralisações de dezembro de 2002 a fevereiro de 2003 do setor petrolífero, Chávez demitiu, em rede nacional de televisão, cerca de 60% dos funcionários da PDVSA, especialmente, os executivos de médio e alto escalão, assumindo, portanto, o controle da mesma (LÓPEZ MAYA, 2005a). Segundo Serrano (2003), se esta atitude de Chávez foi considerada errônea, as políticas por ele empreendidas foram fundamentais para pôr fim aos privilégios de uma elite corporativista que por anos controlou a PDVSA.

A reversão do processo de privatização da empresa petrolífera e da internacionalização da exploração do petróleo também trouxe insatisfação aos setores multinacionais. Pesou ainda, o caráter estatista da nova Constituição, afrontando setores políticos, acadêmicos, empresariais, entre outros defensores da supremacia do modelo neoliberal. Estes aspectos aliados à retórica agressiva e polêmica do presidente; à sua utilização de instrumentos considerados autoritários e; principalmente, à sua relutância em criar canais de diálogo com os setores ligados ao regime semi-corporativo do período anterior, levaram setores da oposição a não verem vantagens no comportamento legalista. Isto porque os setores oposicionistas não encontravam mais meios de satisfazer seus interesses dentro da nova estrutura institucional do país.

As ações da oposição não foram suficientes para derrubá-lo. Ao contrário, a cada ação o presidente saía fortalecido. Chávez conseguira retomar o controle da PDVSA e as Forças Armadas já não apresentava cisões internas, mantendo-se na defesa da legalidade constitucional. Vale ressaltar, que o apoio das Forças Armadas foi fundamental para que o golpe de 2002 não fosse consolidado, ao contrário do que ocorreu em Honduras em 2009 quando Manuel Zelaya foi deposto e o mesmo não tinha apoio das Forças Armadas, o que acabou consolidando o golpe nesse país.

Após esses acontecimentos o governo pode reafirmar sua política petrolífera. O papel do empresariado nacional foi ampliado na cadeia produtiva do setor, com a criação de

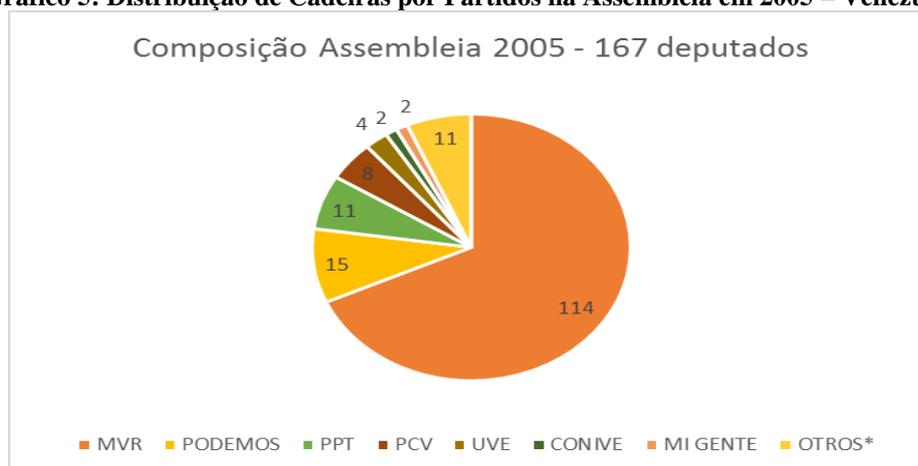
programas de participação de cooperativas e empresas comunitárias no fornecimento de insumos e manutenção. Ademais, com a ampliação dos ingressos fiscais, resultado da “renacionalização” da empresa e da Lei de Hidrocarbonetos, o governo pôde, sem aumentar a carga tributária, expandir seus programas sociais e levar o Estado às regiões marginalizadas do país, o que resultou no aumento de sua popularidade (PARKER, 2003).

Após o insucesso de saídas inconstitucionais ao governo Chávez, os setores oposicionistas reunidos na *Coordinadora Democrática* (CD) se concentrou, a partir de então, no recolhimento de assinaturas para, por meio de um mecanismo constitucional, convocar um referendo revogatório do mandato presidencial. Este foi realizado em 15 de agosto de 2004. A pergunta que os eleitores deveriam responder – com “Sim” ou “Não” - era: *Esta usted de acuerdo com dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frias, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?*

O “Não” obteve 59,1% dos votos contra 40,63% a favor do “Sim” (CNE, 2004). A vitória contundente de Chávez ainda foi contestada por parte da oposição que afirmava, com base em suas pesquisas de opinião que apontavam para a vitória do “Sim”, ter havido fraudes nas eleições. Tais protestos foram logo abafados pelo reconhecimento por parte das instituições nacionais e internacionais dos resultados apurados. A oposição, novamente saiu derrotada, agora por meio de um mecanismo institucional. Em certa medida, esta cartada dos opositores, utilizando um mecanismo da democracia “direta” da Constituição de 1999, legitimou ainda mais o projeto bolivariano. A soberania popular, incitada pela própria oposição, confirmou sua satisfação com o governante e com as suas políticas.

Nas eleições parlamentares de 2005, o governo Chávez conquistou maioria absoluta no Congresso. Tal êxito se deve a mais uma ação errônea de setores da oposição (AD, COPEI, *Primero Justicia*, *Nuevo Tiempo* entre outros) que abandonaram o pleito eleitoral⁹⁷ como uma forma de deslegitimar as eleições. Ao final do processo, as eleições foram legitimadas pelos órgãos internacionais de observação eleitoral. O resultado foi um governo com uma margem de manobra gigantesca no processo decisório com maioria na assembleia (de 96% para o MVR e seus aliados).

⁹⁷ Os partidos de oposição retiraram suas candidaturas uma semana antes das eleições buscando pressionar o CNE e deslegitimar o processo eleitoral.

Gráfico 5: Distribuição de Cadeiras por Partidos na Assembleia em 2005 – Venezuela

*Inclui os partidos MEP, UPV, MIGATO, PUAMA, LAGO, MUPI, FUNDACIDI, ABREBRECHA, AMANSA e UPPI-FIORPI. Cada um desses partidos obtiveram uma cadeira na Assembleia.

Fonte: Consejo Nacional Electoral (CNE).

Em 2006, nas eleições presidenciais, Chávez saiu vitorioso com 62,84% dos votos, demonstrando grande popularidade perante a população. Em 2012, Chávez venceu as eleições presidenciais com 55,07% dos votos, contudo, em 05 de março de 2013, o mesmo faleceu, causando uma grande comoção entre a população venezuelana⁹⁸.

Chávez governou a Venezuela por catorze anos, promovendo uma nova era no país, com a ruptura com o *status quo* e criando uma nova ordem com uma nova Constituição. Tais mudanças causaram ressentimento na oposição à Chávez.

Como afirma Linz (1996, p. 82), os rancores causados por “mudanças simbólicas e os custos emocionais da política de ressentimento não se esquecem facilmente. Nestas medidas políticas se encontram as raízes da oposição desleal”. O autor ainda afirma que mudanças de bandeira, do hino nacional, de invocações rituais podem muitas vezes criar incidentes e ressentimentos que contribuem a cristalizar uma oposição desleal (LINZ, 1996, p. 87). Esse ressentimento é muito claro na oposição ao governo Chávez e ao chavismo, tanto que, em 2015, quando a oposição reunida na Mesa da Unidade Democrática (MUD) obteve maioria na Assembleia com 65,27%, retirou da parede do parlamento, logo que tomaram posse, os quadros de Chávez e de Bolívar ou de qualquer vestígio que representasse a hegemonia chavista.

Embora a correlação de forças com a oposição partidária, empresarial, sindical tenha criado impasses ao governo de Chávez, criando uma polarização perene na sociedade, outros

⁹⁸ Antes de morrer Chávez nomeou o ex-ministro das Relações Exteriores, Nicolás Maduro, como seu vice-presidente, indicando-o como seu sucessor. O chavista Nicolás Maduro venceu as eleições em abril de 2013 com 50,61% dos votos.

fatores – como a crise de um sistema partidário, a presença de uma oposição débil e fragmentada, o controle das Forças Armadas, a maioria no congresso e o forte apoio popular – apoio este sólido e leal ao governante – criaram possibilidades para que o mesmo governo avançasse na implementação de políticas, não só focalizadas, mas também, estruturais direcionadas a redução da desigualdade e ao avanço da democracia para além dos requisitos procedimentais.

3.5 Os Custos e Limites dos Pactos e Coalizões: as consequências do Pacto de *Punto Fijo* venezuelano e as possíveis lições para o Brasil e o Chile

“Todo cambio de régimen político afecta a millones de vidas, removiendo un espectro de emociones, desde el miedo a la esperanza” (Juan J. Linz, 1996, p. 11).

Até a década de 1990, a Venezuela, juntamente com a Colômbia, foi considerada um exemplo de êxito no processo de transição para a democracia (1958), sendo um dos casos mais antigo de democratização na América Latina, que através de um processo cuidadosamente pactuado, gerou uma democracia estável e duradoura⁹⁹ (O’DONNELL, 1988; KARL, 1988).

A análise dos pactos políticos e econômicos demonstra que os mesmos podem ser propiciados

quando a sociedade civil (especialmente o setor popular) é fracamente organizada e politicamente inativa ou, inversamente, quando os níveis de organização social e ativação política são relativamente altos e há um sistema partidário razoavelmente forte e representativo, especialmente no tocante ao setor popular. A primeira condição leva a acordos elitistas estreitos e exclusivistas, não perturbados por “surto demagógicos”. A segunda permite, em princípio, compromissos mais abrangentes, a serem elaborados e implementados por atores políticos institucionalizados (O’DONNELL, 1988, p. 28).

A Venezuela se enquadrou no primeiro caso, com uma sociedade civil fraca e fragmentada, o que facilitou a conformação de um pacto político e econômico – conhecido como Pacto de *Punto Fijo* – que perdurara até o final da década de 1990. Tal pacto foi

⁹⁹ Nenhuma democracia não pactuada sobreviveu a onda de autoritarismo pós 1964 na América Latina.

firmado em 1958 entre os partidos Ação Democrática¹⁰⁰ (AD), que reunia forças da esquerda; União Republicana Democrática (URD)¹⁰¹, partido de centro, ligado a corrente universal da democracia liberal e o partido democrata cristão – *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI), que representava os interesses das elites tradicionais. O Partido Comunista, apesar do seu papel importante na luta contra a ditadura, ficou fora do pacto.

O objetivo de tais partidos era restaurar a democracia Venezuelana após a ditadura de Pérez Jimenez¹⁰². Juntamente com o pacto, tais partidos assinaram a “Declaração de Princípios e o Programa Mínimo de Governo¹⁰³”, em que “comprometiam todos os signatários ao mesmo programa político e econômico básico, independentemente do resultado das eleições” (KARL, 1988, p. 319). As regras do jogo, de acordo com Terry Karl, foram estabelecidas por um conjunto de compromissos negociados, o que, por sua vez, institucionalizaram os limites econômicos entre os setores público e privado, promovendo garantias para o capital privado e estabelecendo os parâmetros da reforma socioeconômica futura.

O pacto *puntofijista* apresentava como base o reconhecimento da existência de uma pluralidade de interesses sociais, econômicos e políticos. Além dos atores políticos citados, as Forças Armadas¹⁰⁴, a Igreja¹⁰⁵ e os empresários¹⁰⁶ também se beneficiaram com o pacto, este que durou mais de trinta anos conformando um sistema bipartidário entre AD e COPEI¹⁰⁷.

A interpretação histórico-político de Juan Carlos Rey (1998) foi a mais aceita entre os analistas que tratam do tema da estabilidade democrática e da institucionalização do sistema político venezuelano. Para o autor, o sistema político venezuelano foi produto de um pacto

¹⁰⁰ AD se aproximava aos postulados teóricos da social democracia, considerado uma organização de esquerda revolucionária, um partido nacionalista e policlassista (MAGALLANES, 1959).

¹⁰¹ URD se retirou do pacto logo depois de instaurada a democracia.

¹⁰² A derrubada da ditadura em 1958 foi promovida por um amplo movimento que contou com o apoio dos partidos AD, COPEI, URD e PCV – associados na Junta Patriótica, além de setores da Igreja, Sindicatos, empresários e das Forças Armadas (MOLINA, 2001).

¹⁰³ A Declaração de Princípios e o Programa Mínimo de Governo era uma forma de limitar o Partido Ação Democrática, isto porque tanto o COPEI, quanto o URD, temiam “as possíveis pretensões hegemônicas da AD, dada sua esmagadora popularidade como o “partido do povo” (KARL, 1988, p. 319).

¹⁰⁴ Para aceitar o pacto, as Forças Armadas “receberam do Estado a promessa de incremento tecnológico e de modernização de equipamentos, de melhorar a situação econômica dos oficiais e soldados e manter o serviço militar obrigatório”. Ademais, os partidos se comprometeram a não julgar os líderes militares (Karl, 1988, p. 319-320).

¹⁰⁵ O primeiro governo democrático, liderado pela Ação Democrática, “alterou de imediato a condição legal da igreja, garantindo-lhe maior independência em relação ao Estado. Todos os partidos políticos também prometeram aumentar seus subsídios à instituição religiosa” (KARL, 1988, p. 320).

¹⁰⁶ Os partidos “prometeram subsidiar o setor privado através da Corporação Venezuelana de Fomento, assim como oferecer altos níveis de proteção à indústria local” (KARL, 1988, p. 321).

¹⁰⁷ O período de 1973 a 1993 é dominado pelos partidos AD, COPEI e um partido como terceira força minoritária – o *Movimiento al Socialismo* (MAS) – partido fundado em 1971, que se considera como uma nova esquerda da América Latina.

caracterizado como um “sistema populista de conciliação” de elites. Outra importante análise foi a de Terry Karl (1988), que afirma que a estabilidade política venezuelana foi consequência de um modelo econômico baseado nos ingressos fiscais petrolíferos do país. O “petróleo constitui o mais importante fator individual que explica a criação das condições estruturais para a derrubada do autoritarismo militar e para a subsequente persistência de um sistema democrático” (KARL, 1988, p. 298).

Em geral, os pactos funcionam como mecanismos de garantias da estabilidade política, ainda mais quando este tem recursos econômicos como base de troca. O caso venezuelano representou exatamente um sistema de “conciliação de elites” com base nos ingressos petrolíferos. Tal sistema garantiu a estabilidade da democracia e a institucionalização do sistema partidário. Contudo, desde o final da década de 1980, o pacto dava sinais que não sobreviveria. Com a crise econômica, sua base sustentadora – o petróleo, não mais dava conta das demandas de todos os setores envolvidos no pacto, o que gerou fim do consenso entre os partidos democráticos e de sua capacidade de cooperação. Era a crise do sistema político e partidário venezuelano que levou ao fim do Pacto de *Punto Fijo* e à eleição de Hugo Chávez em 1998.

A experiência venezuelana nos trouxe várias questões que nos permite pensar os custos e limites dos pactos para a democracia, bem como, para os governos de esquerda.

Embora os pactos políticos e econômicos foram de suma importância para a estabilidade da democracia – e o caso venezuelano é um exemplo dessa estabilidade – também é verdadeira a afirmação de que estes mesmos pactos comprometem o avanço da democracia. “Apesar do sucesso da democracia venezuelana no que concerne à estabilidade, seus objetivos originais em termos de equidade e participação padeceram” (KARL, 1988, p. 327-328).

Como afirma Karl (1988, p. 300), “uma democracia implantada via pacto pode institucionalizar uma tendência conservadora no campo político, criando um novo *status quo* capaz de bloquear um maior progresso na direção de uma democracia política, social e econômica”. O nosso exemplo, ainda que conquistou uma democracia estável, não podemos negar que esta foi, também, socialmente bastante restritiva e pouco competitiva. A contrapartida para essa democracia, foi “negligenciar as oportunidades de resolver ou aliviar as profundas desigualdades econômicas e sociais do país” (O’DONNELL, 1988, p. 24-25).

“A democratização via pactos pode elevar a probabilidade de que um dado regime não sofra uma reversão autoritária, mas essa conquista não desprezível parece envolver sérios custos em termos de igualdade social e econômica” (O’DONNELL, 1988, p. 25).

Se o custo da “democracia pactuada” é que, esta, se restrinja à democracia política (eleitoral), no limite, esta, também pode limitar o ideal da esquerda no poder (tais como a busca de igualdade, de participação e da redução da desigualdade). Isto porque os valores e os fins da democracia geralmente ficam subordinados aos acordos políticos de governabilidade e da conservação do sistema.

Outra questão que o Pacto de *Punto Fijo* deixou latente foi o caminho que os partidos foram tomando. A preocupação última destes com a estabilidade levou à indiferença programática e ideológica dos partidos, especialmente no que refere a Ação Democrática. Com o enquadramento do pacto, a Ação Democrática se afastou cada vez mais dos ideais esquerdistas de alguns de seus fundadores. O processo de transição iniciado em 1958 demonstrou uma nova configuração do partido. Muitos militantes da ala esquerda de AD o abandonaram e fundaram em 1960 o Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR). A distância ideológica entre AD e COPEI se tornou cada vez menor, coincidindo no espectro ideológico da centro-direita (MOLINA, 2001).

No caso venezuelano, as próprias características que faziam do pacto de *Punto Fijo* um sistema estável, o levaram a não conseguir superar a crise. Em outras palavras, a estrutura partidária fortemente hierarquizada que levava a manutenção dos mesmos quadros no poder, o voto em listas fechadas que acarretava no fortalecimento do partido, mas também na dificuldade de se gerar vínculos entre os representantes (parlamentares) e seus representados, e, por fim, a aproximação ideológica dos partidos que gerou no momento da crise a sensação (real) de que todos representavam a mesma coisa, estavam na raiz tanto da estabilidade do sistema político como de sua dificuldade em evitar sua derrocada (FUKUSHIMA, 2010).

A experiência venezuelana, neste sentido, nos permite refletir sobre algumas lições para os casos do Chile e do Brasil.

No caso chileno, também tratamos de uma “democracia pactuada”, embora diferente do caso venezuelano. Seguindo a lógica de O’Donnell (1988, p. 30), podemos afirmar que o pacto político no Chile foi provável porque “o regime autoritário existente obteve um razoável sucesso na realização de suas metas (sobretudo de crescimento econômico), tem autoconfiança em sua imagem pública e sente-se capaz de atrair considerável apoio eleitoral”.

O governo autoritário de Pinochet possuía grande poder, tanto é, como vimos, que o mesmo conseguiu obter diversas garantias para si e para as Forças Armadas antes de deixar o poder. Logo, o Chile conquistou a estabilidade democrática através de um Pacto que reuniu partidos de esquerda e “centro esquerda”, como o PS, o PPD, o PRSD e o PDC, na coalizão denominada *Concertación* e que permanecem nesta até os dias atuais. Essa coalizão de esquerda precisou negociar o processo de transição para a democracia com o governo de Pinochet. “*A partir de una auto percepción de escasos recursos políticos disponibles para un cambio sistémico del orden heredado, la aceptación de una institucionalidad para-consociativa para una sociedad fracturada fundamentó la opción de la transición pactada*” (VARAS, e-book, posição 2187).

A transição no Chile, como vimos, se deu de maneira incompleta mantendo vários enclaves autoritários. Embora a coalizão de centro-esquerda tenha assumido o poder, vale lembrar, que a disputa eleitoral no Chile, ao menos nos primeiros anos pós-transição, se colocava como uma disputa entre ditadura (com a coalizão *Alianza*) e democracia (com a coalizão *Concertación*).

O custo do pacto, não poderia ser diferente, qual seja: a moderação de algumas forças políticas, especialmente, com relação as transformações socioeconômicas. Logo, foram substituídas as posições mais críticas e radicais que defendiam não só o avanço da democratização política, mas também, as transformações estruturais para a superação do modelo socioeconômico herdado – no caso o modelo neoliberal (GARRETÓN, 2012, p. 83).

O Partido Socialista chileno, por exemplo, ligado a *Concertación*, “foi se afastando de propostas socialistas, ainda que se mantendo “oficialmente” ligado ao socialismo enquanto meta final, quase utópica” (SILVA, 2009, p. 154). Segundo Altman e Luna (2011), o custo da estabilidade do sistema partidário chileno foi um distanciamento dos partidos com a sociedade. Esse distanciamento e a conciliação de diversos interesses dentro da *Concertación* se colocam como limites a conformação da democracia participativa. Ademais, a derrota da Concertação nas eleições de 2010, demonstrou que a preocupação única com a estabilidade já não é mais suficiente e a insatisfação com os governos concertacionistas pode ser vista nas ruas, como as manifestações por melhorias na educação ou por reformas institucionais.

No caso brasileiro, ao que tudo indica, também houve no processo de transição um “pacto implícito – ou talvez explícito, embora secreto – envolvendo, de um lado, as Forças Armadas e talvez membros do regime, e de outro, Tancredo Neves” (ODONNELL, 1988, p. 28). No entanto, no período em que estamos avaliando não há um pacto como houve na

Venezuela e há no Chile, mas o sistema político brasileiro leva os partidos a formarem coalizões, tanto para conseguirem êxito nas eleições como para conseguirem governar. Contudo, tais coalizões são muito instáveis, o que faz os governantes negociar cada tema da agenda, já que nada obriga os partidos a serem leais com a mesma coalizão. Como afirma Linz,

Los problemas pueden ser más serios y visibles en el caso de gobiernos con coaliciones de múltiples partidos. Algunos miembros, en especial partidos menores en los extremos del espectro dentro de la coalición, empiezan a reconsiderar sus compromisos y a explorar coaliciones alternativas o una retirada temporal de las responsabilidades del gobierno. Lo mismo puede suceder a cualquiera de los partidos mayores si sus intereses y expectativas se vieran afectadas negativamente (LINZ, 1996, p. 120).

As coalizões também condicionam a formulação da agenda do governo e das políticas públicas e, em alguns casos, como é o caso do Brasil, no segundo mandato de Dilma Rousseff, podem criar problemas para a governabilidade, quando partidos dentro da coalizão resolvem tirar o apoio ao governo e se tornar uma “oposição desleal”.

A partir do exposto podemos concluir que os pactos e, acrescentamos, as coalizões podem ter um preço muito alto para o avanço da democracia. Os pactos podem tornar os partidos indiferenciáveis aos olhos dos eleitores, gerando, ainda que a longo prazo, insatisfação da sociedade para com os partidos ou até uma crise do sistema partidário. Quando, tratamos de governos de esquerda, essas questões se tornam ainda mais visíveis. Quando a Esquerda no poder está atrelada a pactos ou coalizões com forças políticas muito distintas, menor poder de manobra ela tem para aprofundar a democracia. Logo, tanto Bachelet no Chile, atrelada a *Concertación*, quanto Lula, atrelado as variadas coalizões, podem encontrar limites para desempenhar seus “projetos políticos de esquerda”.

3.6 As Classificações das Esquerdas Latino-americanas e a Conformação de Governos Distintos

Quando as esquerdas assumiram o poder executivo em vários países da América Latina, uma série de estudiosos passaram a se debruçar sobre as características dessas esquerdas. Há um consenso na literatura (WEYLAND, MADRID e HUNTER, 2010; SILVA, 2009; ROBERTS, 2008; PANIZZA, 2006, 2009; LANZARO, 2007) sobre a existência de distintas esquerdas na região.

No que se refere aos casos aqui analisados, em geral, a esquerda brasileira e chilena são classificadas como “esquerda moderada” e a esquerda venezuelana “como esquerda radical”. Essa classificação foi desenvolvida por Weyland, Madrid e Hunter (2010) com base nos aspectos institucionais (características organizativas dos partidos governantes; desempenho do sistema partidário; impacto das reformas pró-mercado nos anos 1980-1990 e; abundância dos recursos naturais). Para tais autores, a “esquerda radical” se opunha ao modelo liberal; enquanto, a “esquerda moderada” transitava para o centro. Segundo Roberts (2008, p. 87), esse tipo de esquerda combina “a democracia representativa com a economia de mercado e iniciativas do Estado para reduzir as desigualdades e promover a cidadania social”. Já a esquerda radical rompe com os acordos graduais cuidadosamente negociados, propondo, desta maneira, “projetos transformadores e novas formas de soberania popular”.

De fato, como observamos na trajetória dos partidos, o PT e o PS chileno moderaram seu discurso e sua atuação, coligando ou pactuando com partidos de centro (ou até mesmo de direita), como única possibilidade de chegar ao poder e governar. O MVR (atual PSUV), por sua vez, chegou ao poder tão rapidamente, que não houve a necessidade de moderação (SILVA, 2009), pelo contrário, o partido, diante do contexto venezuelano e conforme crescia sua popularidade, foi se radicalizando.

As esquerdas latino-americanas também foram classificadas como populistas e socialdemocratas¹⁰⁸. A esquerda populista (a exemplo de Evo Morales na Bolívia, de Chávez na Venezuela e dos Kirchner na Argentina), caracteriza-se pelo predomínio da “lógica personalista¹⁰⁹”. Já a esquerda socialdemocrata (com o PS no Chile, FA no Uruguai e o PT no Brasil) se caracteriza pela combinação das “lógicas partidária¹¹⁰” e “societária¹¹¹”, privilegiando a forma partidária de representação e atuando dentro das instituições

¹⁰⁸ Há autores (Castañeda, 2006; Reid, 2008; Petkoff, 2005; Mires, 2008) que apresentam uma análise reducionista das esquerdas, traçando uma linha divisória na América Latina entre uma esquerda boa (social democrata) e uma esquerda má (populista). O caráter normativo e polissêmico de conceitos como socialdemocracia e populista, a nosso ver, não ajuda a captar as particularidades das atuais esquerdas na América Latina (Ver: SILVA, 2009; SADER, 2009, p. 154). Em uma perspectiva mais institucional e estrutural, Panizza (2006) também classificou as esquerdas em populistas e socialdemocratas a partir das seguintes variáveis explicativas: as fragilidades ou fortalezas das instituições; o impacto das reformas econômicas nas populações e; o jogo de relações de antagonismos e diferenças com relação ao antigo “Consenso de Washington”.

¹⁰⁹ A lógica personalista privilegia a liderança como a forma característica da representação. A política não se reduz a seguir as regras do jogo institucional ou a solução tecnocrática dos problemas sociais, nem se reduz a processos de tomada de decisões racionais, mas tem componentes emocionais e identitários que lhes dão sentido (PANIZZA, 2009, p. 81-82).

¹¹⁰ A lógica partidária, de acordo com Panizza (2009), é característica de sistemas políticos com alto grau de institucionalização política. Nesta, o parlamento e os partidos constituem os agentes privilegiados da representação política.

¹¹¹ A lógica societária coloca ênfase na sociedade civil como sujeito central da democracia. Os partidos não devem ter o monopólio da representação política, esta deve ser compartilhada com os atores sociais (PANIZZA, 2009).

representativas da democracia liberal. Estas, mantem vínculos privilegiados com o movimento sindical e outras organizações da sociedade civil (PANIZZA, 2009, p. 83).

Segundo Panizza (2009), a classificação entre as esquerdas populista e socialdemocrata, e podemos afirmar também entre a esquerda moderada e a esquerda radical, pode ser válida como ponto de partida. O autor reconhece que um dos problemas que tal divisão enfrenta é que esta fornece poucos critérios para compreender as diferenças internas dentro de cada categoria. Esta é a lacuna que as classificações dicotômicas enfrentam, sejam elas populista e socialdemocrata ou radical e moderada. Como Panizza exemplifica,

una característica típica del populismo es el liderazgo personalista, pero, ¿puede decirse que Evo Morales es un líder personalista de la misma manera que lo es Hugo Chávez en Venezuela? En relación con la socialdemocracia, una característica clave son sus vínculos con las organizaciones sindicales y otros movimientos sociales. Pero la relación entre Gobierno y sindicatos es muy diferente en Chile, Brasil y Uruguay; los tres gobiernos que son comúnmente considerados como ejemplos de socialdemocracia en América Latina (2009, p. 80-81).

Neste sentido, o autor afirma que o caso chileno estaria mais próximo de um governo de Terceira Via ou de um liberalismo social do que de uma socialdemocracia típica. Já o caso do Brasil, representa a combinação da lógica partidária com uma importante liderança personalista. Esta, representada pela figura de Lula. Contudo, tal liderança atua dentro de um marco institucional bem distinto de lideranças do tipo populista, o que não significa que o mesmo deixa de introduzir elementos de identificação populista na política brasileira (PANIZZA, 2009, p. 85).

Outra classificação interessante é apresentada por Silva (2009, p. 222). O autor, com base nas trajetórias das forças de esquerda, demonstra o núcleo diferencial entre elas, destacando a presença de uma esquerda “renovadora”, caracterizada por maior institucionalização, maior integração ao sistema político, aceitação das instituições da democracia representativa e crítica moderada ao neoliberalismo (destaque para o PSCh e o PT) e; uma esquerda “refundadora” (como é o caso do MVR – atual PSUV), caracterizada por menor institucionalização, menor integração ao sistema político, integração crítica às instituições da democracia representativa e crítica radical ao neoliberalismo.

Embora a classificação de Silva seja dicotômica, a representação da mesma na Figura 2, demonstra distinções relevantes quando comparamos a esquerda chilena (PSCh), brasileira (PT) e venezuelana (MVR/PSUV).

FIGURA 2 - SUBGRUPOS DAS ESQUERDAS LATINO-AMERICANAS (TIPOLOGIA DE SILVA, 2009)



Fonte: Silva, 2009

Em geral, as tipologias apresentadas são de suma importância para compreender as especificidades das esquerdas latino-americanas. No entanto, algumas tipologias carregam uma carga bastante negativa (populistas/autoritários) que muitas vezes não refletem o que de fato essas esquerdas são e estas, por sua vez, não condizem com a etimologia de tais conceitos. Ademais, alguns fatores apresentados pela literatura não explica a radicalização e nem a moderação das esquerdas.

A abundância dos recursos naturais, utilizada por Weyland, Madrid e Hunter (2010) e Weyland (2009) como fator explicativo, por exemplo, não explica as distinções entre as esquerdas. Embora, Weyland (2009) tenha razão ao afirmar que a radicalização das esquerdas na Venezuela e Bolívia, por exemplo, se deve a bonança dos recursos naturais (petróleo e gás natural) que aumentou sua margem de manobra no processo de implementação de políticas mais radicais, também é importante lembrar que outras esquerdas foram favorecidas com o *boom* das *commodities* e, todavia, foram classificadas como uma esquerda moderada. Os partidos de centro esquerda do Chile, Uruguai e Peru, por exemplo, chegaram ao governo em um momento de crescimento econômico altamente favorável em seus países, no entanto, não empreenderam políticas radicais (PANIZZA, 2006, p. 15). Portanto, a abundância de recursos naturais não pode ser um fator explicativo das diferenças entre as esquerdas.

Neste sentido, embora é claro a moderação de alguns partidos de esquerdas na sua trajetória, buscando especialmente a vitória eleitoral, como já destacamos o caso do PT e do PSCh, também é verdade que muitos fatores apresentados pela literatura, dizem mais sobre a

atuação dos “governos de esquerda” do que da própria esquerda. A nosso ver, mais do que distintas esquerdas podemos afirmar que os aspectos institucionais, o contexto, o “espaço” de atuação e a margem de manobra que essas esquerdas tiveram em seus respectivos países é que determinaram sua atuação no governo e, portanto, geraram distintos governos de esquerda.

Ao analisar as esquerdas no Brasil, Chile e Venezuela, observamos que as mesmas assumem o poder dentro das regras do jogo da democracia liberal e nenhuma dessas esquerdas se propõe a rompê-la, nem mesmo, a esquerda venezuelana considerada pela literatura como esquerda radical. Todavia, não significa uma ausência de propostas de aperfeiçoamento da democracia para além do procedimentalismo contido nas democracias liberais atuais. Tanto a esquerda brasileira com Lula, quanto as esquerdas chilenas com Bachelet e venezuelana com Chávez assumem o poder com propostas de governos inclusivos e participativos. Contudo, como já dissemos nesse trabalho, a vontade política nem sempre reflete em ação e resultado político. Isto se deve exatamente à correlação de forças política e econômica enfrentada por essas esquerdas e aos recursos políticos que as mesmas tiveram, e, é nessas duas dimensões que encontramos os fatores que tornam esses governos tão distintos.

Os aspectos institucionais (sistemas eleitorais e de partidos), por exemplo, podem ser um fator que condiciona a capacidade dos governos nas formulações de suas políticas e, portanto, demonstram de fato as diferenças entre os governos de esquerda.

Os partidos de esquerda institucionalizados, como é o caso do PT no Brasil e do PS chileno (não na mesma medida), que viveram sob regimes militares e que na década de 1980 sofreram com a “crise da dívida externa”, estão mais inclinados a governar nos marcos macroeconômicos herdados (ortodoxo) e em conformidade com as regras constitucionais democráticas (democratas liberais). Enquanto, os movimentos políticos e os partidos novos que surgiram em contextos de crises democráticas e de seus sistemas partidários, assim como, de desencanto popular com respeito ao neoliberalismo, como foi o caso venezuelano, tem como tendência abandonar as políticas econômicas ortodoxas pelo estatismo ou pela heterodoxia, e a utilizar meios plebiscitários para desafiar a ordem constitucional existente (LEVITSKY; ROBERTS, 2011, p. 26).

A esquerda venezuelana encontrou o país em crise, com ausência de canais de participação e um sistema partidário em decomposição, o que permitiu romper com *status quo* até então vigente. Embora, essa mesma esquerda tenha se confrontado com uma oposição desleal (partidos, setores empresariais e midiáticos), a base social sólida e fiel ao governo e a presença de uma oposição fragmentada e débil, somada ao controle das Forças Armadas

possibilitou a legitimação do governo e permitiu que o mesmo atendesse a demanda interna do país com políticas de redistribuição, de combate à desigualdade e com políticas de incentivo a participação.

Tanto a esquerda chilena, quanto a esquerda brasileira assumem o poder em sistemas partidários considerados institucionalizados. Tais esquerdas, segundo Lanzaro,

asumen las reglas y el sistema de restricciones – políticas y económicas – de la democracia liberal y de la economía de mercado. Pero al mismo tiempo – en virtud de su ideología y movidos por la competencia política inter e intra partidaria – tratan de impulsar orientaciones distintivas, sobre todo en las políticas sociales, pero también en el rubro de los derechos democráticos y eventualmente, en líneas de política económica, aun cuando acaten los requerimientos de la época en materia de disciplina macroeconómica (LANZARO, 2007, p. 13-14).

Contudo, é possível verificar algumas distinções entre os governos de esquerda brasileiro e chileno quanto ao espaço que tiveram para implementar seus programas. A esquerda chilena se deparou com instituições restritivas – como a Constituição de 1980 e o sistema binominal – que dificultavam a implementação de reformas e a formulação de políticas. O PSCh precisava negociar com uma oposição extremamente conservadora ligada ao poder econômico e à igreja católica, bem como, conciliar os interesses dentro de sua própria coalizão. Já a esquerda brasileira apesar de encontrar um sistema que induza a prática de coalizões e estas, em geral, não serem estáveis, a presença de uma Constituição, de certa forma, ampla em vários aspectos, além do potencial de negociação de Lula, deu ao governo uma margem de manobra maior no processo de formulação de políticas públicas.

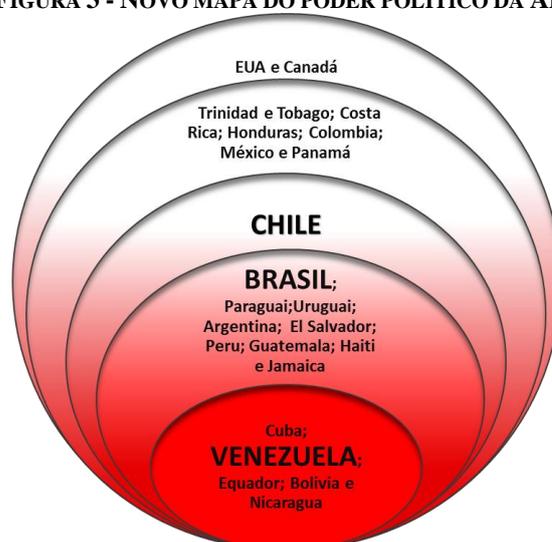
Ademais, podemos afirmar que a forma de inserção internacional estabelecidas pelos governos e o grau de crítica ao neoliberalismo reafirma as distinções entre os governos de Bachelet, Lula e Chávez. Ainda que no campo econômico, tais governos não conseguiram demonstrar de fato um plano de desenvolvimento alternativo ao plano vigente em seus países, buscando assim romper com o modelo rentista venezuelano ou com os modelos neoliberais brasileiro e chileno, não podemos negar que esses governos buscaram atenuar (em diferentes graus) os efeitos desses modelos através de políticas sociais e redistributivas.

No que se refere a política externa, Sader (2009, p. 154) apresentou duas variáveis importante para avaliar a atuação dos governos de esquerda, quais sejam: países que assinaram os tratados de livre comércio com os Estados Unidos e os países que privilegiaram os processos de integração regional. A partir dessas variáveis, o mesmo distingue os governos

de esquerda em: pós-neoliberais¹¹² (Chávez, Morales e Correa); os governos que flexibilizaram o modelo econômico, privilegiando a integração regional (Lula, Kirchner, Ortega e Lugo) e os governos que assinaram os tratados de livre comércio e estão atrelados às políticas norte-americanas (Lagos e Bachelet).

Seguindo uma perspectiva próxima a de Sader, Carlos Martínez (2008, 2012) apresentou uma análise interessante ao demonstrar a composição de um novo mapa político na América Latina que explicita tendências diferenciadas dos governos latino-americanos em relação a sua proximidade ou não com o projeto neoliberal e neoconservador dominado pelos Estados Unidos, o que nos ajuda a distinguir os governos de Lula, Bachelet e de Chávez. Para o autor, o grupo de países composto por Venezuela, Bolívia, Equador e Nicarágua preconizam mudanças estruturais e se distanciam do modelo dos Estados Unidos. Já os países como Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, ao contrário, representam um projeto de mudanças moderadas. Todavia, o caso chileno é colocado pelo autor em um cenário especial por estar muito atado à política exterior dos Estados Unidos, inclusive na época de Bachelet, que manteve as políticas neoliberais da década de 1990 (Figura 3).

FIGURA 3 - NOVO MAPA DO PODER POLÍTICO DA AMÉRICA LATINA¹¹³



Fonte: Martínez, 2012.

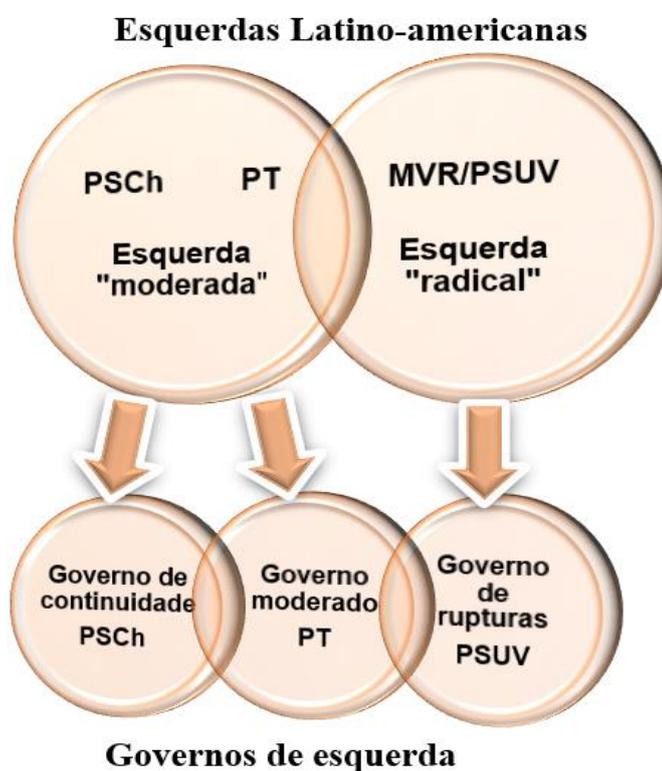
¹¹² O conceito de pós-neoliberais utilizado por Sader (2009, p. 64) corresponde a uma “categoria descritiva que designa diferentes graus de negação do modelo, mas não ainda um novo modelo, e, ao mesmo tempo, um conjunto híbrido de forças que compõem as alianças sobre as quais se baseiam os novos projetos”.

¹¹³ Em relação ao novo mapa político da América Latina elaborado pelo economista colombiano Carlos Martínez Becerra, fazemos uma ressalva em relação à posição do Paraguai, pois com o golpe contra o presidente Fernando Lugo em 22 de junho de 2012, o país passa a estar mais próximo ao projeto neoliberal e, portanto, junto aos países como Colômbia, Costa Rica e México.

A especificidade do caso chileno tem como fatores explicativos o formato da transição para a democracia, através de pactos e coalizões, bem como, a preocupação dos governos concertacionistas com a estabilidade democrática. Segundo Natanson (2009), o governo da *Concertación*, o qual se inclui o governo de Bachelet, “priorizou o crescimento econômico sobre qualquer outra variável, consciente de que uma recessão poderia abrir caminho para o retorno de Pinochet”.

Portanto, podemos afirmar que a correlação de forças (relação do governo com a oposição, com setores econômicos, com a igreja) e os recursos políticos (sistema eleitoral, Constituição, base social de apoio ao governo) presentes nos governos de Bachelet, de Lula e de Chávez, mostraram a configuração de três tipos distintos de governos de esquerda, os quais denominamos: governo de “*rupturas*” exemplificado pelo governo Chávez na Venezuela; governo “*moderado*” praticado por Lula no Brasil e, governo de “*continuidades*”, cujo exemplo é o Chile com o governo de Bachelet.

FIGURA 4 - CONFIGURAÇÃO DE DISTINTOS GOVERNOS DE ESQUERDA A PARTIR DO PT, PSCh E PSUV



Fonte: Elaboração Própria

Por “governo de rupturas”, exemplificado aqui pelo governo Chávez, entendemos que são aqueles que frente ao contexto político (crise do sistema partidário) romperam com *status quo* até então vigente no país e configuraram um novo bloco de poder ao romper com a ordem

institucional vigente, através da promulgação de nova Constituição. Esta, já constitui um elemento de rupturas ao apresentar vários mecanismos de democracia direta. O governo de rupturas, neste sentido, apresenta uma margem de manobra maior para empreender as políticas inclusivas e participativas, como veremos na seção 4. Ademais esse governo priorizou a integração regional, apresentando duras críticas ao neoliberalismo e deu ao Estado papel central no controle da economia e das políticas sociais.

O “governo moderado”, do qual o governo Lula é nosso exemplo, se caracteriza pela conciliação de diversos interesses, atendendo uns e apaziguando outros como forma de manter a governabilidade. Esse governo buscou fortalecer a democracia, porém sem romper com a ordem institucional, articulando estratégias que priorizam em certa medida o papel do Estado na condução de políticas econômicas e na superação da dependência externa, bem como, priorizando políticas de inclusão e de participação. Em relação a forma de inserção internacional, o governo moderado privilegia a integração regional e busca certa autonomia com os órgãos internacionais hegemônicos.

Já o “governo de continuidade”, representado pelo governo de Bachelet no Chile, apresenta baixa capacidade do Estado na condução das políticas públicas e na implementação de mudanças institucionais, pois está atado às instituições restritivas (Constituição, sistema binominal e quórum alto para reformas), aos pactos políticos e a hegemonia neoliberal, o que torna o processo para democracia participativa mais difícil. Isto porque, tal governo ainda mantém resquícios do sistema autoritário e a lógica da democracia procedimentalista.

A caracterização desses governos nos permite avaliá-los a partir de um gradiente de mudanças ou continuidades em diferentes áreas. No caso do presente estudo o foco está no processo de ampliação da participação em suas respectivas democracias.

3.7 Conclusão

Os fatores que levaram as ascensões das esquerdas na América Latina estão diretamente relacionados com a crise da democracia liberal em seu sentido procedimentalista e com a crise da hegemonia neoliberal. As soluções para tais crises, em certo sentido, estavam no programa dos governos de esquerda, já que apresentavam como propostas: políticas de inclusão e de ampliação dos canais de participação e; as políticas que buscam articular redistribuição e crescimento, buscando a redução da desigualdade. No entanto, o cenário político, institucional, econômico e social era desafiador para as esquerdas.

Ao analisar a ascensão da esquerda na Venezuela, no Brasil e no Chile, a partir da correlação de forças (com os partidos de oposição, com o setor empresarial, com a mídia ou com a Igreja) e dos recursos políticos (sistema eleitoral, Constituição, pactos e base social de apoio), concluímos que houve a conformação de três governos distintos: um “governo de rupturas” com Chávez e o PSUV; um “governo moderado” com Lula e o PT e; um “governo de continuidades” com Bachelet e o PS.

No caso venezuelano, a conformação de um governo de esquerda de rupturas se deve ao cenário de crise do sistema partidário, a deslegitimação dos atores tradicionais que favoreceu não só a eleição de Hugo Chávez, como deu ao mesmo uma margem de manobra para romper com a ordem institucional vigente e promulgar uma nova carta magna. Ainda que Chávez tenha enfrentado reações contra o seu governo por parte da oposição partidária, do empresariado e de setores midiáticos, causando uma polarização intensa na sociedade, a criação de um aparato institucional com base na Constituição, a construção de uma base social de apoio sólida por parte do governo, o controle das Forças Armadas, somada a presença de uma oposição desestruturada permitiu ao governo empreender com maior facilidade seu programa de governo.

No caso brasileiro, a conformação de um governo moderado está relacionada a fragmentação do sistema partidário brasileiro e a necessidade de coalizões ideologicamente heterogênea. O governo Lula ao buscar conciliar os diversos interesses acabou baixando a intensidade da mobilização social e política, adaptando-se à ordem política existente. Contudo, sua alta capacidade de negociação e a presença de uma constituição ampla, permitiu ao governo algumas inovações na área social e na área de política externa.

No Chile, a conformação de um governo de continuidades se deve à manutenção da Constituição de 1980 que simboliza que a transição para a democracia chilena não foi completa. Nos termos de Linz e Stepan (1999, p. 244-245), uma transição completa requer três componentes: 1) o governo tem que estar no poder através do resultado de eleições livres e populares; 2) esse governo deve ter autoridade para gerar novas políticas; 3) que os poderes executivos, legislativo e judiciário gerados pela nova democracia não tenham que, *de jure*, compartilhar poder com outras entidades. De acordo com tais elementos, a transição democrática chilena só completou a primeira etapa. Os legados institucionais (Constituição, leis restritivas e sistema binominal) deixados pelo regime militar de Pinochet e que não foram superados pela coalizão *Concertación* da qual o Partido Socialista de Bachelet faz parte, além da necessidade de negociação com os partidos opositores, muitos ligados aos setores

empresariais, midiáticos e à Igreja, dificultou o governo a cumprir o programa para o qual foi eleito.

Em suma, como veremos na seção 4, essa configuração dos governos de esquerda a partir da correlação de forças política e econômica e dos recursos políticos irá refletir no processo de implementação de políticas participativas.

4 O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO NOS GOVERNOS DE ESQUERDA: mecanismos institucionais e políticas públicas

La principal preocupación consiste en el escaso poder que en América Latina tienen los gobiernos democráticamente electos y, en general, los estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países (Guillermo O'Donnell, 2004).

4.1 Introdução

As sociedades latino-americanas sempre foram marcadas com altos níveis de pobreza, com os piores índices de desigualdade e com instituições políticas em sua maioria débeis, sobretudo no que se refere a representação dos diversos interesses da sociedade, em especial, dos grupos sociais a margem dos processos eleitorais e das decisões políticas.

Os governos latino-americanos haviam optado por uma democracia mínima, buscando manter a “estabilidade política”. Na década de 1990, e em alguns países mais cedo, os governos optaram por um Estado mínimo, através das políticas neoliberais, em troca da “estabilidade econômica”. As duas opções não foram compatíveis com a estabilidade social. Os ganhos políticos e econômicos não poderiam mais ficar restrito à elite política e econômica. Os gritos das ruas latino-americanas demonstravam a insatisfação com a democracia. As demandas eram por governos mais representativos, pela inclusão daqueles setores, historicamente e culturalmente, excluídos e por uma democracia mais participativa.

Em meados do século XX, o ativismo dos movimentos sociais fizera com que uma série de organismos internacionais colocasse na agenda, temas tão caros à América Latina – como a inclusão, a redução da pobreza e da desigualdade. Ao final do mesmo século e início do século XXI, a população de uma série de países optou por líderes que representavam a alternativa às políticas até então vigentes. Líderes como Hugo Chávez, Luís Inácio Lula da Silva e Michelle Bachelet, para citar só os casos aqui analisados, pertencentes ao campo ideológico da esquerda e centro-esquerda, representavam a possibilidade de um novo projeto político que preenchesse as lacunas da democracia. Estes, davam indicativos, tanto em seus discursos como em seus programas de governo, que o eixo de suas políticas estaria na inclusão e na participação da cidadania.

No entanto, como vimos na seção 3, as condições institucionais encontradas por esses líderes quando assumiram o poder e a correlação de forças com que tinham que atuar,

refletiram na forma de dominação do aparato estatal, o que os caracterizou – a nosso ver e, com base na literatura que classificou as esquerdas – em três distintos governos de esquerda: o governo Chávez foi, aqui, caracterizado por um governo de rupturas; o governo de Lula, por um governo moderado; e, o de Bachelet como um governo de continuidades. Tal caracterização nos levou a indagar se as diferenças entre esses governos de esquerda impactaram no processo de implementação de mecanismos participativos e no avanço de suas respectivas democracias. Há variação significativa entre os governos de esquerda aqui estudados quanto ao grau de implementação dessas políticas?

A resposta a nossa indagação será desenvolvida nesta seção, através da análise dos governos de esquerda quanto a implementação de políticas participativas, a partir de três eixos analíticos: i) os mecanismos de participação e de inclusão criados pelos governos; ii) as condições favoráveis à participação (tais como a redução da desigualdade, a melhoria no acesso à educação e a redução da pobreza, condições fundamentais para o desenvolvimento do cidadão ativo) e; iii) a participação cidadã.

Esta seção está dividida em três subseções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira subseção apresentamos as políticas participativas e de inclusão implementadas pelos governos de esquerda a partir de quatro variáveis: i) Mecanismos de Democracia Direta; ii) Grau de Representatividade; iii) Instituições Participativas e; iv) Controle Social. Nesta, ainda apresentamos os mecanismos de participação contidos na Constituição dos países analisados, as propostas e ações dos governos de esquerda com relação a representatividade de grupos minoritários na política e a criação ou institucionalização de instituições participativas e de controle social. Na segunda subseção, demonstramos as ações dos governos e os avanços sociais que contribuíram para a criação de condições favoráveis à participação. Na terceira subseção, apresentamos a análise da participação cidadã a partir das variáveis da dimensão participação (participação eleitoral, participação em organizações, comunicação dos representados com os representantes e interesse pela política) desenvolvidos pelos estudos de qualidade da democracia e pesquisas de *surveys*. Em seguida, tecemos as conclusões da presente seção.

4.2 Os Mecanismos de Participação e Inclusão nos Governos de Esquerda

O aprofundamento da democracia liberal no sentido de sanar os déficits quanto a ausência de canais de participação e de representação de identidades específicas (tais como a

representação das mulheres, negros e povos originários) perpassa pelo formato das instituições políticas e como os governos concebem tais questões.

Uma série de princípios participativos como a adoção de mecanismos de democracia direta, de cotas parlamentares e partidárias, a instituição de conselhos cidadãos, orçamentos participativos, mecanismos de prestação de contas entre outras políticas vem sendo implementadas por distintos governos (locais, regionais e nacionais) e debatidas por estudiosos como processos de inovação democrática (SANTOS; AVRITZER, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 49). A presente seção, neste sentido, apresenta os mecanismos de democracia direta existentes e/ou implementados pelos governos de esquerda; o grau de representatividade de grupos minoritários e políticas e leis implementadas sobre o tema; a implementação ou ativação de instituições participativas e de controle social.

4.2.1 Os Mecanismos de Democracia Direta e as Constituições no Brasil, Chile e Venezuela

Os mecanismos de democracia direta se referem às consultas e às iniciativas populares. As consultas populares ocorrem quando uma proposta, seja de reforma constitucional, de lei, de veto de uma lei vigente, de revogação de mandato, promovida tanto pelos cidadãos como pelo presidente ou parlamento é submetida ao voto popular – tais como, referendos¹¹⁴, plebiscitos¹¹⁵ e *recall*¹¹⁶. As iniciativas populares, por sua vez, constituem o direito do cidadão de propor projetos de leis e reformas legais ou constitucionais (totais ou parciais) ao poder legislativo (LISSIDINI, 2011; ZOVATTO, 2010, p. 93). Tais mecanismos constituem em instrumentos que contribuem para a conformação da democracia participativa, pois capacitam os cidadãos a participar dos assuntos públicos e asseguram a influência direta dos cidadãos na decisão de políticas públicas e no controle dos governantes tornando-os responsáveis por suas ações (MORLINO, 2010).

Como aponta Macpherson (1978), uma dose significativa de democracia direta é imprescindível para a democracia participativa, na medida que estimula a participação, combate a apatia e, podemos afirmar, que cumpre com a função educativa da participação.

¹¹⁴ Consulta popular que versa sobre a aprovação de textos legais ou constitucionais.

¹¹⁵ Consulta direta ao povo sobre matérias políticas de grande relevância.

¹¹⁶ A partir da iniciativa cidadã se convoca referendo popular com a finalidade de revogar o mandato dos representantes eleitos para cargos públicos.

A análise dos mecanismos de democracia direta perpassa necessariamente pela análise das constituições. Já que estas constituem uma via para analisar a política de um país, e, logo, as relações de poder de uma sociedade (LISSIDINI, 1999).

O histórico das cartas magnas nos permitirá demonstrar os mecanismos de participação já previstos na constituição e os que foram implementados e/ou reformulados pelos governos de esquerda.

Vale ressaltar, que as propostas de incluir mecanismos de democracia direta não são recentes e nem particulares dos governos de esquerda. Muitas constituições latino-americanas promulgadas entre o final da década de 1980 e ao longo da década de 1990 (Constituições de 1988 no Brasil, de 1991 na Colômbia, de 1992 no Paraguai, de 1993 no Peru, de 1994 na Argentina) incluíram mecanismos, tais como plebiscito, ampliação do sufrágio e iniciativas populares em diferentes áreas de políticas públicas, ressaltando a soberania popular como forma de consolidar institucionalmente o processo de redemocratização e resgatar os direitos humanos após duras ditaduras vivenciadas na região (LISSIDINI, 2011).

Entre os países aqui analisados, a Constituição brasileira (como citamos acima) reporta exatamente a esse contexto, apresentando como diretrizes a reestruturação e a democratização do país, incluindo uma série de inovações quanto ao Estado de direito. Todavia, as Constituições do Chile e da Venezuela se inserem em contextos distintos e *sui generis*: a primeira, apresenta um caráter peculiar por ter sido promulgada durante um regime militar e prevalecer até os dias atuais; a segunda, por sua vez, foi promulgada por um governo de esquerda em um contexto de crise do sistema político-partidário, consolidando uma nova hegemonia no cenário político. Partimos então para a análise das Constituições i) brasileira; ii) chilena e; iii) venezuelana.

i) A Constituição Brasileira de 1988

No Brasil, o processo constituinte, iniciado em 1987¹¹⁷ com a posse dos membros da Assembleia Nacional Constituinte, caracterizou-se pela intensa mobilização e participação dos setores sociais, pelo pluralismo de propostas e pelo avanço democrático, dando o direito à sociedade de apresentar propostas de emendas populares (AVRITZER, 2009, p. 29). Na

¹¹⁷ Vale lembrar que em julho de 1985, por meio do decreto 91.450, o então presidente José Sarney convocou uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (na qual participaram Celso Furtado, Gilberto Freyre, Bolívar Lamounier, Miguel Reale Jr., Cristovam Buarque, Jorge Amado, Hélio Jaguaribe entre outros), conhecida como Comissão Afonso Arinos, para elaborar um anteprojeto da Constituição. Em 15 de novembro de 1986 foram eleitos os membros da Assembleia Nacional Constituinte que tomaram posse em fevereiro de 1987.

época, o Senado Federal com o projeto “Constituição – a voz do povo”, procurou mobilizar a sociedade, colocando à disposição nas Agências de Correios de todos os municípios do país formulários para envio de sugestões aos constituintes. O Jornal da Constituinte também dedicava uma seção de suas edições à publicação das cartas enviadas pela população à Assembleia Nacional Constituinte. Foram recebidas mais de 72.000 cartas¹¹⁸ (JORNAL DA CONSTITUINTE, 2013).

A Assembleia Nacional Constituinte foi composta por 487 deputados e 72 senadores, incluindo entre estes, sindicalistas como Luís Inácio Lula da Silva; intelectuais, como Florestan Fernandes e; militantes de associações civis, como Benedita da Silva (militante na Associação de Favelas do estado do Rio de Janeiro) e, líderes do movimento estudantil. “Foram apresentadas 122 emendas populares, das quais 83 cumpriram os requisitos regimentais”, como a apresentação de mais de 30 mil assinaturas a favor das emendas apresentadas (JORNAL DA CONSTITUINTE, 2013).

Promulgada em 1988, a Constituição Brasileira, também conhecida como a “Constituição Cidadã”, fora considerada a mais liberal e democrática do país (CARVALHO, 2014, p. 201), levando em consideração várias questões hasteadas pelos movimentos sociais e transformando-as em diretrizes de diversas políticas, especialmente as políticas sociais.

O Artigo 1º da Constituição aponta que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Esse artigo demonstra que a Constituição brasileira foi inovadora quanto à presença de mecanismos de democracia direta, dando espaço aos indivíduos, associações e sindicatos, com dispositivos de ação popular (Artigo 5º, inciso LXXIII) e de ação civil pública; (Artigo 129, inciso III). A mesma, ampliou direitos políticos aos analfabetos¹¹⁹ e aos jovens entre 16 e 18 anos que a partir de então poderiam exercer o direito ao voto facultativo¹²⁰ (Artigo 14 - § 1º). A Constituição expandiu os direitos sociais¹²¹, bem como,

¹¹⁸ Para ver alguns trechos das Cartas enviadas à Assembleia Nacional Constituinte ver: JORNAL DA CONSTITUINTE. Exposição “A participação Popular nos 25 anos da Constituição Cidadã”. Brasília, de 29 de outubro a 8 de novembro de 2013.

Disponível em: <http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituente.pdf>

¹¹⁹ Os analfabetos recuperaram o direito de votar a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº25 de 15 de maio de 1985 e a Constituição de 1988 assegurou esse direito em seu artigo 14.

¹²⁰ A partir de 18 anos o voto é obrigatório.

¹²¹ Dentre os direitos sociais podemos citar: a fixação de um salário mínimo como limite inferior para as aposentadorias e pensões; a pensão de um salário mínimo a todos os deficientes físicos e a todos os maiores de 65 anos, independente de terem contribuído para a previdência; a licença-paternidade, que dá aos pais cinco dias de licença do trabalho por ocasião de nascimento dos filhos, a proteção do consumidor (Artigo 170, Inciso V), que regulamentada na Lei de Defesa do Consumidor de 1990 (BRASIL, 1988).

restabeleceu e ampliou os direitos civis¹²², considerando os direitos da população indígena (Art.129, inciso V) e definindo o racismo e a tortura como crime inafiançável e imprescritível (no caso do primeiro) e não anistiável (no caso do segundo) (ARTIGO 5º, incisos XLII e XLIII).

A soberania popular, portanto, foi exaltada, podendo ser exercida pelo sufrágio universal mediante **plebiscito, referendo e iniciativa popular** (Artigos 14, incisos I, II e III; 49 e; 84), não estabelecendo limites expressos às consultas populares, quanto a área de aplicação¹²³. No artigo 61 sobre as leis, diz que a “**iniciativa das leis complementares e ordinárias** cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e **aos cidadãos**, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”. Ainda no parágrafo 2º desse mesmo artigo, estabelece que “a **iniciativa popular** pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A Constituição ainda prevê a participação cidadã, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle das políticas públicas em matéria de assistência, seguridade social, trabalho e saúde (Artigos 10, 194, 198 e 204). Podemos perceber nesses artigos a estratégia contida na Constituição de se criar um sistema descentralizado e participativo (em especial, os conselhos e conferências) que “está relacionado à questão da democratização e da publicização do Estado” (MORONI, 2009, p. 113).

Embora inovadora quanto aos dispositivos de participação popular, segundo José Murilo de Carvalho (2014), os direitos civis ainda apresentavam “as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias”. No que se refere à política econômica e às

¹²² A Constituição de 1988 restabeleceu a liberdade de expressão, de imprensa e de organização; criou o direito de *habeas data* (Artigo 5º - LXXII) (o qual assegura o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; bem como, para a retificação de dados, quando não se prefera fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo) e; estabeleceu o “mandato de injunção” (Artigo 5º - LXXI) (pelo qual se pode recorrer à justiça para exigir o cumprimento de dispositivos constitucionais ainda não regulamentados) (BRASIL, 1988).

¹²³ Um exemplo para a utilização da consulta popular é quando um processo decisório pode afetar a soberania nacional, tais como iniciativas que visam modificar a divisão político administrativa do território ou distritos eleitorais. No artigo 18 (parágrafo 4º), por exemplo, especifica que: “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de **consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos**, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei” (BRASIL, 1988, p. 8-9, grifo nosso).

políticas que definem as diretrizes do modelo de desenvolvimento brasileiro não se criou nenhum mecanismo de participação popular na Constituição.

Para Moroni (2009, p. 110), a Constituição foi extremamente conservadora com relação a dimensões cruciais para a construção de um Estado democrático, tais como a ordem econômica, a democratização da informação e da comunicação, o financiamento público exclusivo de campanha, a democratização dos partidos, os processos eleitorais transparentes, os mecanismos que viabilizem a participação da mulher na política e a possibilidade de cassação de mandato pela população.

Ainda com essas deficiências, podemos afirmar que a Constituição Brasileira foi ampla no que se refere a participação institucionalizada (com a presença de mecanismos de democracia direta e de instituições participativas no processo de formulação e controle de políticas públicas), contudo, esta, ainda carece, segundo Romão (2015, p. 40), “de uma normativa que possa estabelecer suas exatas funções no processo de governo brasileiro”.

ii) A Constituição Chilena de 1980

A Constituição chilena constitui um elemento *sui generis* do atual cenário político da América Latina, demonstrando um paradoxo entre o processo de redemocratização e ascensão da centro-esquerda no poder e a manutenção de uma Constituição que fora aprovada durante o regime militar de Augusto Pinochet.

Sob uma fachada participativa, a Constituição foi ratificada por plebiscito¹²⁴ em 11 de setembro de 1980¹²⁵, de forma duvidosa e com denúncias de incongruências jurídicas, com o apoio de parte da direita tradicional e de setores empresariais (NEGRETTO, 2015, p. 211). Ironicamente, o artigo 4º da Constituição afirma que o Chile constitui uma “República democrática”, contudo, a Carta Magna na realidade representou a institucionalização do regime autoritário, fundada em concepções políticas e econômicas excludentes.

O exercício da soberania expresso no Artigo 5º “se realiza pelo povo através de plebiscito e de eleições periódicas e, também, pelas autoridades estabelecidas por esta Constituição. Nenhum setor do povo, nem indivíduo algum pode assumir seu exercício” (CHILE, 1980, tradução nossa). O texto constitucional só prevê a consulta popular por meio do plebiscito quando no processo de reforma constitucional houver divergência entre o

¹²⁴ Os resultados oficiais do plebiscito foram os seguintes: votos pelo Sim à nova Constituição: 4.204.879 (67,04%); pelo Não (rejeição): 1.893.420 (30,19%); nulos: 173.569 (2,77%).

¹²⁵ A data correspondia ao sétimo aniversário do golpe militar.

Congresso Nacional e o Presidente da República¹²⁶ (Artigo 117). Fora esse artigo não há na constituição chilena mecanismos de democracia direta, a nível nacional¹²⁷ como referendos, *recall* e muito menos iniciativa popular de lei. Logo, podemos perceber que a Constituição chilena é muito restritiva quanto à participação popular.

O grande debate em torno dessa Constituição está exatamente no processo de transição da ditadura ao regime democrático. Em 1988 estava previsto no texto constitucional (Disposições Transitórias 27º a 29º) um outro plebiscito, o que para alguns setores de oposição ao governo Pinochet seria a esperança para o fim da ditadura, e como a história mostrou, não estavam de todo errados. O plebiscito estipulava pela continuidade ou não de Pinochet, que se ganhasse governaria até 1997. O resultado levou ao fim da ditadura pinochetista com 55,99% dos votos pelo “NO”. Embora derrotado no plebiscito, Pinochet ainda tinha significativo apoio na sociedade civil recebendo 44,01% dos votos a favor de sua continuidade. Juntamente com este apoio, o exército encontrava-se unido o que fortalecia ainda mais a figura de Pinochet.

Os setores opostos à ditadura de fato estavam certos em ver no plebiscito a esperança para o retorno à democracia, contudo, não foram capazes de enterrar a ditadura no passado. A estratégia do ditador antes de deixar o poder foi aprovar várias medidas conhecidas como a “legislação de amarre”. Assim, por meio de plebiscito, em 1989, 91% dos eleitores aprovaram um pacote de reformas constitucionais de certa forma acordadas entre a ditadura e os opositores da época (ALTMAN; AGUERO; SALAS, 2014). Nas palavras de Martins (2000, p. 69), “a liberalização chilena foi realizada com o claro objetivo de perpetuar a ordem autoritária, e não de encontrar uma saída honrosa para ela”. Ou como afirma Linz e Stepan (1999, p. 244), “esse foi também o cenário de uma transição extremamente cerceada e da transferência de poder mais democraticamente “desleal” entre todos os nossos casos do Sul da Europa e do Cone Sul¹²⁸”.

Dentre as principais medidas adotadas por Pinochet antes de deixar o Poder Executivo e que constituíram limites a soberania democrática, podemos citar: o direito constitucional ao

¹²⁶ Artigo 117 [...] *El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República. Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito* (CHILE, 1980).

¹²⁷ No Chile há mecanismos de democracia direta, mais especificamente plebiscitos, no nível local. Os temas submetidos a votação vão desde modificações urbanas a temas de política internacional (ALTMAN; AGUERO; SALAS, 2014).

¹²⁸ Os casos a que Linz e Stepan se referem no Sul da Europa são Espanha, Portugal e Grécia. No Cone Sul, os autores se referem à Argentina, Uruguai, Chile e Brasil.

presidente de nomear nove dos quarenta e sete membros do senado (Artigo 45); a continuidade da liderança militar, em que Pinochet obteve a prerrogativa da inamovibilidade¹²⁹, na qualidade de chefe do exército até março de 1998 com direito a voz e voto no Conselho de Segurança Nacional (Artigos 95, 96); aumento da autonomia institucional das Forças Armadas através da Lei Constitucional Orgânica das Forças Armadas¹³⁰ (Lei 18948 promulgada em 22/02/1990); mudanças na regra do jogo eleitoral, com a instituição do sistema binominal; leis que concediam estabilidade a grande parte dos funcionários do setor público e autonomia ao Banco Central (LINZ; STEPAN, 1999; CHILE, 1980).

A Constituição chilena com as “leis de amarre”, tornou-se no grande impasse para os governos democráticos. As normas rígidas para a reforma (parcial ou total) da Constituição e as leis orgânicas dificultavam qualquer ação para acabar com os entraves autoritários. Uma reforma constitucional necessitaria além de 60% de aprovação na Câmara e no Senado¹³¹, ser aprovada pelo Tribunal Constitucional, organismo composto por sete membros nomeados por Pinochet, que não poderiam ser afastados até que completassem 75 anos de idade (Artigo 81) (LINZ; STEPAN, 1999, p. 247).

O regime de Pinochet foi capaz de impor limitações à transição, em que os militares permaneceram “no desempenho de funções sancionadas pelo Estado e no controle de verbas públicas” (LINZ; STEPAN, 1999, p. 248). A consequência foi a presença de uma constituição restritiva e de uma democracia limitada, em que boa parte do aparato estatal não estava sob o controle dos governos democráticos.

Apesar das dificuldades para reformar a Constituição, vale lembrar, que houve algumas reformas significativas através de intenso processo de negociação política durante os governos concertacionistas, tais como o fim dos senadores vitalícios e a recuperação da prerrogativa de designar os chefes militares (ver: Anexo 1). Outras reformas com o mesmo teor foram tomadas somente no segundo mandato de Bachelet (2014 – atual), como a mudança do sistema eleitoral – de binominal para um “proporcional inclusivo”. Ainda segue

¹²⁹ Além de Pinochet, três membros da junta, pertencentes à Marinha, à Aeronáutica e à Polícia tinham a prerrogativa de inamovibilidade.

¹³⁰ Dentre os dispositivos contidos na Lei, o presidente não tem mais o direito de decretar a aposentadoria compulsória de oficiais; foram dadas aos militares 10% das divisas auferidas em todas as vendas de cobre (LINZ; STEPAN, 1999; CHILE, 1990).

¹³¹ Como demonstram Linz e Stepan (1999, p. 245), o caso dos resultados das eleições de 1989 demonstram a dificuldade do governo democrático em conseguir os 60% no Senado. Na referida eleição, a *Concertación* fez 22 dos 38 senadores eleitos. No entanto, com os nove senadores designados, a *Concertación* precisaria de dois votos para atingir a maioria simples e seis votos, somando um total de 28 votos, para conseguir aprovar grandes mudanças na Constituição.

no país um debate sobre a mudança da Constituição, que para alguns setores seria a única maneira de completar a transição democrática e colocar no passado qualquer vestígio da ditadura pinochetista.

iii) A Constituição Venezuelana de 1999

A Constituição venezuelana de 1999 se insere no processo de ruptura com o sistema anterior vigente – a IV República ou o chamado Pacto de *Punto Fijo*, marcando a refundação do Estado. Promulgada no primeiro ano de um governo de esquerda – no governo de Hugo Chávez – a Constituição já se destaca por seu caráter peculiar¹³². Ao contrário do Brasil, a constituição venezuelana não significou a consolidação do processo de redemocratização e de substituição de uma Constituição com bases no regime ditatorial, muito menos significou a materialização de uma ditadura, como no caso da Constituição chilena.

A Venezuela já vivia um contexto democrático há quarenta anos, quando promulgada sua atual Carta Magna. Enquanto a maioria dos países latino-americanos passavam pela “segunda onda reversa¹³³” (HUNTINGTON, 1994), a Venezuela apresentava uma democracia estável e duradoura (O’DONNELL, 1988), apresentando uma crise política somente entre o final da década de 1980 e início da década de 1990 que, como veremos, não significou o fim da democracia, mas a quebra da hegemonia até então vigente.

A Constituição de 1999, chamada de Constituição Bolivariana, substituiu a Constituição de 1961. Esta última considerada pela maior parte de seus analistas, uma peça legítima de uma democracia liberal representativa. Construída diante da necessidade de consolidar alicerces mínimos de democracia, frente ao temor da volta aos regimes de exceção, levou a que a mesma apresentasse um caráter bastante pragmático, generalista e altamente minimalista de democracia. A Constituição de 1961, neste sentido, apresentava um alto grau de corporativismo, conciliando os diversos grupos de interesses (como os setores empresariais, os sindicatos, os meios de comunicação, setores da Igreja Católica e a cúpula das Forças Armadas) como forma de garantir a adesão e a fidelidade desses grupos (FUKUSHIMA, 2010). Nessa Constituição, o exercício direto da soberania popular era restrito ao sufrágio, reservando qualquer outro exercício de soberania por meio da

¹³² Além da Constituição venezuelana, outras duas constituições foram recentemente promulgadas em governos considerados de esquerda: a Constituição equatoriana em 2008 e a boliviana em 2009.

¹³³ A “segunda onda reversa” correspondeu ao período de 1958 a 1975 em que muitos países latino-americanos retornaram ao autoritarismo (Peru em 1962; Brasil e Bolívia em 1964; Argentina em 1966, Equador em 1972; Chile e Uruguai em 1973).

intermediação dos aparatos do Estado (ÁLVAREZ, 2002, p. 101), como demonstrado no artigo 4º da Constituição: “*La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público*”. Essa Constituição não previa reeleição imediata e nem mecanismos de democracia direta. Os cidadãos não possuíam responsabilidades, nem direito de participar na orientação da vida pública e no processo de tomada de decisões políticas, sendo, portanto, separados da esfera pública (FUKUSHIMA, 2010).

Diferente da constituição anterior, a Constituição de 1999 procurou alterar os déficits em termos de igualdade e soberania popular. Já no artigo 5º da mesma diz: “A Soberania reside intransferivelmente no povo, quem a exerce **diretamente** na forma prevista nesta Constituição e na lei, e indiretamente, mediante o sufrágio, por órgãos que exercem o Poder público¹³⁴” (VENEZUELA, 1999, grifo nosso, tradução nossa).

As demandas por maior protagonismo popular exigidas nas ruas foram captadas pelas forças que saíram vitoriosas em 1998 e inseridas na Constituição de 1999 que foi aprovada mediante referendo popular. Esta outorgou ao povo um papel protagonista, inserindo vários mecanismos de participação e de democracia direta. Como aponta o artigo 70 da constituição:

São meios de participação e protagonismo do povo em exercício de sua soberania, política: a eleição de cargos públicos, o referendo, a consulta popular, a revogação de mandato, as iniciativas legislativa, constitucional e constituinte, fóruns abertos e a assembleia de cidadãos e cidadãs cujas decisões serão de caráter vinculante, entre outros; social e econômica: as instâncias de atenção cidadã, a auto-gestão, a cogestão, as cooperativas em todas suas formas incluindo as de caráter financeiro, poupança, a empresa comunitária e demais formas associativas guiadas pelos valores de cooperação mútua e solidariedade (VENEZUELA, 1999, tradução nossa).

Com a inclusão desses mecanismos, a nova Constituição marcou a ruptura com o regime partidocrático de 1961, ao responder à crise de representatividade dos partidos e a falta de mecanismos de acesso da população ao Estado, estabelecendo uma via de relação direta entre o cidadão e as decisões políticas.

Em resumo, as principais modificações presentes na Constituição de 1999 foram:

- a) A mudança do nome de República de Venezuela para República Bolivariana de Venezuela, resgatando o ideário de Simón Bolívar¹³⁵. Este resgate funcionou como

¹³⁴ De acordo com o texto original: “*La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce **directamente** en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público*”.

¹³⁵ Simón Bolívar é considerado o herói da independência – ao lutar pela emancipação de vários países latino-americanos (Bolívia, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Venezuela) do jugo do Império espanhol.

estratégia de combater a chamada desnacionalização do povo venezuelano e, logo, criar um sentido de unicidade e integração dentro do país;

- b) A extensão do mandato presidencial para seis anos, com possibilidade de reeleição (Artigo 230);
- c) Substituição do Congresso Bicameral pela Assembleia Nacional Unicameral, com 165 cadeiras para deputados, das quais três estão reservadas aos povos indígenas;
- d) Instalação de um Conselho Federal de Governo, órgão encarregado da planificação e coordenação de políticas e ações para o desenvolvimento do processo de descentralização e transferência de competências do Poder Nacional aos Estados e Municípios. Tal conselho é presidido pelo (a) vice-presidente (a) do Executivo e integrado por Ministros (as); por Governadores, um prefeito e representantes da sociedade organizada, de acordo com a lei (Artigo 185);
- e) Utilização de plebiscitos consultivos para assuntos de interesse nacional (artigo 71);
- f) Referendo revogatório para todos cargos públicos. Todos os cargos e magistraturas de eleição popular são revogáveis. Quando transcorridos a metade do período para o qual foi eleito o funcionário (a), um número não menor que 20% do eleitorado inscrito na correspondente circunscrição poderá solicitar a convocação de um referendo para revogar o mandato (Artigo 72);
- g) A criação de dois novos poderes: o Poder Cidadão¹³⁶ (Artigo 273) e o Poder Eleitoral¹³⁷ (Artigo 292). Tais poderes se apresentam como contrapesos no que se refere ao controle nas mãos dos cidadãos para fiscalizar a administração pública. O poder cidadão é independente e seus órgãos gozam de autonomia funcional, financeira e administrativa (VENEZUELA, 1999). O Poder Eleitoral é exercido pelo Conselho Nacional Eleitoral. Neste, a sociedade civil, passou a ter o poder de postular-se como membros do Conselho Nacional Eleitoral (LACRUZ, 2006, p. 165). “Os órgãos do

¹³⁶ O Poder Cidadão se exerce pelo Conselho Moral Republicano integrado pela Defensoria do Povo, o Fiscal Geral e o Controlador Geral da República.

¹³⁷ Dentre as funções que correspondem Poder Eleitoral: 1) regulamentar as leis eleitorais e resolver as dúvidas que estas suscitem; 2) formular seu orçamento, o qual tramitará diretamente ante a Assembleia Nacional e administrará autonomamente; 3) Ditará diretivas vinculantes em matéria de financiamento e publicidade político-eleitorais e aplicar sanções quando não sejam acatadas; 4) declarar a nulidade total ou parcial das eleições; 5) a organização, administração, direção e vigilância de todos os atos relativos a eleição dos cargos de representação popular dos poderes públicos, assim como dos referendos; 6) organizar as eleições de sindicatos, grêmios profissionais e organizações com fins políticos nos termos estabelecidos pela lei; 7) manter, organizar, dirigir e supervisionar o registro civil e eleitoral; 8) organizar a inscrição e registro das organizações com fins políticos e velar para que estas cumpram as disposições sobre seu regime estabelecidas na Constituição e na Lei; 9) controlar, regular e investigar os fundos de financiamento das organizações com fins políticos (VENEZUELA, 1999).

- poder eleitoral garantem a igualdade, a confiabilidade, imparcialidade, transparência e eficiência dos processos eleitorais, assim, como a aplicação da personalização do sufrágio e a representação proporcional” (VENEZUELA, 1999, tradução nossa);
- h) Os juízes e magistrados do Supremo Tribunal de Justiça que substituiu a extinta Suprema Corte de Justiça serão eleitos por um único período de doze anos, mediante um processo de seleção conduzido por um Comitê de Postulações, no qual a sociedade civil também tem participação através do Poder Cidadão (Artigo 264);
 - i) Expansão do sufrágio aos militares¹³⁸ (Artigo 330) e a incorporação destes às políticas de desenvolvimento com a finalidade de garantir o fim de sua exclusão da vida nacional;
 - j) Inclusão dos povos indígenas no parlamento (Artigo 125 e 186).

Além destas alterações, a “Constituição de 1999 dá um papel proeminente para o Estado e, forte ênfase nos direitos dos trabalhadores, além de minar a autonomia do Banco Central [Artigo 319]” (VIZENTINI, 2003, p. 72), e de conferir ao governo maior controle direto das receitas do petróleo (Artigo 303). A Constituição venezuelana destaca-se pela ampliação da autoridade presidencial, dos mecanismos de participação popular e da atuação do Estado na economia.

4.2.1.1 Comparando as Constituições e os Mecanismos de Democracia Direta

Dentre as três Constituições, podemos perceber que a Constituição chilena foi a mais restritiva quanto a presença de mecanismos de democracia direta. A Constituição brasileira apresenta tanto consultas quanto iniciativas populares, no entanto, as mesmas devem passar pelo poder executivo e/ou legislativo. A Constituição venezuelana, por sua vez, apresenta além de consultas populares e iniciativa de leis, o referendo revocatório, instrumento importante, nas mãos dos cidadãos, que permite revogar o mandato de todos os cargos de eleição popular (Quadro 4).

A presença dos mecanismos de democracia direta nas Constituições representa um importante passo para o aperfeiçoamento da democracia, pois abrem um espaço à participação para além da função de eleger seus representantes, dando ao cidadão maior controle social. A

¹³⁸ Não é permitido que os militares ocupem cargos de eleição popular.

presença destes mecanismos, porém, não basta se não for utilizada pelos governos e informada aos cidadãos.

QUADRO 4 – MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL, CHILE E VENEZUELA

MECANISMOS	BRASIL	CHILE	VENEZUELA
Consulta Obrigatória	Sim, somente quando se modifica a organização político-administrativa do país	Não	Sim, para recusar ou referendar qualquer reforma constitucional
Plebiscito/Referendo	Sim	Sim, somente para reforma constitucional quando há divergência entre o Poder Executivo e o Legislativo.	Sim
Iniciativa Legislativa Popular	Sim, Iniciativa Legislativa ante a Câmara dos deputados (1% do eleitorado, distribuídos ao menos em 5 estados, com um mínimo de 0,3% do eleitorado em cada um).	Não está previsto este mecanismo a nível nacional	Sim, Iniciativa Legislativa, 0,1% dos inscritos no registro. Iniciativa de Reforma, 15% dos eleitores inscritos.
Revogação de Mandato	Não	Não	Sim, para todos os cargos de eleição popular (a iniciativa deve apresentar um número não menor que 20 % dos eleitores
Veto Popular (referendo contra leis)	Não	Não	Referendo (Solicitação de ao menos 10% dos cidadãos)

Fonte: Zovatto, 2010; Lissidini, 2011

Embora, como afirma Zovatto (2010, p. 108-109), muitos destes mecanismos podem ser usados de forma interessada a beneficiar o Poder Executivo em detrimento de outros poderes ou de formas de intermediação entre representante e representado, caminhando para uma “democracia plebiscitária”, acreditamos que, para além das motivações em torno das consultas populares, “o exercício da democracia direta pode, ao menos potencialmente, contribuir para a deliberação e para a participação e [...] ter efeitos adversos ou diferentes aos buscados pelo presidente” (LISSIDINI, 2011, p. 37).

Os casos do plebiscito no Chile (1988) que derrocou Pinochet e a derrota de Chávez no referendo de 2007 que visava a reforma constitucional (Quadro 5) constituem exemplos de que a utilização de mecanismos de democracia direta nem sempre beneficiará o projeto proposto.

Como aponta Altman (2011, p. 188-189) a democracia direta, quando bem desenhada, pode empoderar os cidadãos, bem como, romper com as barreiras à rendição de contas que se apresentam nos sistemas representativos.

QUADRO 5 – CONSULTAS E INICIATIVAS POPULARES REALIZADAS NO BRASIL, CHILE E VENEZUELA

País	Data	Mecanismo	Tema	Resultado
Brasil	abr/93	Plebiscito (Consulta Obrigatória)	Monarquia ou República, Parlamentarismo ou Presidencialismo	Recusado a mudança de Regime
	out/05	Referendo	Proibição de comércio de armas de fogo e munições	Recusado
Chile	set/80	Plebiscito	Nova Constituição	Aprovado
	out/88	Plebiscito	Prolongação ou não do mandato de Pinochet	Recusado
	jul/89	Plebiscito	Reforma Constitucional	Aprovado
Venezuela	abr/99	Referendo	Assembleia Constituinte	Aprovado
	dez/99	Referendo	Reforma Constitucional	Aprovado
	dez/00	Referendo	Renovação dos dirigentes sindical	Aprovado
	ago/04	Referendo Revogatório (Iniciativa Popular)	Revogação do mandato do Presidente	Recusado
	dez/07	Referendo	Reforma Constitucional	Recusado
	fev/09	Referendo	Reforma Constitucional para aprovar reeleição ilimitada de todos os cargos de eleição popular	Aprovado

Fonte: Zovatto, 2010

No Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988, o mecanismo de consulta popular foi utilizado apenas duas vezes¹³⁹: primeiro, em 1993 com a realização do plebiscito sobre o regime (monarquia ou república) e o sistema político (presidencialismo ou parlamentarismo). O povo optou pela República (86% a favor e 11% contra) e pelo presidencialismo (55,4% a favor e 40% contra); segundo, em 2005, no governo Lula, com a realização do referendo sobre a proibição do comércio de arma de fogo no país. A proposta de proibição foi rejeitada com 62% dos votos (LISSIDINI, 2011, p. 53).

No caso chileno, foram realizadas três consultas populares (no período ditatorial), algumas com teor controverso quanto aos resultados e a forma de convocação.

Na Venezuela, a participação por meio de instituições como referendos ou plebiscitos não era comum. A primeira experiência neste sentido ocorreu em 1999 com a convocação de uma Assembleia Constituinte (FUKUSHIMA, 2010). A partir de então, várias consultas foram realizadas. Tais consultas até 2000 tinham como principal objetivo a refundação do Estado (com referendos para a aprovação da Constituição, para reformas constitucionais e para a renovação dos dirigentes sindicais). O mecanismo de *recall*, presente somente na constituição venezuelana, demonstrou sua importância quando, em 2004 através da iniciativa popular, a população coletou a quantidade de assinaturas previstas¹⁴⁰ pela Constituição para

¹³⁹ Em 2011, ocorreu um plebiscito local sobre a divisão do estado do Pará em duas unidades federativas: Tapajós e Carajás. A maioria dos eleitores (com 66,6% dos votos) optou por manter o formato atual do estado.

¹⁴⁰ De acordo com o CNE, foi em torno de 2.451.821 assinaturas, oficializando a convocação do referendo revogatório.

convocar o referendo revogatório do mandato presidencial. A pergunta do referendo era a seguinte: *"¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?"* O resultado foi 59,09% dos votos a favor do “Não” e 40,63% a favor do “Sim”, mantendo, portanto, o mandato do presidente Hugo Chávez (CNE, 2004).

No que se refere a iniciativa legislativa popular, apenas a Constituição brasileira e a Constituição venezuelana tem este tipo de mecanismo. No entanto, somente no caso brasileiro houve aprovação no congresso de leis propostas pela iniciativa popular. Desde a Constituição de 1988, apenas quatro projetos de iniciativas populares tornaram-se leis no Brasil: a Lei 8.930 de 1994¹⁴¹ que inclui o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos; a Lei 9840¹⁴² de 1999 de combate à compra de votos através da cassação do mandato do condenado e pagamento de multa; a Lei 11.124¹⁴³ de 2005 sobre o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, garantindo a população de menor renda o acesso à habitação e; a Lei 135 de 2010 – a Lei da Ficha Limpa¹⁴⁴, esta torna inelegíveis para cargos eletivos pessoas que tenham cometido algum crime de natureza eleitoral ou alguma outra infração relacionada ao seu mandato.

No caso chileno, a então presidente Michelle Bachelet incluiu em sua Agenda Pró Participação a Iniciativa Popular de Lei e enviou o projeto (Boletim 5221-07) para o Congresso em julho de 2007. Dentre os governos concertacionistas, foi único governo a realizar uma proposta concreta sobre o tema. Contudo, a proposta não teve avanços em sua tramitação (VARAS, 2012). Segundo Garretón (2012, p. 149), “todas as propostas de reforma política destinadas a ampliar a participação contaram com oposição da direita que [...] conseguiu impor o voto voluntário e a não participação dos chilenos no estrangeiro”.

De acordo com Varas (2012, e-book, posição 5281), a participação política tem sido um dos temas mais controvertidos na classe política chilena, sendo vista equivocadamente

¹⁴¹ Essa lei tem relação com o caso do assassinato da atriz Daniella Perez que causou profunda comoção popular.

¹⁴² A iniciativa popular começou com o Projeto “Combatendo a Corrupção Eleitoral” em que a Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP) junto a outras entidades coletaram 1,06 milhão de assinaturas para apresentar o projeto à Câmara Federal. O mesmo foi promulgado em 1999.

¹⁴³ O projeto desta referida lei foi apresentado à Câmara Federal com mais de um milhão de assinatura em 1992, sendo aprovada entre 1997 e 2001 em todas as comissões da Câmara. Contudo, somente em 2005 a mesma foi sancionada.

¹⁴⁴ Esta lei foi uma iniciativa do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), que colheu 1,3 milhão de assinaturas encaminhadas à Câmara dos deputados em apoio ao projeto de lei, com forte campanha nas redes sociais (CARVALHO, 2014, p. 234).

como uma forma de minimizar o rol das instituições representativas, debilitar os partidos e abrir espaço à instabilidade política.

Se analisamos a partir dos mecanismos de democracia direta, podemos afirmar que o Brasil e a Venezuela estão mais próximos de uma democracia participativa do que o Chile. A Constituição chilena de 1980 reafirma, o que seria para Macpherson (1978), a “democracia de equilíbrio”, ou seja, a democracia liberal em seu sentido procedimentalista e elitista. Vamos ver se esse quadro se altera no que se refere a representatividade dos grupos minoritários.

4.2.2 A Representatividade de “grupos minoritários” nos Governos de esquerda

O legado de uma cultura homogeneizadora – hegemônica na América Latina, que teve como pilares o machismo e o preconceito étnico-racial, gerou exclusões de setores da população até hoje vistas, como a exclusão de negros, de mulheres e de indígenas. Ainda que as democracias existentes reconheçam a “igualdade” entre os cidadãos e os direitos das mulheres e de outros grupos excluídos não é suficiente se as mesmas não levam em consideração as diferenças existentes (PNUD, 2004, p. 267). “As diferenças raciais e étnicas [e de gênero] permeiam os indicadores de pobreza e desigualdade na América Latina” (ZONINSEIN, 2004, p. 42). Logo, a inclusão desses grupos minoritários socialmente constitui em uma das dimensões fundamentais para a redução da pobreza e da desigualdade.

Embora nem sempre esses grupos são minoritários numericamente, os são politicamente. As mulheres, os negros e os indígenas são sub-representados mundialmente. Por isso a necessidade de mecanismos que incluam tais grupos nos processos decisórios. Como afirma Moroni (2009, p. 116), “a universalização da cidadania, no caso brasileiro [bem como, em outros países da América Latina], não será alcançada sem a implementação de políticas reparadoras dos danos causados por séculos de exploração, desigualdades, preconceitos e discriminações”. A representação desses setores na política é de suma importância para a inclusão de suas demandas na agenda pública.

Nas últimas três décadas, o ativismo dos movimentos sociais e alguns órgãos internacionais – tais como a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata dos direitos dos povos indígenas e tribais e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas – tem contribuído para o avanço de propostas de políticas sociais que priorize os setores marginalizados.

Ao analisar os programas de governo de Lula da Silva, Hugo Chávez e Michelle Bachelet, nota-se a importância que tais líderes dão aos grupos até então marginalizados e discriminados em seus países.

O programa de governo apresentado por Lula em 2002 reconhecia a necessidade de ações de combate à discriminação de grupos minoritários.

Não basta que sejam combatidas as causas econômicas das múltiplas formas de desigualdade. São necessárias ações positivas para que se ponha fim às formas de discriminação existentes contra mulheres, negros, índios, portadores de deficiências e pessoas que possuam distintas orientações sexuais, para só citar os casos mais notórios (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 3-4).

O programa de governo (2006-2010) apresentado por Michelle Bachelet aponta para a necessidade de reformas legais e políticas educacionais que promovam a tolerância e a igualdade, reconhecendo que faz falta na política chilena um esforço de prevenção à discriminação.

Sabemos por diversos estudios que los chilenos brindamos un trato discriminatorio a mucha gente: los más pobres, ciertas etnias, algunos credos religiosos, la mujer, los discapacitados, las minorías sexuales, los inmigrantes. Por eso, necesitamos políticas de acción afirmativa a favor de quienes son probables víctimas de la discriminación (PROGRAMA DE GOBIERNO Michelle BACHELET, 2005, p. 88).

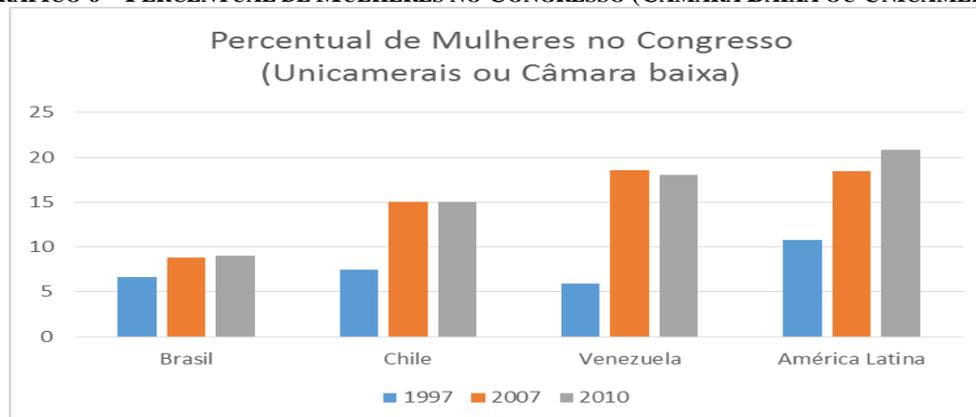
Dentre as propostas de Bachelet no que se refere aos grupos minoritários estava: a proposta de projeto de lei antidiscriminação, uma política indígena baseada em seu desenvolvimento e identidade, a proposta de um governo paritário entre homens e mulheres nos cargos de designação presidencial e a lei de cotas para corrigir o déficit de representação política feminina.

O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação (2001-2007) apresentado por Hugo Chávez também apresenta propostas que busca promover a igualdade de gênero e o respeito às diferenças, bem como, propõe garantir os direitos sociais de forma universal e equitativa sem discriminação de nenhuma classe.

No que se refere a questão de gênero, as cartas magnas dos casos aqui analisados preveem a igualdade de gênero (Brasil, Artigo 5º; Chile, Artigo 19 e Venezuela, Artigo 21) bem como, o sufrágio universal às mulheres (Chile desde 1931, Brasil desde 1932 e Venezuela desde 1946). No entanto, o déficit democrático quanto ao tema ainda é visível. A representação política das mulheres ainda é muito baixa na região (Gráfico 6), ainda que, recentemente, a eleição de três mulheres – Michelle Bachelet no Chile (mandatos 2006-2010

e 2014- atual), Dilma Rousseff no Brasil (mandatos 2011-2016) e Cristina Kirchner na Argentina (mandatos 2007-2015) para o poder executivo tenha significado um avanço para o empoderamento das mulheres na política.

GRÁFICO 6 – PERCENTUAL DE MULHERES NO CONGRESSO (CÂMARA BAIXA OU UNICAMERAL)



Fonte: Elaboração própria com base em: IDEA-Internacional, 2008.

Como podemos observar no gráfico acima, a média de mulheres na Câmara Baixa na América Latina em 1997 era de 10,8%. Neste ano apenas Argentina e Costa Rica superavam os 15% de representação. Brasil, Chile e Venezuela não chegaram aos 10%.

Contudo, não se pode negar uma evolução da representação das mulheres no congresso entre 1997 e 2007. Tal evolução tem como um dos fatores explicativos, a lei de cotas adotada por onze países latino-americanos (Argentina, Costa Rica, México, Paraguai, Bolívia, Brasil, Equador, Panamá, Peru, República Dominicana e Honduras). Todavia, o percentual de mulheres presente no Congresso está longe de obter a paridade entre homens e mulheres na representação. Dos países latino-americanos apenas três alcançaram em torno de 30% de representação feminina no congresso em 2007 (Argentina com 38,3%; Costa Rica com 36,8% e Peru com 29,2%). O Brasil, juntamente com a Colômbia apresentaram uma das piores taxas com 8,8% e 8,4% respectivamente. A taxa de representação feminina no Congresso chileno subiu de 7,5 em 1997 para 15% em 2007. No entanto, ainda é muito baixa para o padrão desejável (IDEA Internacional, 2008). Em 2010, o percentual de mulheres no Congresso dos países analisados, permaneceu quase que inalterado.

Os dados apresentam uma interrogante quanto ao caso brasileiro, pois é o único que apresenta lei de cotas (dos casos aqui analisados) e é o que apresenta os piores resultados no que se refere a representação feminina no Congresso.

O Chile não apresenta cotas para a câmara baixa, nem para o Senado, apenas alguns partidos apresentam cotas voluntárias, como o Partido Pela Democracia (PPD) que de acordo

com o seu estatuto (artigo 7) “nem homens e nem mulheres devem estar representados nas listas eleitorais com mais de 60%”; o Partido Democrata Cristão (PDC), que estipula, em seu Artigo 105 do estatuto, cota de 20% para as mulheres nas listas eleitorais, e o Partido Socialista (PS) que desde 2003 apresenta cota dupla. De acordo com seu estatuto (Artigo 40): nenhum dos sexos estará representado nas listas eleitorais com mais de 60%. Nenhum dos sexos deverá ocupar mais de 70% das cadeiras no parlamento. Em geral, tais mecanismos são aplicados de forma débil (www.quotaproject.org).

Na Venezuela também não há cotas de gênero para a Assembleia Nacional¹⁴⁵. Segundo Madriz Sotillo (2012, p. 326), desde 2008 há uma Lei de Paridade de Gênero na Assembleia Nacional, aprovada na primeira discussão, mas que não alcançou ir para o segundo debate por falta de consensos com setores de oposição ao projeto político do governo. Dentre os partidos que possuem cotas, está o Ação Democrática (AD) e o COPEI com 30% de cotas aplicadas a reservas de vagas nos cargos de direção partidária e o Movimento ao Socialismo (MAS) que estabelece 25% de cotas nas listas eleitorais, bem como, nos cargos de direção partidária (IDEA Internacional, 2008).

O Brasil adota cotas para a Câmara dos deputados, Assembleias Legislativas e Câmara Municipais. A adoção da Lei de cotas (Lei 9.504), que data de 1997, foi uma iniciativa dos partidos de esquerda (MOISÉS; SANCHEZ, 2014). A lei estabelece o mínimo de 30% e o máximo de 70% das vagas para candidaturas de cada sexo nas listas eleitorais. Contudo, o baixo nível de inclusão das mulheres no Congresso brasileiro, demonstrou que a lei de cotas não teve impacto no número de mulheres eleitas para a Câmara Baixa. Embora a lei data de 1997, havia até 2010 um entendimento entre os partidos de que a regra não era uma imposição legal.

Segundo Araújo (2008), a falta de sanções, o tipo de lista associada e a magnitude do distrito entre outros fatores, demonstram que as cotas constituem apenas um gesto simbólico e não uma normativa eleitoral consistente. Moisés e Sanchez (2014) apontam para a dificuldade do acesso das mulheres aos recursos organizacionais e financeiros necessários à sua participação na competição política. De acordo com os autores,

a distribuição dos recursos políticos de que dispõem os partidos (no caso do Brasil, dinheiro de um fundo partidário público e tempo de exposição no

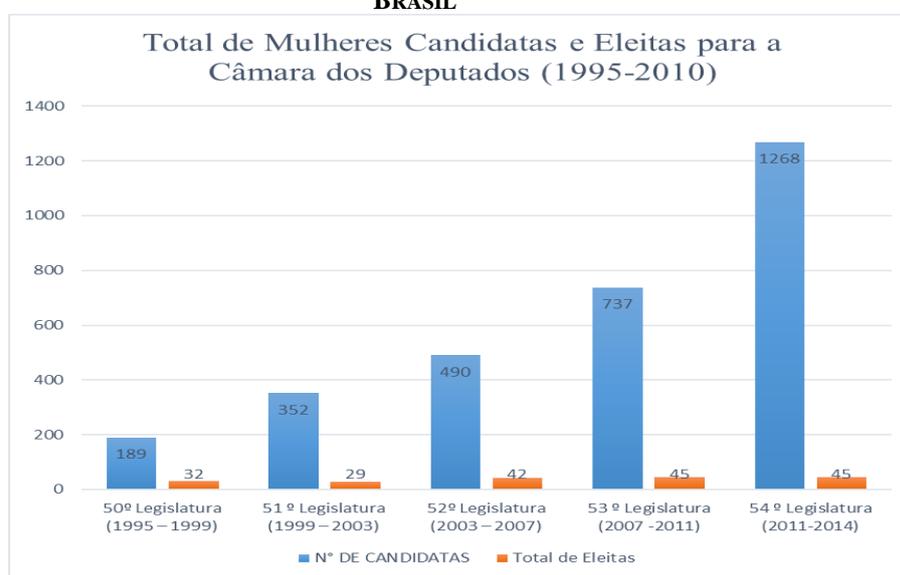
¹⁴⁵ Vale lembrar que em 1997 foi promulgada a Lei Orgânica do Sufrágio e Participação Política que incluía em seu artigo 144 a cota de um mínimo de 30% de mulheres nas listas eleitorais (nacionais, estaduais, municipais e parquiais), contudo, desde 2000 por ordem do Conselho Nacional Eleitoral (CNE) a obrigatoriedade das cotas foi “desaplicada”, ficando a critério do CNE (SAMPLE; ZOVATTO, 2005), o que foi um retrocesso para a representatividade das mulheres na política.

horário eleitoral gratuito de televisão) é marcado por grandes disparidades. O esquema reproduz as desigualdades da estrutura social (2014, p. 103).

Em 2009, foi promulgada a Lei 12.304 de 2009 que altera a Lei nº 9.504 de 1997. A nova lei tirou a dubiedade quanto ao artigo 10 que se referia a reserva de vagas para cada sexo nas listas eleitorais, tornando obrigatório o preenchimento de no mínimo 30% de cada sexo. Uma das inovações trazidas por essa lei foi a normatização da aplicação dos recursos do fundo partidário, obrigando os partidos a investir 5% do fundo partidário na “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”. A lei também determina que no mínimo 10% do tempo de propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão seja destinado à promoção e a difusão da participação política feminina. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2014).

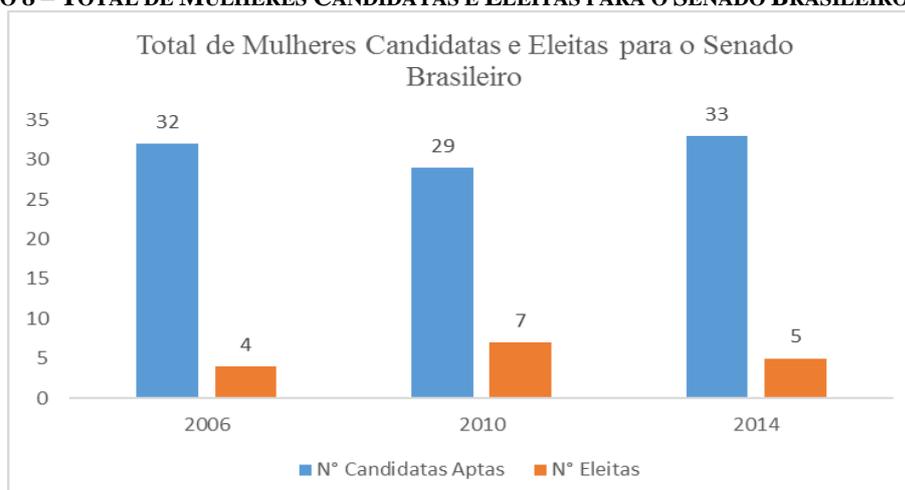
A porcentagem de candidaturas femininas para os cargos de vereadoras, deputadas estaduais e federais aumentaram significativamente após a adoção da lei de cotas. No entanto esse aumento não refletiu da mesma maneira no percentual de candidatas eleitas (Como se observa nos Gráficos 7 e 8) (PAIVA; HENRIQUE; SILVA, 2013).

GRÁFICO 7 – TOTAL DE MULHERES CANDIDATAS E ELEITAS PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS (1995-2010) – BRASIL



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados apresentados por: PAIVA; HENRIQUE; SILVA, 2013; Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Embora a lei de cotas constitui um avanço para a ampliação da participação feminina na política no Brasil, o registro de candidaturas femininas tem constituído em candidaturas “laranja”: as quais são lançadas pelos partidos apenas para cumprir o percentual exigido pela Justiça Eleitoral.

GRÁFICO 8 – TOTAL DE MULHERES CANDIDATAS E ELEITAS PARA O SENADO BRASILEIRO*

*Em 2010, havia duas vagas em disputa em cada Unidade da Federação. Em 2014, apenas um terço das vagas estava disponível para ser preenchida.

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados apresentados por: Tribunal Superior Eleitoral (TSE); Secretaria de Política para Mulheres, 2014.

No que se refere a presença feminina nos Ministérios do Estado, podemos perceber que houve avanços significativos com os governos de esquerda. No caso do Chile e do Brasil, houve um incremento de mulheres nos ministérios, em especial, quando esses países foram governados por mulheres (Tabelas 6, 7 e 8).

No Brasil, houve um acréscimo de mulheres nos ministérios, porém é no governo de Dilma Rousseff que a participação das mulheres dá um salto significativo (Tabela 6).

TABELA 6 – NÚMERO DE MINISTRAS POR GOVERNO PRESIDENCIAL NO BRASIL (1985–2014)*

GOVERNO	ANO	MINISTRAS
José Sarney	1985-1990	1
Fernando Collor	1990-1992	2
Itamar Franco	1992-1994	1
Fernando Henrique Cardoso	1995-1998	1
Fernando Henrique Cardoso	1999-2002	3
Lula	2003-2006	5
Lula	2007-2010	4
Dilma	2011-2014	10

*Dados relativos ao número de mulheres na posse dos respectivos governos.

Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2014. Mais Mulheres no Poder.

Na Venezuela, a participação das mulheres nos ministérios durante o governo de Hugo Chávez ultrapassa todo o período da chamada IV República ou do Pacto de *Punto Fijo* (1958-1998). O espaço ocupado pelas mulheres no poder executivo com vinte e três ministérios e

uma vice-presidência¹⁴⁶ contribui para o empoderamento das mulheres venezuelanas no processo decisório.

TABELA 7 – PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NOS MINISTÉRIOS NA VENEZUELA

GOVERNO	ANO	MINISTRAS
Raúl Leoni	1964-1969	1
Rafael Caldera	1969-1974	2
Carlos Andrés Pérez	1974-1979	-
Luis Herrera	1979-1984	5
Carlos Andrés Pérez	1989-1993	9
R. J. Velásquez	1993-1994	2
Rafael Caldera	1994-1999	2
		23
Hugo Chávez Frias	1999-2008	(1 vice-presidência)

Fonte: MADRIZ SOTILLO, 2012, p. 324.

No Chile, o número de mulheres nos ministérios durante os governos concertacionistas passou de nenhuma mulher no primeiro ano do governo Aylwin a um gabinete paritário no governo de Bachelet (primeiro mandato). Segundo Varas (2012), a medida de adotar um gabinete paritário foi criticada por representantes de vários partidos. Para além das críticas, a medida foi um passo importante para a ampliação da participação das mulheres nas decisões políticas. Contudo, como a Tabela 8 demonstra, o intervalo nos governos concertacionistas com a eleição de Sebastián Piñera (RN) marcou um retrocesso na participação das mulheres no ministério.

TABELA 8 – NÚMERO DE MINISTRAS NO CHILE (1990-2014)

GOVERNO	ANO	Nº DE MINISTRAS	Nº DE MINISTÉRIOS*
Patricio Aylwin	1990	0	18
	1991-1993**	1	
Eduardo Frei Ruiz-Tagle	1994-2000	3	19
Ricardo Lagos	2000-2006***	5	16
Michelle Bachelet	2006-2010	10	20
Sebastián Piñera	2010-2014	6	22
Michelle Bachelet	2014-actual	9	23

*A variação no número de Ministérios se deve a criação de novas secretarias e fusões que se produziram em alguns governos. **Em 1991 foi criado o Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) através da Lei n°19.023, em que teve como ministra diretora uma mulher, Soledad Avear Valenzuela. *** Dados relativos ao número de mulheres no primeiro ano do Governo Lagos. Fonte: Varas, 2012; Observatorio Género y Equidad (<http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/index.php/bloc-mainmenu-9/16-contenido/7635-2014-05-20-02-25-08>); SERNAM (<http://portal.sernam.cl/>).

¹⁴⁶ A vice-presidente venezuelana designada por Chávez foi a economista Adina Bastidas que ocupou o cargo entre 2000-2002. Ela foi uma das fundadoras do MVR e pertencia a ala mais radical dentro do partido, sendo bastante criticada pelos empresários venezuelanos.

Os mecanismos de gênero existente nos países da região têm contribuído para as reformas eleitorais e administrativas que aumentam a participação política das mulheres e avançam em matéria de equidade de gênero entre os funcionários públicos (DONOSO; VALDÉS, 2007, p. 45).

A Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), aprovada em dezembro de 1979 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, entrou em vigor como tratado internacional em 03 de setembro de 1981. A convenção propõe um programa de ação para que os Estados Partes garantam os direitos para as mulheres. A convenção reconhece que as mulheres seguem sendo alvo de importantes discriminações. Segundo o Artigo 1, a discriminação contra mulher consiste em,

toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nas esferas política, econômica, social, cultural e civil ou em qualquer outra esfera (CEDAW, 1979).

Quadro 6 – Situação dos Mecanismos de Gênero e Ratificação do protocolo de CEDAW no Brasil, Chile e Venezuela

	Brasil	Chile	Venezuela
Mecanismo de Gênero	Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher/SEDIM	Serviço Nacional da Mulher (SERNAM)	Instituto Nacional da Mulher (INAMUJER)
Ano de Criação	2002	1991	1999
Dependência	Ministério da Justiça, Gabinete de Governo, Comissões Interministeriais, Ministérios Setoriais	Presidência da República	Ministério da Saúde e Desenvolvimento Social*
Planos	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2004-2007	Plano de Igualdade de Oportunidades 2000-2001	Plano de Igualdade para Mulheres 2004-2009
CEDAW	Entrada em Vigor	2 de março de 1984	06 de janeiro de 1990
	Assinatura Protocolo	13 de março de 2001	10 de dezembro de 1999
	Ratificação Protocolo	28 de junho de 2002	17 de março de 2000
			13 de maio de 2002

*Em 2009 foi criado o Ministério do Poder Popular para a Mulher e a Igualdade de Gênero.

Fonte: Elaboração Própria com base em: DONOSO; VALDÉS, 2007, p. 41-43; Secretaria de Políticas para as Mulheres (<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm>)

Os Estados Partes devem apresentar ao Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, pelo menos a cada quatro anos, um informe sobre as medidas que não adotado para fazer efetivas as disposições da Convenção (CEDAW, 1979). Dos países analisados, apenas o Chile não ratificou esse instrumento (Quadro 6).

As políticas empreendidas pelo Governo Chávez têm ampliado o espaço da mulher na política, através do Instituto da Mulher, bem como, da criação, através do Decreto 6.663 de 2009, do Ministério do Poder Popular para a Mulher e a Igualdade de Gênero. Este instrumento foi de suma importância para dar voz as demandas das mulheres que em geral são sub-representadas na Assembleia. Outras políticas implementadas pelo governo foram os serviços de planificação familiar e assistências às mães, proteção da equidade entre esposas e esposos, pensões para mulheres da terceira idade, ampliação dos serviços de seguridade social para as amas de casa, criação do Banco da Mulher (Banmujer)¹⁴⁷ e promulgação da Lei Orgânica sobre os Direitos das Mulheres à Vida Livre de Violência, a qual tipifica dezenove formas de violência contra mulher e estabelece mecanismos de defesa, ação e proteção. A Venezuela alcançou a Meta do Milênio no que se refere à promoção de equidade de gênero e empoderamento da mulher (APONTE SÁNCHEZ, 2012).

No governo Bachelet houve um fortalecimento da agenda de gênero, com várias políticas de atenção a mulher e a elaboração pelo Serviço Nacional da Mulher (SERNAM) da “Agenda de gênero 2006-2010” a qual apresentava como meta a redução da discriminação e das diferenças contra mulheres, a ampliação dos direitos e responsabilidades das mulheres no âmbito público e dos homens no âmbito privado, a contribuição para o empoderamento das mulheres como sujeitos sociais e para o desenvolvimento de suas potencialidades em diversos âmbitos. A Reforma do Sistema de Proteção Social e o Programa “Chile Cresce Contigo” geraram maiores oportunidades de emprego às mulheres e o Programa “Chile Solidário” priorizou os lares administrados por mulheres. Ainda foi implementado a lei de igualdade salarial entre homens e mulheres e o código de boas práticas no desempenho do emprego feminino (INCER BRENES, 2013, p. 45). Uma medida importante adotada pelo governo Bachelet que deu espaço às mulheres no governo foi a nomeação paritária do gabinete ministerial. As mulheres também ocuparam metade das subsecretarias do governo.

A presidente Bachelet ainda tinha o intuito de implementar a lei de cotas, enviando seu próprio projeto em dezembro de 2007 (Boletim 5553-06). O projeto estabelecia, entre outras coisas, que nos cargos no interior dos partidos e nas listas dos candidatos não poderia existir mais de 70% de pessoas do mesmo sexo (VARAS, 2012). Contudo, a presidente não obteve apoio dentro de sua coalizão e houve forte resistência da direita. Ao final o projeto foi

¹⁴⁷ O Banco da Mulher é uma instituição micro financeira pública que tem como função prover microcréditos e outros produtos financeiros e não financeiros para o desenvolvimento das mulheres de baixa renda” (<http://www.banmujer.gob.ve/>).

arquivado. Tanto o pacto social em que o Partido Socialista está inserido, quanto o sistema binominal constituíram em limites à proposta do governo Bachelet no que se refere a cotas no sistema eleitoral (ICER BRENES, 2013). Muitos outros temas feministas tiveram oposição principalmente da direita, da Igreja Católica e alguns setores da *Concertación* (VARAS, 2012).

O governo Lula apresentou a Política da Promoção da Igualdade de Gênero, impulsionada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), criada em 2003. Em 2010, o governo federal passou à Secretaria o *status* de Ministério (órgão essencial da Presidência da República) “afastando riscos de supressão com a chegada de algum presidente pouco sensível ao tema” (VANNUCHI, 2013, p. 344). Em 2004, foi publicado o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2004-2007 e o Segundo Plano foi publicado em 2008. Tais planos foram elaborados a partir das diretrizes provindas das Conferências Nacionais com a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais. Segundo Oliveira (2013, p. 325), a elaboração dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres constitui “um novo momento no campo das políticas públicas para as mulheres, uma vez que tentam responder as suas demandas”.

A Lei Maria da Penha¹⁴⁸ (Lei nº11.340/2006), sancionada pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi um importante instrumento em defesa das mulheres vítimas de violência. A lei,

Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências (BRASIL, 2006).

A Secretaria de Políticas para as Mulheres buscou ampliar a participação das mulheres nos cargos públicos no Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos¹⁴⁹, “instrumento multipartidário cujo objetivo é fortalecer a inserção da mulher no poder, por meio de cursos, seminários e campanhas institucionais”. Todavia, a “representação feminina

¹⁴⁸ A Lei Maria da Penha recebeu esse nome em homenagem ao caso nº12.051/OEA de Maria da Penha Maia Fernandes que foi vítima de violência doméstica durante 23 anos de casamento (Comissão Interamericana de Direitos Humanos - <https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>). A relatora da Lei Maria da Penha na Câmara foi Jandira Feghali (RJ), líder do PCdoB.

¹⁴⁹ O Fórum funciona como um mecanismo de diálogo no âmbito da pauta feminina de participação das mulheres no cenário político nacional (<http://www.spm.gov.br/noticias/forum-nacional-de-instancias-de-mulheres-de-partidos-apoia-campanha-mais-mulheres-no-poder>).

no poder não acompanha emancipação observada em outras áreas da sociedade” (PORTAL BRASIL, 2012).

Como as mulheres, os povos indígenas sempre estiveram sub-representados na arena política e marginalizados socialmente. Recentemente a eleição do primeiro líder indígena para o poder executivo da Bolívia, país que possui mais da metade da população indígena marcou o avanço da luta dos povos originários no país e na região. Com base no censo de 2010, há cerca de 45 milhões de indígenas na América Latina. Só o México possui cerca de 17 milhões de indígenas (15,1% da população) e o Peru, cerca de 7 milhões (24% da população). Costa Rica e Paraguai possuem pouco mais de 100.000 indígenas (2,4% e 1,8% da população respectivamente) e Uruguai 80.000 indígenas (2,4% da população). Tais dados demonstram a heterogeneidade dessa população entre os países da região (CEPAL, 2014). A Tabela 9, demonstra a população indígena dos casos aqui analisados.

TABELA 9 – POPULAÇÃO INDÍGENA DO BRASIL, CHILE E VENEZUELA, SEGUNDO CENSO E ESTIMATIVAS

País/Ano Censo	População Total	População Indígena Total	% da População Indígena
Brasil, 2010	190 755 799	896 917	0,5
Chile, 2012*	16 341 929	1 805 243	11
Venezuela, 2011	27 227 930	724 592	2,7

*Estes são os resultados do Censo de 2012. O governo não o considera oficial devido aos seus problemas de qualidade. De acordo com a “*Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*” (CASEN), a população indígena para 2011 foi de 8,1%.

Fonte: CEPAL, 2014

A Constituição brasileira (Artigo 129, inciso V; Artigo 210, 231, 232) e a venezuelana (Artigo 119-126, 186, 260) reconhecem e protegem os direitos dos povos indígenas. Contudo, vale lembrar que esse é um tema controverso, especialmente no caso brasileiro, pois há um intenso debate sobre o cumprimento desses direitos, especialmente no que se refere à demarcação das terras indígenas. Já a constituição chilena ignora a questão.

O Artigo 210, parágrafo segundo da Constituição brasileira assegura “às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem”. No capítulo VIII da mesma, que trata especificamente dos direitos indígenas, reconhece no artigo 231 sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (BRASIL, 1988).

A Constituição venezuelana reconhece os idiomas indígenas como oficiais (Artigo 9) e garante a representação dos indígenas na Assembleia e em outros corpos deliberativos (Artigo 125, 186), bem como, autonomia e promoção cultural. De acordo com Artigo 186, “[...] os povos indígenas da República Bolivariana da Venezuela elegerão três deputados ou deputadas de acordo com o estabelecido na lei eleitoral, respeitando suas tradições e costumes [...]” (VENEZUELA, 1999). Este artigo constitui um grande progresso no que se refere à inclusão dos povos indígenas na Venezuela, pois institucionalizou o acesso destes povos no âmbito dos processos decisórios, permitindo, assim, que as demandas dos povos originários sejam representadas.

Muitos avanços com relação aos direitos dos povos originários se devem tanto a luta dos movimentos indígenas quanto aos organismos internacionais. Muitas instituições e políticas específicas em matéria indígena foram fomentadas pelo Instituto Indigenista Interamericano, pela Convenção 169 da OIT, entre outras.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por exemplo, na Convenção 169 sobre os povos indígenas e tribais, realizada em 1989, inclui em seu texto o direito dos povos em manter seus próprios sistemas de autoridade e resolução de conflitos. O Artigo 1º do texto afirma: “Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade”. Tais direitos vêm sendo reconhecidos pelas recentes reformas constitucionais latino-americanas desde 1987 (PNUD, 2004, p. 231). No Artigo 6, o Convênio propõe:

a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem; c) estabelecer meios adequados para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias desses povos e, quando necessário, disponibilizar os recursos necessários para esse fim (OIT, 2011, p. 18-19).

Os três países ratificaram o Convênio 169 da OIT. O Brasil em 25 de julho de 2002, a Venezuela em 22 de maio de 2002 e o Chile foi o último país a ratificar o convênio, com um processo de ratificação que começou em 1993 e foi concluído somente em 2008 no governo Bachelet.

Embora os países tenham ratificado o Convênio 169, a presença de indígenas na política é muito deficiente. Poucos partidos aplicam cotas para indígenas. Neste aspecto, o governo Chávez incluiu como apontamos, a partir da Constituição de 1999, a legislação com disposições especiais para candidaturas indígenas (CEPAL, 2014). Os povos indígenas foram reconhecidos no governo Chávez, a partir da Constituição de 1999, quando esta consagrou o caráter multiétnico e pluricultural da nação, determinando a representação obrigatória destes povos na Assembleia Nacional, como órgão supremo da soberania popular (VENEZUELA, 1999).

No Brasil, o órgão responsável pela promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas é a Fundação Nacional do Índio (FUNAI¹⁵⁰), criada por meio da Lei nº 5.371 de 1967, vinculada ao Ministério da Justiça. As políticas públicas direcionadas aos povos indígenas no Brasil tem se tornado cada vez mais descentralizada. Em março de 2006, o Governo Federal criou a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), esta que instituiu um fórum de discussão, com a população indígena, a respeito da elaboração de políticas públicas federais para a classe indígena, bem como, a atualização do Estatuto do Índio. Em 2009, a proposta do Estatuto – construída com a participação de representantes indígenas – foi apresentada ao Congresso Nacional e aprovada pelo decreto 7.778 de julho de 2012 (BANIWA, 2011, p. 74; FUNAI).

De acordo com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), há 193 leis sobre os direitos dos povos indígenas no Brasil que abordam temas como “cidadania, ordenamento territorial, meio ambiente, educação, seguridade social, cultura, organização da União, desenvolvimento étnico, defesa e pesquisa” (BANIWA, 2011, p. 71). A quantidade de políticas federais (determinadas em função de decretos presidenciais) destinadas às minorias foi proeminente no governo petista (POGREBINSCHI, 2013).

No Chile, o órgão responsável pela proteção, fomento e desenvolvimento dos povos indígenas é a Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena (CONADI) criada através da Lei nº 19.253 de 1993. Contudo, a instituição estava submetida muito mais aos governos do que propriamente aos interesses dos indígenas (FAJARDO, 2009, p. 41-42). Não houve projetos de leis por parte do executivo no que se refere a questão indígena (VARAS, 2012).

Em 2010, a Comissão de Especialistas em Aplicação de Convênios e Recomendações da OIT pediu ao governo chileno que tomasse medidas necessárias para adequar a legislação nacional com o Convenio 169, de modo que os povos indígenas fossem consultados no caso

¹⁵⁰Ver: <http://www.funai.gov.br/>

de projetos de inversão suscetíveis a afetá-los diretamente, e que os mesmos possam participar dos benefícios derivados da exploração dos recursos minerais. Contudo, somente em 2013 o Chile aprovou o regulamento sobre o procedimento de consulta dos povos indígenas (Decreto supremo n°. 66) (CEPAL, 2014).

Dos casos analisados apenas Venezuela implementou direitos de representação por etnia. Embora a população indígena na Venezuela representa um percentual relativamente pequeno, o governo do presidente Chávez implementou políticas garantindo a institucionalização da participação dos indígenas no poder. Em 2005 aprovou a Lei Orgânica de Povos e Comunidades Indígenas (LoPCI), a qual estabelece vários direitos indígenas, tais como os direitos territoriais, o direito à consulta, à justiça, à educação bilíngue entre outros (FAJARDO, 2009, p. 39). Em janeiro de 2007, o governo ainda criou o Ministério do Poder Popular dos Povos Indígenas.

O governo de Bachelet encontrou forte resistência com relação ao projeto de não discriminação, isto porque este toca em questões que estão instaladas na cultura nacional, como preconceito e discriminação. De acordo com o ex-diretor da Divisão de Organizações Sociais (DOS), Francisco Estévez, o projeto foi apazado por parlamentares da *Alianza* e também da própria *Concertación* e houve um *lobby* poderosíssimo por parte das Igrejas Católica e evangélica para que o projeto não fosse aprovado (BALANCE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2010).

Quanto a população negra, também sub-representada nas arenas políticas, não houve nenhuma política de cotas para o Congresso por parte dos governos aqui analisados. Alguns, no entanto, inovaram, como veremos mais adiante, com políticas de ação afirmativa na área da educação, adotando, como no caso brasileiro, cotas para descendentes afro-brasileiros nas Universidades Federais.

Em suma, a representatividade das mulheres, negros e indígenas no processo decisório requer por parte dos governos maior atenção. Dentre as políticas implementadas, ganhou destaque a Lei de cotas para as mulheres no Brasil, ainda que falta políticas de incentivo a sua participação; a adoção de um gabinete paritário entre homens e mulheres por Bachelet, apesar desta medida não ter sido institucionalizada e a reserva de três cadeiras à população indígena na Assembleia venezuelana.

4.2.3 Instituições Participativas e as Inovações dos Governos de Esquerda

As instituições participativas são cruciais para preencher as lacunas da democracia representativa liberal, pois correspondem aos espaços em que os setores populares podem expressar-se e instrumentalizar suas demandas. Já os governos podem utilizar esse mecanismo “para atender às demandas coletivas e individuais dos participantes, mas, ao mesmo tempo, para recolher informações sobre suas habilidades de mobilização” (ALMEIDA, 2015, p. 119).

Neste sentido, as instituições participativas introduzem novos pontos de interação constante entre setores sociais e o Estado (ALMEIDA, 2015). Portanto, a implantação, o fortalecimento e a regulamentação dessas instituições por parte do governo significa um processo imprescindível para o aprimoramento da democracia, na medida em que articulam grupos sociais que passam a agir como sujeitos políticos coletivos e tornam a representação pluralista. Isto porque, favorecem o aumento da representação, entendida por Avritzer como:

o crescimento das formas como os atores sociais exercem, nessas instituições, a apresentação de certos temas, como a saúde ou interesses urbanos e o fato de que, em instituições como os conselhos de políticas, alguns atores são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil (2007, p. 444).

É claro, no entanto, que “os espaços de participação social não são mecanismos administrativos criados e consolidados como meros instrumentos legais”. Se não houver mobilização social e vontade política dos representantes, tais espaços tornam-se inexistentes ou não funcionais (LAMBERTUCCI, 2009, p. 84).

A criação e a regulamentação de instituições participativas abrem, como aponta Wampler¹⁵¹ (2011, apud Almeida, 2015, p. 118), os canais de influência da sociedade no processo decisório, o que podem tornar os governos mais responsivos. As instituições participativas podem cumprir com as três funções da participação: a função educativa, já que como espaços de participação, induz os cidadãos a se inteirarem mais das questões em debate; a função de integração, na medida que também são espaços em que os cidadãos interagem e se sentem parte da comunidade; e a função de controle social, já que podem se constituir em espaços para fiscalizar as políticas públicas em diversas áreas. Logo, a presença de instituições participativas é essencial à democracia participativa.

4.2.3.1 As Instituições Participativas no Brasil

¹⁵¹ WAMPLER, Brian. 2011. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.

Uma série de instituições participativas no Brasil tiveram sua origem no processo constituinte e foram normatizadas nos anos 1990, tais como os conselhos de políticas públicas, os conselhos tutelares e outras instituições de participação em nível local (AVRITZER, 2009, p. 31).

Com o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) houve uma ampliação dessas instituições participativas. Sua proposta de governo (2002-2006) tinha como indicativo “estimular a ampliação do espaço público, lugar privilegiado da constituição de novos direitos e deveres, o que dará à democracia um caráter dinâmico” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 3).

Ao assumir o poder executivo, o governo Lula buscou aumentar a participação dos atores na sociedade, institucionalizando uma relação direta entre o executivo e a sociedade, através da criação da Secretaria Geral da Presidência. Nas palavras do presidente:

[...]. Tomei a decisão, no início de meu mandato, de atribuir a um outro Ministério, a Secretaria-Geral da Presidência da República, a tarefa de coordenar e realizar a articulação cotidiana com as diferentes organizações da sociedade civil. Em dois anos e meio, mais de 1.500 encontros foram realizados pela Secretaria-Geral com representantes da sociedade civil. Das entidades empresariais às centrais sindicais, dos movimentos sociais às organizações de trabalhadores rurais, das ONGs às fundações, das igrejas às universidades e associações de intelectuais e estudantes, os canais de interlocução com o nosso governo sempre estiveram abertos.

[...] Em poucas palavras institucionalizamos o diálogo e a negociação permanentes como método efetivo de governo, possibilitando importantes parcerias em projetos de interesse público, especialmente na área social¹⁵² (LAMBERTUCCI, 2009, p. 73).

A Secretaria-Geral da República ficou responsável por “estimular a participação social, apoiando e buscando formas de promovê-la e assegurando a interlocução com outros órgãos de governo” (LAMBERTUCCI, 2009, p. 73). A Secretaria, ainda buscou desenvolver “um trabalho de consulta e articulação prévia com entidades e movimentos sociais das regiões que o presidente [iria] visitar, procurando identificar as pautas de reivindicação, as necessidades e os focos de tensão que existem” (LAMBERTUCCI, 2009, p. 81).

O governo Lula fortaleceu os Conselhos Nacionais já existentes (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente e Meio Ambiente) e suas prerrogativas no controle de fundos e recursos públicos” (AVRITZER; SILVA, 2009, p. 7-8), bem como, criou novos conselhos e realizou uma série de conferências em diversas áreas, formulando as prioridades dos diferentes ministérios. O governo também criou mesas de negociação com diversos

¹⁵² Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Foro Franco-Brasileiro da Sociedade Civil (Paris, França) 13/07/2005 (ver: LAMBERTUCCI, 2009, p. 73).

movimentos sociais, em especial com o movimento sindical e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Segundo Avritzer (2009, p. 28) “há hoje no Brasil mais de 10 mil conselhos e existem mais conselheiros do que vereadores no país”. Os conselhos¹⁵³ ganharam formato com as legislações infraconstitucionais nas áreas de saúde (Lei Orgânica de Saúde – LOS); de assistência social (Lei Orgânica de Assistência Social – Loas) e; de criança e adolescente (Estatuto da Criança e do Adolescente). Estas leis estabeleceram a participação em conselhos nos diferentes níveis administrativos¹⁵⁴. Tais conselhos consistem em “instituições híbridas nas quais têm participação atores do Executivo e atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua”. Todos adotam a paridade como princípio (AVRITZER, 2009, p. 34) e constituem espaços fundamentalmente político, institucionalizado, de caráter deliberativo e consultivo¹⁵⁵, com a finalidade de elaboração, deliberação e controle da execução de políticas públicas (MORONI, 2009, p. 115).

GRÁFICO 9 – CRIAÇÃO DOS CONSELHOS E COMISSÕES NACIONAIS – BRASIL (1931- 2010)



Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República, 2013.

¹⁵³ Os primeiros conselhos da República brasileira foram o Conselho do Patrimônio Histórico criado por Gustavo Capanema em 1937 que contou a participação de artistas e personalidades culturais; o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) criado nos anos 1950 que tiveram a participação de cientistas e; o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) criado em 1981, juntamente com a política nacional para o meio ambiente (AVRITZER, 2009, p. 41).

¹⁵⁴ Há conselhos que os municípios são obrigados a ter para que possa receber verbas públicas, tais como os conselhos de saúde, assistência social, meio ambiente e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Estes têm, entre suas atribuições, a função de fiscalizar a execução dos repasses de recursos (LAMBERTUCCI, 2009, p. 76)

¹⁵⁵ O Conselho Deliberativo tem a responsabilidade de aprovar diretrizes em políticas Públicas (Conselho da Saúde, Assistência Social e Segurança Alimentar); já o Conselho Consultivo, a partir de suas resoluções levam indicativos que podem ser assimilados e incluídos na elaboração de políticas públicas (LAMBERTUCCI, 2009, p. 76).

De fato, durante os dois mandatos de Lula, houve expansão dos conselhos nacionais (Quadro 7). Muitos ministros passaram a frequentar as reuniões dos conselhos. No Conselho de Saúde, por exemplo, durante o governo Lula, 91% das reuniões do conselho tiveram a presença do ministro, já no governo FHC essa porcentagem foi de apenas 14% (AVRITZER, 2009, p. 43-44).

QUADRO 7 – CONSELHOS E COMISSÕES CRIADOS DURANTE O GOVERNO LULA (2003-2010)

Governo Lula (2003-2010)	
Ano	Conselhos ou Comissões Nacionais
2003	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae)
	Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)
	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) ¹⁵⁶
	Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)
	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)
	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape)
	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)
2005	Conselho Nacional de Juventude (Conjuve)
	Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)
2006	Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)
	Conselho Nacional de Política Sobre Drogas (Conad)
	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)
2007	Conselho das Cidades (Concidades)
	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)
2008	Conselho Curador Empresa Brasil de Comunicação
	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)
2010	Conselho de Relações do Trabalho (CRT)
	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Condec)

Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República, 2013.

Também, pode-se observar um aumento da participação nas Conferências Nacionais (Tabela 10). As conferências são “espaços institucionais de deliberação de diretrizes gerais de determinada política pública”, sendo mais amplas que os conselhos, pois abarca “outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente nos conselhos, razão pela qual têm também caráter de mobilização social” (MORONI, 2009, p. 115).

A quantidade de conferências realizadas durante o governo Lula foi extremamente significativa quando comparada com o governo de Fernando Henrique Cardoso que somadas em seus dois mandatos dá um total de 29 conferências. Só no primeiro mandato de Lula foram

¹⁵⁶ O conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) tem como função a interlocução com o Mundo empresarial e com os sindicatos (Moroni, 2009)

realizadas 36 conferências nacionais e no seu segundo mandato 38. Estas foram relevantes na criação de uma agenda da sociedade civil em áreas importantes de políticas públicas. “As conferências nacionais iniciaram o projeto de criação de uma agenda nacional da sociedade civil em áreas como meio ambiente, saúde, segurança pública, entre outras (AVRITZER, 2009, p. 46).

TABELA 10 – CONFERÊNCIAS NACIONAIS REALIZADAS ENTRE 1995-2010 – BRASIL

Conferências	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais			2	2
Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior				3
Conferência Nacional das Cidades			2	2
Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional				1
Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca			2	1
Conferência Nacional de Assistência Social	2	1	2	2
Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação		1	1	1
Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde			1	
Conferência Nacional de Comunicação				1
Conferência Nacional de Cultura			1	1
Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária				1
Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável				1
Conferência Nacional de Direitos Humanos	3	4	3	1
Conferência Nacional de Economia Solidária			1	1
Conferência Nacional de Educação				1
Conferência Nacional de Educação Básica				1
Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena				1
Conferência Nacional de Educação Profissional Tecnológica			1	
Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais				1
Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde			1	
Conferência Nacional de Juventude				1
Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica			1	
Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial			1	1
Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres			1	1
Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal				1
Conferência Nacional de Saúde	1	1	1	1
Conferência Nacional de Saúde Ambiental				1
Conferência Nacional de Saúde Bucal			1	

Conferências	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador			1	
Conferência Nacional de Saúde Indígena		1	1	
Conferência Nacional de Saúde Mental		1		1
Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional			1	1
Conferência Nacional de Segurança Pública				1
Conferência Nacional do Esporte			2	1
Conferência Nacional do Meio Ambiente			2	1
Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	2	2	2	2
Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência			1	1
Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa			1	1
Conferência Nacional dos Povos Indígenas			1	
Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente			2	1

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis na Secretaria Geral da República (<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias/conferencias-nacionais-tabela-2014/view>).

Em geral, as conferências nacionais são precedidas de conferências estaduais, municipais e conferências livres. As resoluções aprovadas tornam-se “diretrizes para o estabelecimento de políticas públicas nas respectivas áreas ou são tomadas como bases para a elaboração de diretrizes ou resoluções pelos conselhos e órgãos públicos afins”. Tais conferências “funcionam como suplemento aos procedimentos da democracia representativa que levam à ação efetiva na condução dos temas afetos à vida dos eleitores (LAMBERTUCCI, 2009, p. 77-78).

O governo Lula ainda criou mesas de diálogo¹⁵⁷ – espaços criados com objetivo de prevenir ou solucionar conflitos. Nestes espaços, várias propostas foram formuladas, de modo consensual, contemplando as demandas sociais e respeitando os limites legais e orçamentários. Um exemplo deste processo foram as políticas de salário mínimo e de agricultura familiar (LAMBERTUCCI, 2009, p. 78). Houve também, a participação da sociedade no processo de construção do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Em 2007, o executivo publicou um decreto, instituindo, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, um Grupo de Trabalho, com a objetivo de “elaborar propostas de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual” (MORONI, 2009, p. 131).

¹⁵⁷ As mesas de diálogo são compostas por membros do governo federal e por membros das entidades representantes dos interesses em questão. (A composição poder ser paritária ou por maioria de representantes da sociedade civil.

Uma questão importante durante o governo Lula foi o debate sobre o Orçamento Participativo, considerado uma experiência participativa inovadora, iniciada a partir de 1990 com as experiências das administrações petista em Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo e Recife, e que não avançou no plano federal.

O Orçamento participativo pode ser definido como “uma forma de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população por meio da cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo eleitoral” (AVRITZER, 2009, p. 37). Ou seja,

a soberania passa a ser partilhada com um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de livre participação. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação (AVRITZER, 2009, p. 37).

A grande maioria dos Orçamentos Participativos estavam vinculados as administrações do PT¹⁵⁸. Das 53 experiências de Orçamentos Participativos que havia em 1997, 62% estavam concentradas nas cidades governadas pelo Partido dos Trabalhadores e 72% delas estavam concentradas no campo da esquerda (PSB, PDT e PCdoB). Entre 2000 e 2004, o número de experiências de OP saltou para 170, das quais 47% estavam concentradas no Partido dos Trabalhadores e 57% no campo da esquerda (AVRITZER, 2009, p. 39). Com o sucesso dos OPs, outros partidos como o PMDB e o PSDB também passaram a adotá-los nas suas administrações.

Contudo, o governo não conseguiu estender estas experiências do âmbito municipal e regional para o âmbito nacional. Havia uma dificuldade em se criar uma nova “arquitetura da participação”, pois como aponta Pontual em entrevista à Gurza Lavalle e Szwako (2014, p. 96), “no governo Lula, continuavam convivendo conflituosamente o agronegócio e a agricultura familiar”, só para citar uma das correlações de forças presente no processo de formulação de políticas públicas.

No final do segundo mandato de Lula surgiu o debate sobre a institucionalização das políticas de participação social e a criação do Sistema Nacional de Participação Social, porém, o projeto não foi encaminhado ao congresso. Nas palavras de Pontual, “Tinha-se uma avaliação de que ele dificilmente seria aprovado no último ano de governo com toda a disputa eleitoral. Isso fez refluir um pouco a discussão interna sobre o sistema de participação” (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2014, p. 96).

¹⁵⁸ Vale lembrar que é o prefeito quem tem a autonomia de iniciar o Orçamento Participativo.

No que se refere as instituições participativas, é inegável o fortalecimento destas e a ampliação dos espaços para o debate das políticas públicas durante o governo Lula, ainda que a proposta de institucionalização e integração dessas políticas participativas tenham ficado para o governo de Dilma Rousseff¹⁵⁹. Fortalecer as instituições participativas significa avançar para a democracia participativa, já que essas instituições corroboram para o controle social, para um maior aprendizado, tornando o indivíduo mais ativo e, logo, para uma maior participação cidadã.

4.2.3.2 As Instituições Participativas no Governo Bachelet

Durante os governos concertacionistas foram criadas algumas instituições com o intuito de garantir os direitos de grupos prioritários, tais como o Serviço Nacional do Consumidor (SERNAC); o Fundo de Solidariedade e Investimento Social (FOSIS); O Serviço Nacional da Mulher (SERNAM); o Instituto Nacional da Juventude (INJUV); a Corporação Nacional do Desenvolvimento Indígena (CONADI); Fundo Nacional de Deficiência (FONADIS); o Serviço Nacional do Idoso (SENAMA) e o Conselho Nacional de Cultura e Artes (Agenda Pro Participación, 2006).

Ao assumir o poder, Bachelet publicou (em setembro de 2006) a Agenda Pró Participação Cidadã 2006-2010, a qual apresenta uma série de iniciativas concentradas em quatro eixos: participação na gestão pública, informação, associativismo e não discriminação. No que se refere ao primeiro eixo é proposto:

Que os Ministérios e Serviços públicos gerem condições institucionais, estabeleçam procedimentos e apliquem instrumentos programáticos orientados a incorporar a participação cidadã na formulação, execução e avaliação de políticas públicas com o fim de institucionalizar práticas regulares de inclusão da cidadania (AGENDA PRO PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2006-2010, p. 28, tradução nossa).

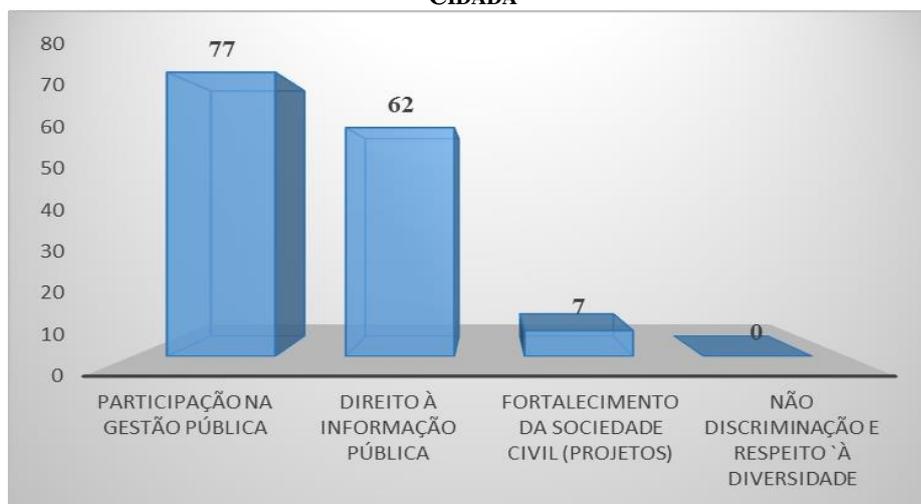
Entre os mecanismos impulsionados para fortalecer a participação na gestão pública está: a) a Coordenação Interministerial de Participação Cidadã (CIPAC) que tem como principal função validar os critérios comuns em matéria de gestão participativa e transferência de metodologias para sua implementação nas instituições públicas no nível central e regional; b) os conselhos da sociedade civil que consistem em espaços autônomos e consultivo em que

¹⁵⁹ Em 2014, a então presidente Dilma Rousseff instituiu por meio de decreto (Decreto nº8.243 de 23/05/2014) a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Nacional (SNPS). Contudo, a câmara aprova um projeto (PDC-1491/14) que cancela o decreto do governo (Câmara Notícias, 2014).

organizações da sociedade civil e representantes do governo debatem sobre o desenho, a execução e a avaliação das políticas públicas. Há três tipos de conselhos: 1) Conselho Nacional da Sociedade Civil: se conformarão nos Ministérios e são compostos por representantes da sociedade civil de caráter setorial; 2) Conselhos regionais da Sociedade Civil: que contempla todas as regiões do país; 3) Conselhos Comunsais da Sociedade Civil: contempla os municípios e está integrado por representantes da sociedade civil da comuna; e c) os diálogos participativos que constituem espaços de encontro entre autoridades do governo e os representantes da sociedade civil, com o intuito de promover a conversação entre os atores sociais e institucionais, estabelecendo, deste modo, práticas de corresponsabilidade (AGENDA PRO PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2006-2010).

Checa, Lira e Cabalin (2011, p. 24), ao analisar os sites dos ministérios e subsecretarias identificou 146 mecanismos de participação cidadã reconhecidos pelos órgãos do Estado.

GRÁFICO 10 – MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ SEGUNDO OS EIXOS DA AGENDA PRÓ PARTICIPAÇÃO CIDADÃ



Fonte: Checa; Lira; Cabalin, 2011, p. 25

No eixo “Participação na Gestão Pública, dos mecanismos encontrados nos 22 ministérios, 14 se refere às Contas Públicas Participativas (instâncias que tem a finalidade de informar e dar explicações sobre a gestão de suas políticas, planos, programas, ações e de sua execução orçamentaria), 54 correspondem aos conselhos de sociedade civil e 8 aos diálogos participativos (CHECA; LIRA, CABALIN, 2011).

Além dessas instituições, podemos destacar: as comissões assessoras presidenciais¹⁶⁰, que consistem em instâncias que assessoram o presidente em matérias específicas da política e que tiveram especial relevância no governo de Bachelet, com a conformação de seis comissões¹⁶¹ para tratar da reforma de pensões, de políticas da infância, da qualidade da educação, da probidade da gestão pública, da educação superior e comissão de trabalho e equidade. Tais comissões constituíram em espaços de deliberação na etapa inicial de formulação de políticas públicas. Os frutos dessas comissões foram a Lei de Pensões (Lei 20.255), a proteção ao funcionário que denuncia irregularidades (Lei 20.205), a Lei de subsídio ao emprego (Lei 20.338), a melhoria do seguro obrigatório (Lei 20.238) e a criação do Sistema de Proteção Integral à Infância “Chile Cresce Contigo” (Lei 20.379). No entanto, tais comissões e a norma de composição das mesmas não foram institucionalizadas (VARAS, 2012).

O Chile também teve experiências de Orçamento Participativo. Impulsionadas pelo governo, a iniciativa surgiu dos próprios prefeitos pertencentes a *Concertación* (em especial, nas administrações do PPD e PS). No entanto, as experiências ainda abrangem poucos municípios (16 de um total de 345), tendo um impacto bem limitado no país (VARAS, 2012).

Embora, o governo de Michelle Bachelet tenha demonstrado vontade política para implementar um governo mais participativo, o mesmo se deparou com vários entraves no processo de execução das políticas participativas. Isto porque, “não houve pleno acordo no governo e nem na coalizão sobre o que significava maior participação cidadã”. O governo enfrentou a relutância dos legisladores no processo de ampliação do espaço da competição eleitoral (como nas reformas para as eleições dos intendentés e conselhos regionais).

A mobilização dos estudantes, conhecida como mobilização dos “*pinguinos*”, logo no início do governo, “reativou nos setores da *Concertación* uma atitude não favorável a sociedade civil”. Ademais, as organizações não governamentais não se somaram com entusiasmos as iniciativas do governo, dificultando ainda mais o processo de implementação das mesmas (VARAS, 2012, e-book, posição 5441).

Segundo o ex-diretor da Divisão de Organizações Sociais (DOS) Francisco Estévez, a corrente participacionista dentro da *Concertación* “não teve força política necessária para sustentar, com toda a profundidade, o que implicava o Programa do Governo da Presidenta

¹⁶⁰ Estas comissões podem assumir o caráter de conselhos interministeriais permanente ou de duração determinada e comissões assessoras que incorporam pessoas externa ao governo.

¹⁶¹ Foram convidados para essas comissões especialistas nos temas respectivos, pessoas com experiências relevantes no estado e representantes de grupos de interesses e organizações sociais (VARAS, 2012).

Bachelet”. Logo, o eixo central do governo passou para o sistema de proteção social, em torno do qual começou a girar todos os programas sociais (BALANCE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2010).

Como podemos observar, não houve muitos avanços quanto à implementação e inovação das instituições participativas no primeiro mandato de Bachelet e as que foram impulsionadas, em geral, tiveram caráter muito mais consultivo do que deliberativo.

4.2.3.3 As Instituições Participativas na Venezuela

O governo Chávez consagrou os princípios de participação na Constituição de 1999 com diversos mecanismos de participação e ampliou os espaços de participação e deliberação. Além dos mecanismos de democracia direta, a carta magna venezuelana faz menção a outros mecanismos de democracia participativa, como o Poder Cidadão, as assembleias de cidadãos, os fóruns abertos, as instâncias de atenção cidadã, a autogestão e cogestão, as cooperativas e outras formas associativas, os comitês de postulações para pré-selecionar os candidatos (as) aos poderes Eleitoral, Judicial e Cidadão e os Conselhos de Planificação e Coordenação de Políticas Públicas (VENEZUELA, 1999).

Muitas instituições participativas já existentes no país ganharam protagonismo durante o governo Chávez, como é o caso das Mesas Técnicas de Água (MTA). Estas, iniciaram com a administração Aristóbulo Istúriz (1993-1995) no município Libertador do Distrito Capital. Em 2001, estas foram institucionalizadas através da Lei Orgânica para a Prestação de Água Potável e Saneamento. Houve um avanço no que se refere ao número de Mesas Técnicas de Água (LOPEZ MAYA, 2008, p. 198), bem como, na conformação de Conselhos Comunitários de Água (CCA). O mesmo caso se deu com os Comitês de Terra que vem desde a década de 1990, mas que só foi regularizado em 2002 pelo governo através do Decreto 1.666. A partir de então, foram criadas a Oficina Técnica Nacional para a Regularização Fundiária das Terras Urbanas (OTN) e os Comitês de Terras Urbanas¹⁶² (CTU) para fomentar a participação e o autogoverno (JÁCOME, 2010, p. 77).

Em 2004, foram criadas as Organizações Comunitárias Autogestionárias (OCAS) que consistem em associações civis.

As OCAS foram concebidas para solucionar o complexo problema de habitação física nas áreas urbanas não planejadas das cidades venezuelanas, a partir da participação das comunidades organizadas que

¹⁶² Em 2005 se estimava que foram constituídas em torno de 6000 CTU.

contratam os agentes técnicos e profissionais necessários, que no modelo prévio foram integradas em consórcios. As OCAS, como os consórcios sociais e as MTA, propiciam as condições para o autodesenvolvimento e a autogestão, facilitando que as comunidades se empoderem mediante a administração de recursos públicos que lhes forem delegados (LOPEZ-MAYA, 2008, p. 200).

Contudo, de acordo com Lopez Maya, as OCAS não tiveram muita atenção por parte do governo.

Em 2006, o governo criou o “*Parlamento de Calle*”, que tinha como objetivo promover a discussão dos projetos de lei em assembleias organizadas pela Assembleia Nacional. Segundo Chávez (2006), o “*parlamento de calle*” cria condições que facilita a “*catalización de la comunidad, y la comunidad participativa, no la comunidad objeto sino la comunidad sujeto*”. Chávez, ainda afirma que os deputados suplentes deveriam converter-se em deputados ativos, atuando não só na substituição de um deputado na câmara, quando este está doente, mas atuando nas ruas a fim de ouvir a população. “Uma assembleia nacional encerrada em quatro paredes, um governo encerrado em quatro paredes, tomando decisões, baseada na representação que um povo lhe deu, expropriando-lhe a soberania, é contrarrevolucionaria” (Chávez, 2006, p. 14, tradução nossa).

O *parlamento de calle* constituiu a base para a criação dos Conselhos Comunais, uma das inovações participativas do governo Chávez, que foi institucionalizado com a Lei dos Conselhos Comunais (2006), que dá à participação um caráter popular, não estando restrita apenas às relações corporativistas. De acordo com o artigo 2 da lei, os conselhos comunais

são instâncias de participação, articulação e integração entre as diversas organizações comunitárias, grupos sociais e os cidadãos e cidadãs, que permitem ao povo organizado exercer diretamente a gestão das políticas públicas e projetos orientados a responder as necessidades e aspirações das comunidades na construção de uma sociedade de equidade e justiça social (LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2006, tradução nossa).

Com a lei criou-se o Fundo Nacional dos Conselhos Comunais (Artigo 28, 29), que tem como objetivo financiar projetos comunitários, sociais e produtivos¹⁶³. Os recursos orçamentários devem ser decididos em assembleias cidadãs abertas a destinação de recursos, a execução de obras e a gestão comunal (FLORES *et al*, 2010). O governo ainda criou o Ministério do Poder Popular para as Comunas e Movimentos Sociais, que tem como função dirigir e coordenar a execução de políticas de formação e desenvolvimento comunal.

¹⁶³ As transferências dos recursos financeiros se farão através das unidades de gestão financeiras criadas pelos conselhos comunais (LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES, 2006).

De acordo com o Censo Comunal de 2013, realizado com o objetivo de quantificar e identificar as organizações de base popular, em todo o país foram registrados 40.035 Conselhos Comunais, 1.401 Comunas, 1.294 *Salas de Batalla Social*¹⁶⁴ e 28.791 Movimentos Sociais (MINISTÉRIO DEL PODER POPULAR PARA LAS COMUNAS Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES, 2013).

Além destas instituições, no início do governo Chávez se destacaram algumas instituições populares ligadas ao oficialismo, como os “Círculos Bolivarianos”, mecanismo que tinha como finalidade fortalecer o processo revolucionário e implementar a democracia *participativa e protagónica* e ainda se ocupavam dos problemas da comunidade relacionados à educação, saúde, seguridade entre outros; e as Unidades de Batalha Eleitoral, estas que tornaram-se a posteriori Unidades de Batalha de Desenvolvimento Endógeno.

Avaliando os três casos, podemos concluir que o governo Lula e o governo Chávez deram um salto na atenção às instituições participativas comparado aos governos anteriores nos seus respectivos países. O governo de Bachelet, com sua *Agenda Pro Participación Ciudadana*, buscou avançar neste quesito, porém as instituições que tiveram destaque foram as de caráter consultivo.

Como apontamos, a presença de instituições participativas corrobora com a democracia participativa pois estimula o cidadão a participar cada vez mais do processo decisório. Ademais, essas instituições podem constituir em um dos instrumentos que o cidadão possui para controlar os representantes e torná-los mais responsivos com as demandas sociais. Na seção seguinte, apresentamos outros instrumentos de controle social.

4.2.4 Controle Social ou *Accountability Vertical*

Como já apontamos, a ideia de controle social sempre esteve presente na teoria da democracia, desde as concepções mínimas as mais substantivas, como uma forma de assegurar um bom governo. Para as visões minimalistas, o controle social seria o instrumento central dos cidadãos para assegurar o bom governo através do voto. Nas concepções

¹⁶⁴ As *Salas de Batalla Social* são ferramentas de articulação entre o povo organizado e o Estado e está conformada pelos Conselhos Comunais, pelas Missões Sociais e pelas Organizações Comunitárias (<http://saladebatallasocialjch.blogspot.com.br/p/objetivos.html>).

substantivas, este seria um dos instrumentos do cidadão para fiscalizar o governo e não somente através do voto, mas também, através de instituições de controle social.

O controle social ou *Accountability* Vertical pressupõe a punição e/ou compensação dos representantes (Schedler, 1999, p. 17). Através do controle social, o eleitor tem o poder de decisão que o permite recompensar ou punir governantes e partidos através do voto¹⁶⁵. Neste sentido, utilizamos os indicadores propostos por Levine e Molina (2009) com referência ao grau de *accountability* vertical. Para isso serão avaliados a possibilidade de reeleição (e para quais cargos), que permite premiar ou sancionar de forma individualizada a ação dos representantes e o nível de institucionalização dos partidos. Este índice pode ser medido pelo Índice de Volatilidade de Pedersen. Maior estabilidade do sistema de partidos (menor volatilidade) mais fácil será para os eleitores identificar suas políticas, assim como responsabilizá-los por elas (LEVINE e MOLINA, 2007). Além desses indicadores, avaliamos a criação de políticas de transparência e a criação de conselhos de controle de políticas públicas, buscando mostrar os mecanismos que o cidadão possui para avaliar os seus representantes.

No Brasil, o mecanismo de reeleição nunca fez parte das Constituições do país até a Emenda nº16, de 1997, cujo processo de análise se iniciou em 1995 com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 1/95)¹⁶⁶, que propunha uma nova redação ao parágrafo 5º do artigo 14 da Constituição Federal de 1988. Em 04 de junho de 1997, no governo de centro direita administrado pela coalizão de partidos PSDB, PFL, PMDB E PTB, a emenda foi aprovada, passando a permitir a reeleição para os cargos executivos:

Art. 14 [...]

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos **poderão ser reeleitos para um único período subsequente** [...] (BRASIL, 1997, grifo nosso).

Com esta emenda, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) pode se reeleger no ano seguinte. Atualmente tramita na câmara dos deputados a PEC113/2015¹⁶⁷ que fala sobre o fim da reeleição para os cargos executivos (Presidente da República, Governadores e Prefeitos)¹⁶⁸.

¹⁶⁵ A punição pelo eleitor pode ser através do voto em outro candidato, como também, da abstenção ou anulação do voto.

¹⁶⁶ O Autor da PEC 1/1995 foi Mendonça Filho do PFL/PE (atual DEM). Ver: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24953>.

¹⁶⁷ Ver: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122759>.

¹⁶⁸ A medida foi aprovada em primeira instância com apoio majoritário das bancadas (452 votos a favor, 19 votos contra e 1 abstenção). A proposta ainda precisa passar por uma nova votação na câmara e depois ser

No Chile não há reeleição imediata para presidente (Artigo 25). Apenas deputados, senadores (Artigo 47), conselheiros municipais e prefeitos (Artigo 108) podem ser reeleitos. No Chile, os intendentes (governo regional) e os governadores (das províncias) são nomeados pelo presidente (Artigo 105) (CHILE, 1980).

Na Venezuela, foi aprovado por referendo popular em 15 de fevereiro de 2009 a emenda constitucional referente a reeleição indefinida para todos os cargos submetidos a eleição popular – governador (a) (Artigo 160), legisladores dos conselhos legislativos (Artigo 162), prefeitos (Artigo 174), deputados (as) (Artigo 192) e presidente (Artigo 230) (VENEZUELA, 1999).

O mecanismo de reeleição gera intensos debates sobre a aplicação do mesmo. Os argumentos favoráveis à aplicação desse mecanismo apontam que um único mandato não é suficiente para a implementação das políticas. Os argumentos contrários em geral apontam para o problema do continuísmo na gestão pública, bem como, para o uso da máquina governamental por parte dos políticos que assumem o poder já visando a reeleição. Muitos políticos falam sobre a relação desigual entre os candidatos que estão fora do governo e aqueles que estão no poder.

Embora, tais argumentos sejam relevantes para refletir sobre as condições da candidatura daqueles que já estão no poder, vale destacar que a reeleição é um instrumento essencial para os eleitores, pois dão a estes a chance de mostrar a satisfação dos mesmos com os representantes eleitos. Ademais, quando não há reeleição os presidentes podem se tornar menos voltados para as necessidades de sua base eleitoral e partidária e mais abertos à influência de grupos de interesses (KARL, 1988). Contudo, quando este instrumento pode ser utilizado de forma indefinida (como no caso venezuelano), corre-se o risco de dependência de uma única figura, em geral, carismática – o que implica na maioria das vezes a inabilidade dos partidos em formar quadros fortes no processo de disputa eleitoral.

No que se refere a presença de partidos institucionalizados, estes são imprescindíveis para uma democracia de qualidade, pois tornam claras as opções políticas para os cidadãos. Segundo Mainwaring e Scully,

Um sistema de partidos institucionalizado implica estabilidade na competição entre partidos, a existência de partidos que tem raízes mais ou menos estáveis na sociedade, a aceitação dos partidos e das eleições como instituições legítimas que decidem quem governa, e a

existência de organizações de partidos que funcionam sobre a base de regras e estruturas razoavelmente estáveis (MAINWARING; SCULLY, 1997, p. 93).

O principal critério de avaliação da institucionalização do sistema partidário é a volatilidade eleitoral. Trata-se do índice que mede a variação dos resultados de votos obtidos pelos dois principais partidos ou coligações de partidos entre duas eleições sucessivas (MAINWARING; SCULLY, 1996). Tal índice nos permite avaliar a estabilidade da competição partidária e se o sistema de partidos está ou não institucionalizado. Um cenário político volátil, com divisão e fusão de partidos, por exemplo, pode deixar os cidadãos confusos na hora da escolha de suas preferências, bem como, dificulta a fiscalização dos cidadãos com relação aos seus representantes, o que no limite ameaça a qualidade da democracia. No entanto, vale ressaltar que esta variável não permite explicar nenhum resultado por si só, muitas vezes é preciso avaliar o contexto para entender a variação do índice de volatilidade eleitoral. Na Tabela 11, podemos observar a volatilidade dos casos analisados no presente trabalho.

TABELA 11 – VOLATILIDADE ELEITORAL

Países/Período de referência	Volatilidade
Brasil (2002-2006)	10,4
Chile (2001-2005)	11,41
Venezuela (2002-2005)	47,8

Fonte: <http://americo.usal.es/oir/opal/indicadores.htm>

Os casos brasileiro e chileno apresentam uma volatilidade baixa comparada à Venezuela. Isto se deve ao fato desses dois países terem um sistema de partidos institucionalizado e gozarem de legitimidade por parte da população. No caso chileno, o sistema eleitoral binominal também influenciou na baixa volatilidade à medida que este tende a concentrar a representação, especialmente a parlamentar, em duas coalizões – *Concertación* e *Alianza por Chile* (AVENDAÑO; SANDOVAL, 2010).

O caso da Venezuela, que apresentava um sistema político e partidário estável durante o Pacto de *Punto Fijo* (1958-1990), apresentou alta volatilidade que se explica, exatamente, pelo contexto de desestruturação do sistema partidário. Atualmente, ao que parece, a competição política vem se estruturando em torno do partido governista (PSUV) e dos

partidos da oposição integrados na coalizão Mesa da Unidade Democrática (MUD), o que tem tornado as opções mais claras para o eleitor.

No que se refere às instituições de controle, no Brasil, os conselhos de políticas públicas estabelecidos pela Constituição funcionam não só como espaços de deliberação, mas também como instâncias de controle social das ações dos governos. A presença dessas instâncias de forma institucionalizada contribui significativamente para a participação do cidadão na fiscalização do governo.

O governo Lula apresentou como proposta de governo “mais transparência e eficácia ao planejamento e à execução das políticas públicas nas áreas de saúde, educação, previdência social, habitação e nos serviços públicos em geral” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 3). Dentre as políticas implementadas que contribuem para o controle social, destaca-se o decreto nº 5.482 de 30 de junho de 2005 que “dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet” (BRASIL, 2005). De acordo com esta lei, o poder executivo federal criou o Portal da Transparência¹⁶⁹ “com a finalidade de veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União”. Neste deve estar disponível os gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal; os repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios; as operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e as operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento¹⁷⁰.

Outro avanço, foi a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009 que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101 de 2000¹⁷¹, determinando “a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. De acordo com o artigo 48:

A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

¹⁶⁹ Ver: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.

¹⁷⁰ O Portal da Transparência será administrado pela Controladoria-Geral da União.

¹⁷¹ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm.

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (NR)” (BRASIL, 2009).

No Chile, também foi aprovada a Lei da Transparência e acesso a Informação Pública¹⁷² (Lei 20.285/2008) e com esta criou-se o Conselho de Transparência com o objetivo de fiscalizar o cumprimento das normas sobre publicidade e transparência e garantir o direito ao acesso a informação (VARAS, 2012). Os ministérios passaram a contar com um Sistema Integral de Atenção ao Cidadão, Portais de informação e cartas de direitos cidadão.

Na Venezuela, a partir da constituição de 1999, o cidadão ganhou espaço governamental com o Poder Cidadão. O mesmo faz a mediação com os mecanismos de controle e prestação de contas (Ministério Público, Defensoria do Povo, Controladoria Geral da República).

Em suma, os três governos criaram instâncias de controle social, com destaque para as políticas de transparência.

Ao analisar o primeiro eixo – Mecanismos de Participação e Inclusão, empreendidos pelos governos de esquerda, a partir das quatro variáveis 1) Mecanismos de Democracia Direta; 2) Grau de Representatividade de Grupos Minoritários; 3) Instituições Participativas e 4) Controle Social – poderíamos afirmar que em termos de ações institucionalizadas, o “governo de rupturas” de Chávez foi o que mais avançou comparado tanto aos governos venezuelanos anteriores quanto aos casos brasileiro e chileno. O “governo moderado” de Lula, por sua vez, ganhou bastante destaque em termos de instituições participativas. Já o “governo de continuidades” de Bachelet não apresentou tantos avanços, muito devido a conservação de uma Constituição muito restritiva no que se refere à participação e o poder de veto da direita.

Se analisamos os mecanismos de participação e inclusão nos governos de esquerda a partir de um gradiente que vai da “democracia de equilíbrio” (democracia liberal procedimentalista) à “democracia participativa”, teríamos a seguinte figura:

¹⁷² Ver: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>.

FIGURA 5 – POSIÇÃO DOS GOVERNOS DE ESQUERDA ENTRE A “DEMOCRACIA DE EQUILÍBRIO” E A “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA” QUANTO AOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO



Fonte: Elaboração Própria

O governo de Bachelet, com relação ao eixo: mecanismos de participação e inclusão – estaria mais próximo da “democracia de equilíbrio”, isto porque a participação institucionalizada ainda permaneceu reduzida à arena eleitoral – como meio para eleger seus governantes. Houve avanços nas instituições de controle social, mas não se apresentou avanços nos mecanismos institucionais de participação como os mecanismos de democracia direta.

O governo Lula se encontra em um ponto intermediário entre o governo de Bachelet e o governo de Chávez, apresentando importantes mecanismos de democracia direta e de participação já contidos na Constituição de 1988. O governo Lula ainda se destacou pelo incentivo, criação e reformulação das instituições participativas, como os conselhos e conferências nacionais.

O governo Chávez, por sua vez, está situado mais próximo à democracia participativa. Essa posição se explica pela promulgação em seu governo de uma nova Constituição que apresenta de forma institucionalizada inovações quanto aos mecanismos de participação – como os mecanismos de democracia direta (em especial a presença de referendo revogatório) e de inclusão, com destaque para a reserva de três cadeiras na Assembleia destinadas aos povos indígenas.

Todavia, não basta apenas mecanismos e instituições participativas se as condições econômicas e sociais não são propícias para a participação. Na seção seguinte, buscamos expor as políticas sociais que favoreceram à participação (especialmente na área da educação e da distribuição de renda) implementadas pelos governos de esquerda.

4.3 As Condições Favoráveis à Participação: redução da desigualdade e avanços sociais – uma política nos governos de esquerda?

“Uma tal pobreza é devastadora, frustrando todos os tipos de oportunidades de participação política social, quando não ameaça a própria vida” (HARDT e NEGRI, 2005, p. 351).

Um dos requisitos para se alcançar a democracia participativa, como apontou Macpherson, é a redução da desigualdade, esta que gera apatia no cidadão e, portanto, prejudica sua participação. A má distribuição da renda, a falta de oportunidades e a exclusão tem sido por décadas os problemas centrais da América Latina e ao mesmo tempo tem sido os temas levantados pelas esquerdas.

Esta seção, portanto, tem o objetivo de mostrar se os governos de esquerda de Lula no Brasil (2003-2010), de Bachelet no Chile (2006-2010) e de Chávez na Venezuela (1999-2013) conseguiram estabelecer condições favoráveis à participação.

4.3.1 Políticas de inclusão e combate à pobreza e à desigualdade no Brasil

Lula ascendeu ao Poder Executivo com um programa de governo que enfatizava a proposta de inclusão social e de combate à desigualdade e ao clientelismo, “convertendo o social no eixo do novo modelo de desenvolvimento”, priorizando o crescimento do emprego; a geração e distribuição de renda e a ampliação da infraestrutura social”. O programa ainda apresenta a proposta de “criar uma alternativa econômica para enfrentar e vencer o desafio histórico da exclusão social [a qual] exige a presença ativa e **a ação reguladora do Estado sobre o mercado**, evitando o comportamento predatório de monopólios e oligopólios”. Uma importante meta, neste sentido, foi o combate à fome e à pobreza absoluta, com assistência social aos excluídos (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 3-30, grifo nosso).

A inclusão social foi uma das marcas do governo Lula. Para chegar a esse objetivo lançou o Programa Fome Zero em 2003. No mesmo ano criou, através da Medida Provisória 132, o Programa Bolsa Família¹⁷³. E ainda em 2004, estabeleceu o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que possibilita a “integração maior de todas as políticas sociais, menos atomizadas, o que leva ao aperfeiçoamento do controle social e uma presença maior do Estado, transformando em políticas públicas a assistência social e o combate à fome” (BETTO, 2007, p. 423).

¹⁷³ O Programa Bolsa Família foi convertido em lei em 9 de janeiro de 2004, pela Lei Federal 10.836. Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm.

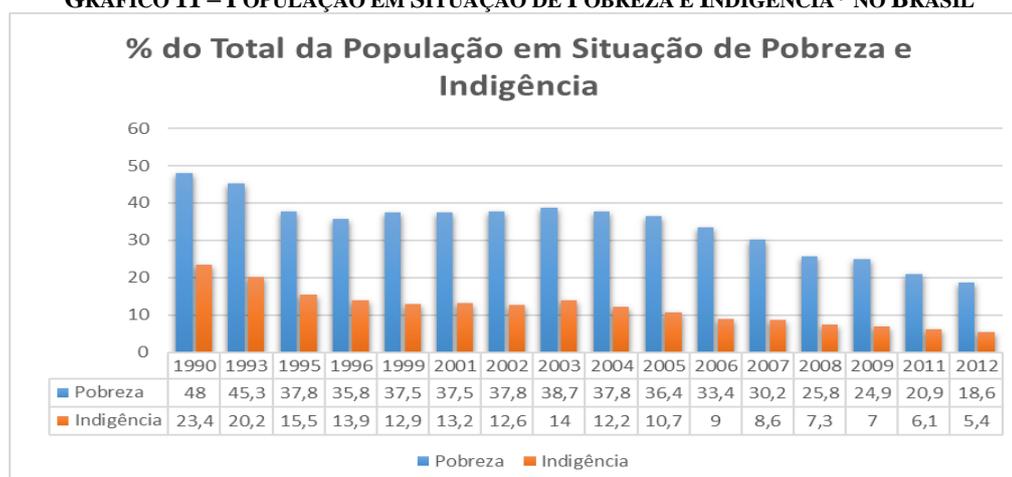
O programa Fome Zero tinha como intuito articular transferência de renda (Bolsa Família), políticas estruturais (como a Reforma Agrária, o fortalecimento da agricultura familiar etc.) e ações educativas (Talher – equipe de educação cidadã). Os programas deveriam ser fiscalizados pelos Comitês Gestores (que no início do programa já estavam presentes em mais de 2 mil municípios). No entanto, havia divergências entre o Ministro Patrus Ananias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o coordenador do Programa Fome Zero – Frei Betto. Enquanto o primeiro priorizava a parceria com prefeitos e governos estaduais, Frei Betto defendia os Comitês Gestores na função de implementar e fiscalizar as ações do programa, sem excluir os entes federativos.

Os Comitês Gestores ficaram abandonados e depois foram rebatizados para Comitês Fome Zero e seu papel foi redefinido. “De gestores do Fome Zero, os comitês – ou o que [sobrou] deles – passaram [...] a meros colaboradores da União e das prefeituras” (BETTO, 2007, p. 427). O fato é que estas divergências demonstravam as pressões daqueles que defendiam apenas políticas compensatórias e os que queriam políticas que promovessem mudanças estruturais com a participação da sociedade. Ao longo do governo o Fome Zero foi perdendo espaço, como pode ser observado no Decreto 5.209 de 2004 que regulamentou o Bolsa Família e não faz menção alguma ao Fome Zero e aos Comitês Gestores (BETTO, 2007).

O Bolsa Família consiste em um programa de transferência de renda condicionada¹⁷⁴, que integrou programas do governo anterior como o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação e o auxílio gás. Comparado a estes programas, o Bolsa Família cobria um maior número de famílias. Em 2003, 3,6 milhões de famílias eram atendidas pelo Bolsa Família, em 2006 já eram 11 milhões de famílias beneficiadas (MADRID, 2007-2008). O Programa Bolsa Família venceu o prêmio da Associação Internacional de Seguridade Social¹⁷⁵ (ISSA), o Nobel Social, sendo considerado uma experiência excepcional e pioneira na redução da pobreza (BRASIL 247, 2013). Como demonstra o Gráfico 11, quando Lula assumiu o poder (2003), 14% da população estava abaixo da linha da pobreza, em 2011 esse número caiu para 6,1%. Neste mesmo período, a pobreza reduziu de 38,7% para 20,9%.

¹⁷⁴ As famílias beneficiárias do Bolsa Família devem manter em dia o programa de vacinas infantis e cuidados da mulher gestante; assegurar a frequência dos filhos à escola; e, enviar os analfabetos à alfabetização.

¹⁷⁵ Instituição da Suíça, fundada em 1927. Ver: <http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/117868/Bolsa-Fam%C3%ADlia-vence-pr%C3%AAmio-ISSA-o-Nobel-social.htm>.

GRÁFICO 11 – POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA E INDIGÊNCIA* NO BRASIL

*A abordagem utilizada pela CEPAL para estimar a pobreza classifica uma pessoa como "pobre" quando a renda per capita da sua casa é menor que o valor da linha de pobreza ou a renda mínima necessária para satisfazer suas necessidades básicas. As linhas de pobreza, expressas na moeda de cada país são determinadas a partir do valor de uma cesta de bens e serviços, utilizando o método do "custo das necessidades básicas". A taxa de indigência considera apenas a satisfação das necessidades alimentares (CEPAL).

Fonte: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Em 2004, o governo criou no Ministério da Educação (MEC) a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad)¹⁷⁶. A taxa de analfabetismo no Brasil vem reduzindo desde 1992. Quando o presidente Lula assumiu o poder, a taxa era de 11,6%, em 2011, caiu para 8,6% (Gráfico 12).

GRÁFICO 12 – TAXA DE ANALFABETISMO POR GRUPO DE IDADE (15 ANOS OU MAIS DE IDADE) – BRASIL

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (1992-2011).

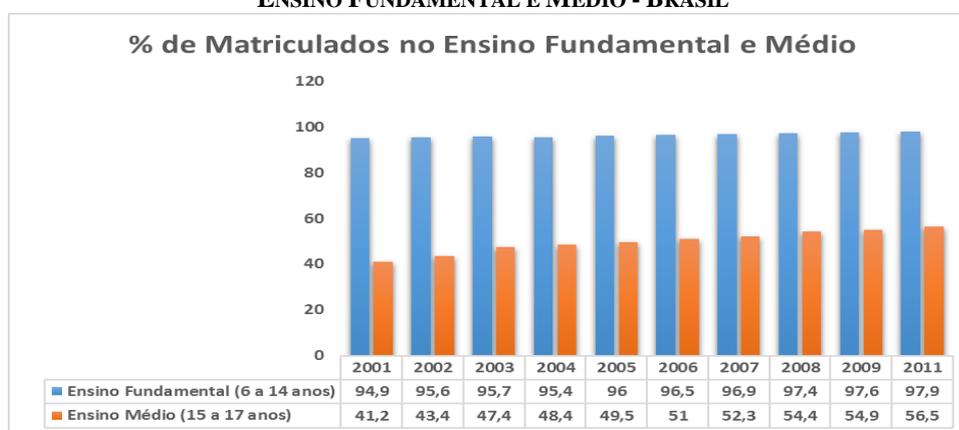
Este avanço se deve aos programas de alfabetização, tais como o Programa Brasil Alfabetizado, realizado pelo MEC desde 2003, o qual dá apoio técnico e financeiro na implementação das ações do programa, dando prioridade aos municípios com alto índice de

¹⁷⁶ Em 2011 esta secretaria foi transformada em Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e Inclusão (Secadi).

analfabetismo. Um avanço, neste sentido, foi a instituição (pelo Decreto nº 4.834 de 2003) da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), de caráter consultivo, que assegura a participação da sociedade no Programa. No entanto, o Brasil ainda apresenta uma taxa alta comparada à Venezuela e ao Chile, e à barreira dos 3% estabelecidos pela Unesco para declarar o país “livre do analfabetismo”.

No que se refere ao ensino fundamental entre os anos de 2003 e 2011 houve um aumento de 2,2% de crianças matriculadas. No ensino médio, entre os mesmos anos, houve um aumento de 9,1% de jovens matriculados.

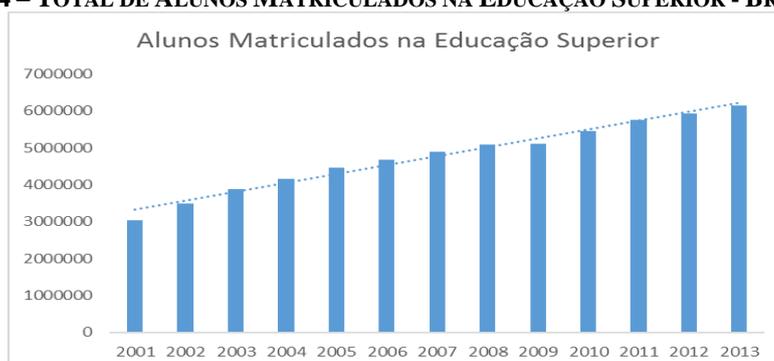
GRÁFICO 13 – PORCENTAGEM DE CRIANÇAS (6 A 14 ANOS) E JOVENS (15 A 17 ANOS) MATRICULADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO - BRASIL



Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação (PNE)

No governo Lula também houve a expansão do ensino universitário com o Programa Universidade para Todos (Prouni), introduzido em 2005. Em 2000 estavam matriculados na graduação 2,7 milhões de pessoas, 67% destes em universidades particulares. Em 2011, esse número subiu para 6,7 milhões, respondendo às universidades particulares por 74%. (CARVALHO, 2014, p. 239).

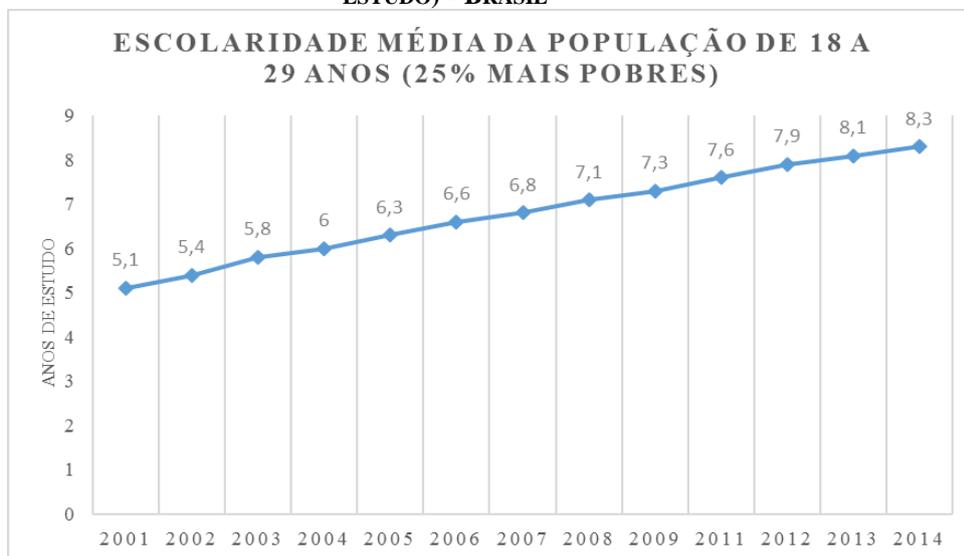
GRÁFICO 14 – TOTAL DE ALUNOS MATRICULADOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR - BRASIL



Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação (PNE)

O interessante dos dados da educação no Brasil é o aumento da escolaridade entre os 25% mais pobres entre 2001 e 2014 (Gráfico 15).

GRÁFICO 15 – ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS – 25% MAIS POBRES (EM ANOS DE ESTUDO) – BRASIL



Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação (PNE)

A escolaridade média da população negra entre 18 e 29 anos também aumentou significativamente de 6,6 para 9,5 (anos de estudos) entre 2001 e 2014¹⁷⁷.

Ainda no governo Lula, foram implementadas importantes políticas de inclusão dos grupos minoritários e de combate à discriminação, como a Lei Federal nº10.639 de 2003, que determina a inclusão de conteúdos relacionados à História e Cultura Afro-brasileiras nos currículos escolares, bem como a Lei nº 11.645 de 2008, que inclui conteúdos relacionados à História e Cultura Indígenas. Tais leis representam um importante passo para diminuir os efeitos do racismo na escola e para romper com o padrão eurocêntrico que nos foi imposto. Além destas, foi instituída a Lei Ordinária 10.558/2002 – conhecida como a Lei de cotas¹⁷⁸ – que cria o Programa Diversidade na Universidade, visando o acesso ao ensino superior de grupos socialmente desfavorecidos, em especial os afrodescendentes e indígenas. Também foi instituído o Estatuto da Igualdade Racial¹⁷⁹ (Lei 12.288 de 20 de julho de 2010).

¹⁷⁷ Dados do Observatório do Plano Nacional de Educação – <http://www.observatoriodopne.org.br>.

¹⁷⁸ Em 2012 – já no governo de Dilma Rousseff (PT) foi sancionada a Lei de Cotas (Lei 12.711/2012) que garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas Universidades Federais e nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm.

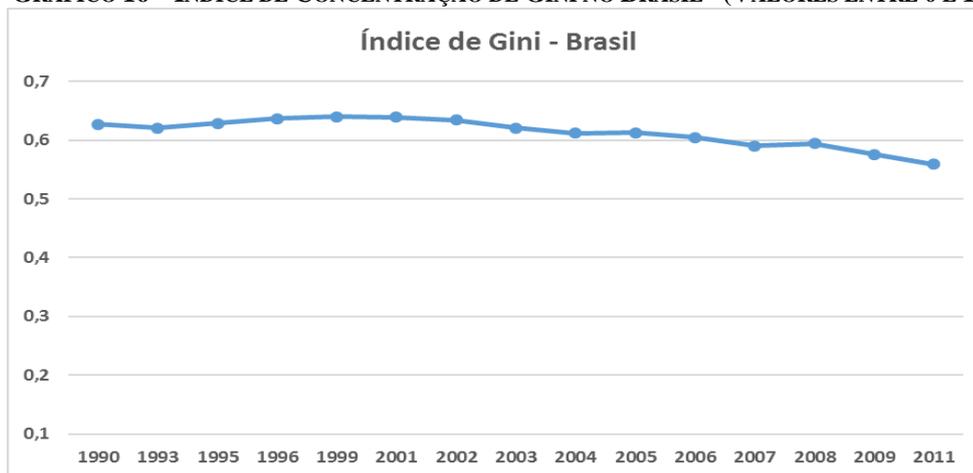
¹⁷⁹ O Autor do Projeto de Lei que institui o Estatuto da Igualdade Racial foi Paulo Paim (PT). Sobre a Lei que institui o Estatuto, ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm. Para acessar o

O Ministério da Educação, juntamente com a Secretaria de políticas Para as Mulheres também desenvolveu “projetos pontuais, como o Programa Mulher e Ciência, os cursos a distância – Gênero e Diversidade na Escola (GDE) e Gestão em Políticas Públicas de Gênero e Raça (GPP-GeR)” (OLIVEIRA, 2013, p. 334).

Durante o governo Lula, milhões de brasileiros aumentaram seu poder de compra. Isto se deve entre outras políticas, aos sucessivos aumentos do salário mínimo ordenados pelo governo, que permitiram incrementar sua capacidade de compra em 45% já no primeiro mandato de Lula (NATANSON, 2009, e-book, posição 3637). Segundo Carvalho (2014), o aumento do poder de compras, junto com a expansão de vagas no ensino superior, está produzindo uma nova geração de filhos da classe C com diploma universitário, que em geral, “são mais informados e mais críticos em relação a práticas governamentais”. Para o autor, o “crescimento dessa nova camada social tem levado, ainda, a maior grau de exigência em relação a serviços públicos, como saúde, educação, segurança” (CARVALHO, 2014, p. 242).

A atenção dada pelo governo aos setores mais pobres e excluídos refletiu na redução da desigualdade no país, conforme demonstra o Gráfico 16. Em 2003, o índice de Gini no Brasil era de 0,621, em 2011 o índice caiu para 0,559. Contudo, um valor alto comparado com a média obtida pela região (América Latina) em 2010 que foi 0,507.

GRÁFICO 16 – ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO DE GINI NO BRASIL* (VALORES ENTRE 0 E 1)



*O índice de Gini vai de 0 a 1, em que 1 representa a máxima desigualdade e 0 a perfeita igualdade.

Fonte: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Entre 2001 e 2009, “a renda per capita dos 10% mais ricos aumentou 1,49% ao ano, enquanto a renda dos 10% mais pobres cresceu a expressiva taxa de 6,79 por ano, incluindo a

piora em 2009. Segundo Neri (2010), 29 milhões de pessoas ingressaram nas fileiras da chamada nova classe média (Classe C) entre 2003 e 2009. Esta que corresponde a 50,5% da população, é “dominante do ponto de vista econômico, pois concentra mais de 46,2 do poder de compra dos brasileiros em 2009 [...] superando as classes AB estas com 44,1 do total de poder de compra¹⁸⁰” (NERI, 2010, p. 86). Ainda assim, os 50% de brasileiros de rendas mais baixas ficam com apenas 14% da renda, já os 10% mais ricos ficam com 45%. (NATANSON, 2009, e-book, posição, 3573).

Segundo Natanson (2009, e-book, posição 3615-3622), o Brasil apresentou avanços importantes, “mediante a consolidação de um modelo macroeconômico que implica um crescimento inferior à média regional, mas que garante estabilidade, baixa inflação e fôlego para implementar políticas sociais cada vez mais ampla”.

Contudo, o governo não teve força para implementar políticas de mudanças estruturais, devido a necessidade de realizar uma coalizão governamental que integra diversos interesses contraditórios. A busca por conciliar esses interesses limitou o governo neste sentido.

4.3.2 Avanços e Limites das Políticas Sociais: a desigualdade e a educação chilena

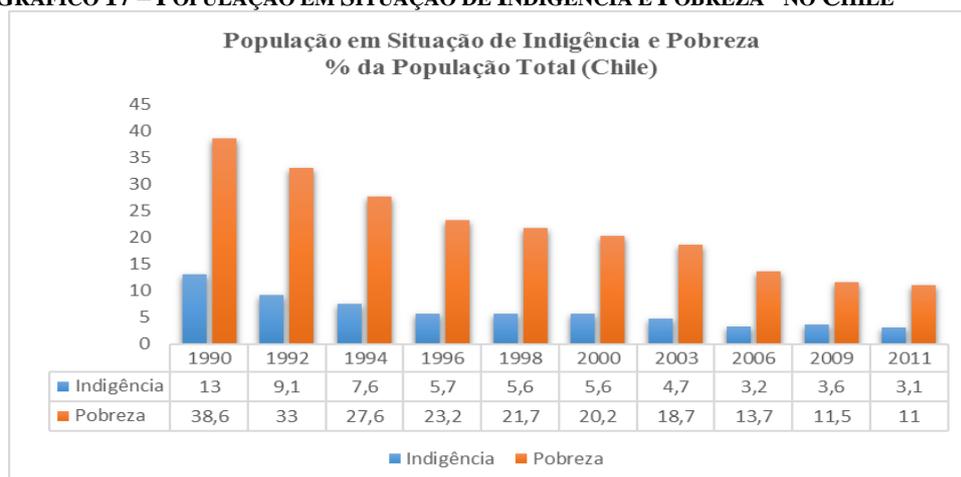
Dentre os países da América Latina, o Chile tem se destacado economicamente com uma economia dinâmica e competitiva¹⁸¹, mantendo nos últimos quinze anos um crescimento em torno de 5,5% anual, impulsionada pelo incremento constante das exportações e do consumo interno, bem como, com um sistema político estável. De acordo com a análise do índice de corrupção (*Corruption Perceptions Index*) de 2015 do *Transparency International*, o Chile é o país menos corrupto da região, ocupando a vigésima terceira posição mundial¹⁸². Tais condições ajudaram a melhorar os indicadores de educação e saúde e diminuir a pobreza, significativamente, através de políticas focalizadas (ALTMAN, 2006, p. 25; NATANSON, 2009, e-book, posição 2537).

¹⁸⁰ O poder de compra das classes D/E era de 9,7 em 2009 (NERI, 2010).

¹⁸¹ De acordo com o Informe de Competitividad Mundial Fórum Económico Mundial (2011-2012), o Chile ocupou a posição número 31 dos 142 países analisados. Ver: <http://www.hacienda.cl/sala-de-prensa/noticias/historico/informe-de-competitividad-del-foro.html>.

¹⁸² Ver: <http://www.transparency.org/cpi2015>.

GRÁFICO 17 – POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE INDIGÊNCIA E POBREZA* NO CHILE



*A abordagem utilizada pela CEPAL para estimar a pobreza classifica uma pessoa como "pobre" quando a renda per capita da sua casa é menor que o valor da linha de pobreza ou a renda mínima necessária para satisfazer suas necessidades básicas. As linhas de pobreza, expressas na moeda de cada país são determinadas a partir do valor de uma cesta de bens e serviços, utilizando o método do "custo das necessidades básicas". A taxa de indigência considera apenas a satisfação das necessidades alimentares (CEPAL).

Fonte: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

De acordo com Altman (2006, p. 26), o sucesso chileno se deve a quatro pilares sustentadores: um equilíbrio fiscal (incluindo um padrão aceito, embora não haja nenhuma lei, sobre a necessidade de dispor de 1% de superávit estrutural); uma integração e abertura unilateral (ignorando acordos regionais intermediários, como o Mercosul); a privatização de muitas, embora não todas, áreas sensíveis de política social, especialmente de seguridade social; e a exigência de reserva não remunerada em todos os rendimentos de capitais (com exceção do investimento estrangeiro direto).

Ao assumir o poder, Bachelet, em seu primeiro ano de governo, enfrentou o protesto de estudantes do ensino secundário. A chamada “*marcha de los pingüinos*”¹⁸³ demonstrou, segundo Altman (2006, p. 15), que a *Concertación* não estava acostumada e nem tinha recursos para lidar com grevistas adolescentes.

Básicamente, estos demandaban el «fin al lucro» en la educación –es decir, se oponían a que las instituciones educacionales sean un negocio que busca generar utilidades– y la gratuidad de la educación en todos los niveles. A esto se sumaba el alto nivel de endeudamiento de los estudiantes universitarios, que tenían que pagar tasas de interés exorbitantes a pesar de que los créditos contaban con garantías del Estado. Al mismo tiempo, pero como un reclamo secundario – lo que fue usado por la derecha para descalificar al movimiento estudiantil –, planteaban la necesidad de mejorar la calidad de la educación. A esto se sumaba el pésimo estado o la

¹⁸³ A marcha dos estudantes ficou conhecida como “*marcha de los pingüinos*” em referência as cores do uniforme dos estudantes.

inexistencia de infraestructura adecuada, tanto en escuelas y liceos públicos como en los privados (ESCOBAR, 2014, p .6-7).

O movimento protagonizado por milhões de jovens que buscavam mudanças profundas no sistema educativo para equiparar a brecha de qualidade entre os colégios privados e os públicos forçaram mudanças de gabinete do governo Bachelet (NATANSON, 2009, e-book, posição 3966-3973).

Além das demandas estudantis, o povo Mapuche também se manifestou para que o Chile regulamentasse o Convênio 169, além de reivindicar a participação nos processos decisórios. Ao final do governo, havia demandas no que se refere a revisão do sistema eleitoral, no sistema de saúde e no sistema privado de pensões (ESCOBAR, 2014).

O sistema de pensões foi reformado por Bachelet em 2008, através da Lei 20.255. De acordo com Garretón (2012, p.155-156), a reforma do sistema de pensões ainda “manteve a essência do sistema de pensões contributivas (e, portanto, a continuidade da matriz neoliberal) administrado por empresas privadas e baseado na capitalização individual”. Para o autor, tal continuidade se deve às disputas entre as visões liberais e mais progressistas no interior da própria *Concertación*. Um dos principais benefícios do novo sistema foi a Pensão Básica Solidária (PBS), que não tem caráter contributivo e beneficia aqueles que não contribuíram para o sistema de previdência privada ou não contribuíram o suficiente para ganhar uma pensão digna (MADRID, 2007-2008).

Bachelet ainda promulgou a Lei 20.379 (2009) que criou o Sistema Intersetorial de Proteção Social e institucionalizou o Sistema de Proteção Integral a Criança – Chile Cresce Contigo (GARRETON, 2012, p. 147).

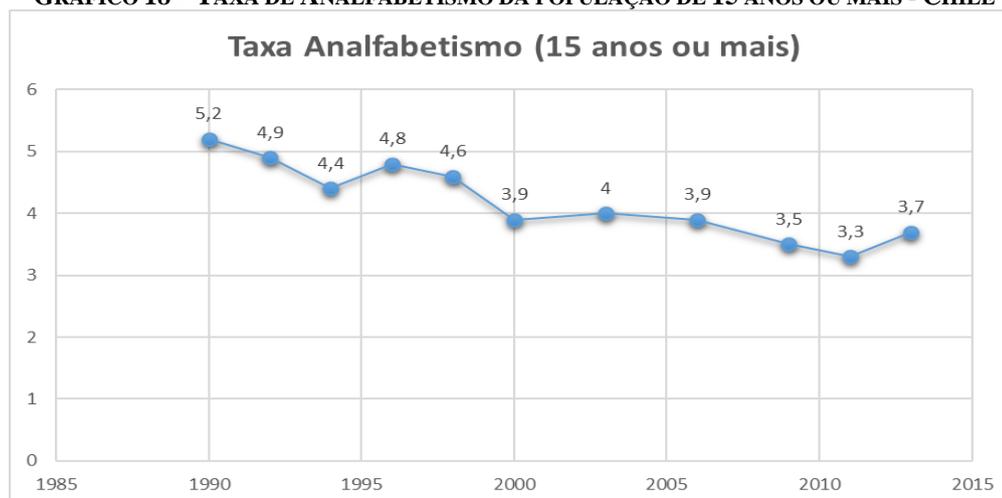
No que se refere a educação, Bachelet afirmava a necessidade de investir mais em educação, desde a pré-escola à universitária, priorizando a qualidade e aplicando planos e programas que fortaleçam a investigação e a criatividade estudantil (CARTA AOS CHILENOS, 2005).

O governo expandiu a oferta de creches públicas, o que aumentou o número de matrículas no ensino infantil de 516.345 em 2003 para 691.145 em 2011, e após as manifestações estudantis, criou um Conselho Assessor formado por representantes dos diferentes setores do sistema educativo com o objetivo de promover uma reforma. Tal conselho elaborou o projeto de Lei Geral da Educação (Lei 20370 ou LGE) – que foi aprovado em 2009 – para substituir a Lei Orgânica Constitucional de Educação (Lei 18.962 ou LOCE). A Lei busca, entre outras disposições, regular os direitos e deveres dos integrantes

da comunidade educativa; fixar os requisitos mínimos que deve ser exigido em cada um dos níveis da educação e; estabelecer os requisitos e o processo de reconhecimento oficial dos estabelecimentos e instituições educacionais (CHILE, 2009).

Durante o governo de Bachelet, a taxa de analfabetismo reduziu de 3,9 em 2006 para 3,3 em 2011.

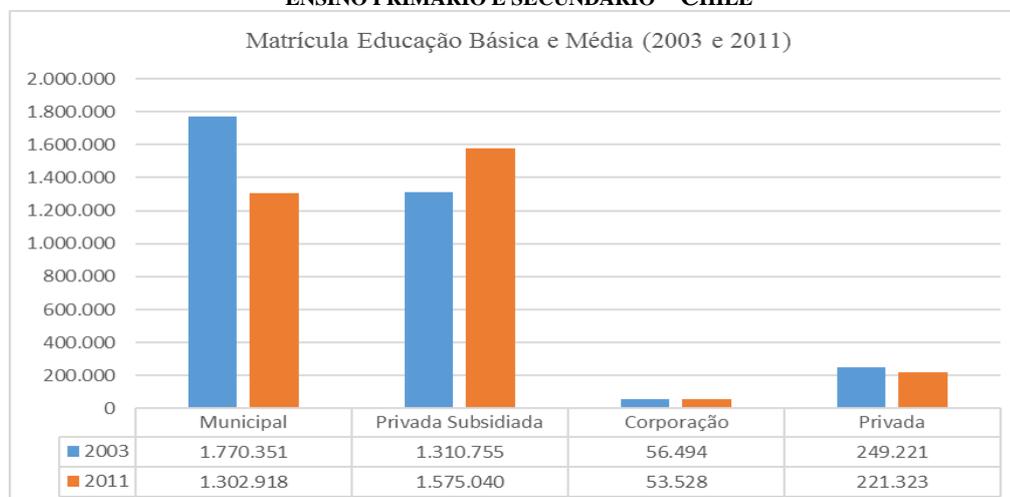
GRÁFICO 18 – TAXA DE ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS - CHILE



Fonte: CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadísticas

No Chile, o sistema educacional é misto público-privado, coexistindo quatro tipos de estabelecimento de ensino: municipal, privado subsidiado, corporação de administração delegada e privado. Entre 2003 e 2011, houve uma redução de 234.012 alunos matriculados no ensino básico e médio (Gráfico 19).

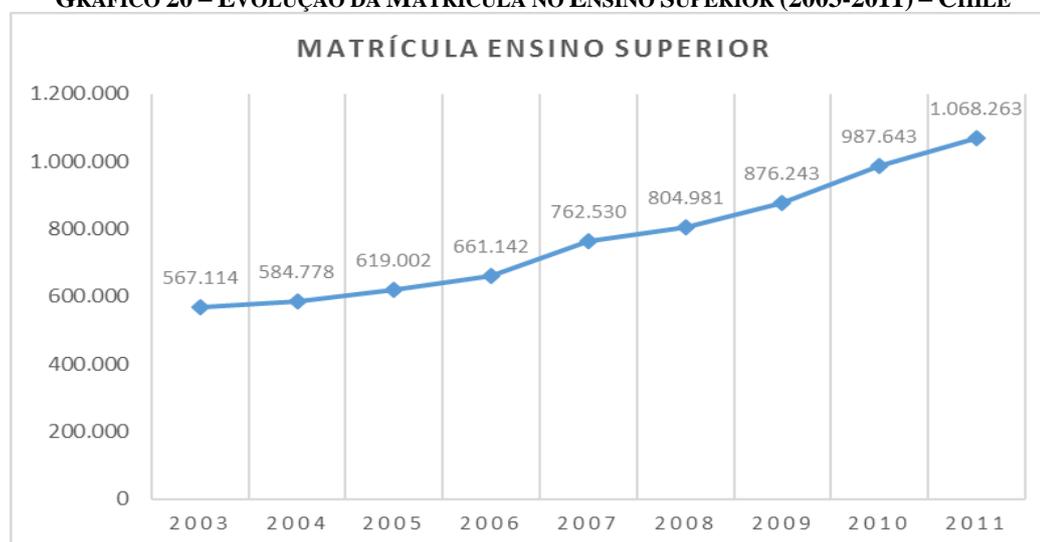
GRÁFICO 19 – NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS SEGUNDO O TIPO DE ESCOLA. ADULTOS INCLUIDOS NO ENSINO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO – CHILE



Fonte: MINEDUC; Informe de Política Social, Ministerio del Desarrollo Social, 2012.

Observa-se, também, uma diminuição de matrículas nas escolas municipais e um aumento nas escolas privadas que são subsidiadas pelo governo. O aumento de matrículas nas escolas privadas subsidiadas pode ser explicado pela medida adotada pelo governo de Bachelet, no que se refere ao sistema de financiamento destas escolas, criando em 2008 o Subsídio Escolar Preferencial (SEP), o qual oferece uma bolsa adicional ao mantenedor do estabelecimento educacional por cada aluno classificado como prioritário¹⁸⁴, em troca da implementação de um plano de melhoria educacional. Tal medida busca assegurar a qualidade e a equidade na educação (INFORME DE POLÍTICA SOCIAL, 2012). No que se refere à educação superior houve um aumento significativo do número de matrículas (Gráfico 20).

GRÁFICO 20 – EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR (2003-2011) – CHILE



Fonte: *Resumen Estadístico de la Educación en Chile 2000–2011*, MINEDUC

Apesar da iniciativa do governo em implementar medidas para melhorar a qualidade da educação chilena e promover a equidade, o mesmo teve que ceder em questões emblemáticas, como aquelas relativas ao lucro na educação, o papel da educação pública e a estrutura do sistema educacional. Houve neste caso grande influência da direita opositora, da Igreja e dos agentes privados de educação (GARRETÓN, 2012, p. 144-145).

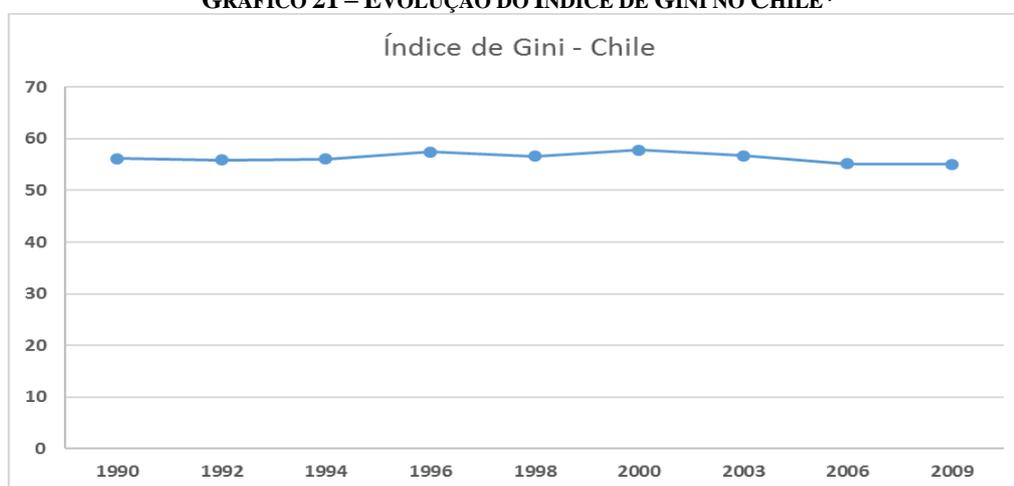
O governo de Bachelet também teve avanços significativos na área de proteção social e de gênero. No entanto, as propostas mais progressistas do governo, em especial, as propostas que tratam de temas de teor valorativo (como o aborto, a pílula do dia seguinte, a eutanásia etc.) enfrentaram conflitos entre os legisladores dos diferentes partidos, dentro da própria *Concertación*, especificamente, entre o Partido Demócrata Cristão (PDC) e os

¹⁸⁴ Para ser classificado como aluno prioritário este deve pertencer ao programa “Chile Solidário”, pertencer ao terço mais vulnerável da ficha de proteção social.

legisladores do Partido Socialista (PS), Partido pela Democracia (PPD) e Partido Radical Social Democrata (PRSD) (ALTMAN, 2006, p. 27).

Embora o país tenha mantido durante os governos concertacionistas uma economia estável e os melhores indicadores de desenvolvimento econômico e social da América Latina, através de um desenho macroeconômico ortodoxo, não houve avanços no que se refere à redução da desigualdade (Gráfico 21), apresentando uma clara segmentação social, grandes inequidades no acesso à educação e saúde e baixa mobilidade social (GONZALEZ; PERTICARA, 2012, p. 49).

GRÁFICO 21 – EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI NO CHILE*



*O índice de Gini vai de 0 a 1, em que 1 representa a máxima desigualdade e 0 a perfeita igualdade.

Fonte: Retrato de la desigualdade em Chile, 2012; CASEN.

Durante o governo Bachelet, o índice de Gini se manteve quase invariável (em torno de 0,52). Tal fato demonstrou que as políticas sociais focalizadas dos governos concertacionistas embora eficientes no combate à pobreza, não foram suficientes para reduzir a desigualdade no país. O Chile é um dos países mais injusto e desigual da América do Sul junto com o Brasil (NATANSON, 2009, e-book, posição 2559).

Em geral, o governo de Bachelet (2006-2010), como aponta Garretón (2012, p. 161), “manteve políticas macroeconômicas e políticas sociais de carácter neoliberal, com algumas modificações, em geral, respondendo a pressões e mobilizações sociais e paliando os efeitos da crise internacional com os recursos do cobre”. Podemos dizer que os limites que o caracterizou como um “governo de continuidades” impactou na capacidade do governo em implementar políticas estruturais. Estas, essenciais para o avanço da democracia participativa.

4.3.3 Entre a polarização política e os avanços sociais no governo Chávez

Como vimos, a proposta de democracia participativa e a ênfase na dimensão social estava presente tanto nos discursos e no projeto político quanto na Constituição de 1999. Contudo, o governo Chávez enfrentou forte resistência dos partidos opositores e dos setores empresariais e midiáticos.

Os dois primeiros anos do governo Chávez (1999-2000) foram marcados especialmente por reformas institucionais (Assembleia Constituinte e Constituição, reforma de ministérios e processos eleitorais), consolidando a passagem da IV República ou do Pacto de *Punto Fijo* (1958-1998) para a *democracia participativa e protagónica* ou a V República.

Após esses dois primeiros anos, podemos dividir o governo Chávez em duas etapas, que se referem a dois mandatos¹⁸⁵ e, logo, a dois Planos de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação (2001-2007) (2007-2013)¹⁸⁶.

O primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (2001-2007) apresentava as seguintes linhas gerais:

- Âmbito Econômico: desenvolver a economia produtiva através do aumento e diversificação da economia exportadora não petrolífera;
- Âmbito Social: alcançar a justiça social, desenvolvendo processos de articulação entre políticas sociais e econômicas;
- Âmbito Político: Construir a democracia bolivariana, através da transformação estrutural do aparato do Estado em função do desenvolvimento do novo marco jurídico institucional;
- Âmbito Territorial: Ocupar e consolidar o território, promovendo a ocupação nacional harmônica e eficiente do território, sobre a base do aproveitamento das potencialidades de cada região;
- Âmbito Internacional: Fortalecer a soberania nacional e promover um mundo multipolar, através da pluralização das relações internacionais, gestando espaços multipolares.

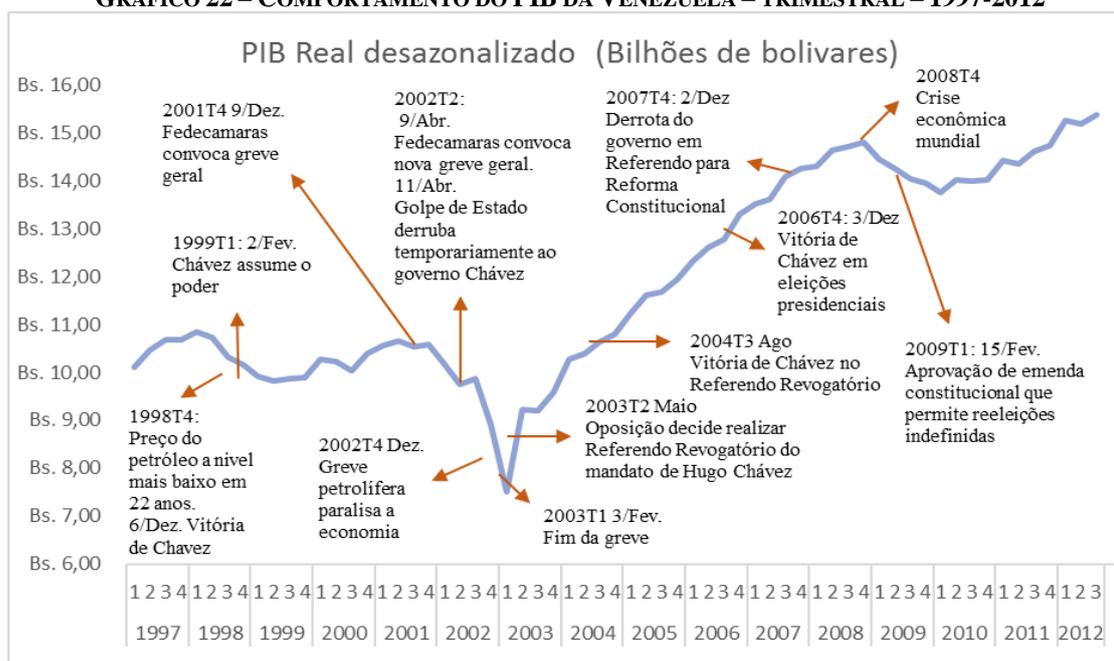
No entanto, neste mandato o governo enfrentou intensa reação dos setores opositores. A quebra de hegemonia dos atores políticos tradicionais e das elites econômicas, somadas ao fortalecimento de Hugo Chávez, levou a um cenário polarizado entre

¹⁸⁵ Vale lembrar que em 2000 foram realizadas eleições gerais na Venezuela diante da nova ordem constitucional.

¹⁸⁶ Asamblea Nacional, 2008.

governo e a oposição. A oposição partidária juntamente com setores empresariais, sindicais e de classe média alta, buscando manter o *status quo* do período da democracia pactuada, promoveram inúmeras tentativas, entre greves, golpes e boicotes às eleições, para derrubar Hugo Chávez do poder (FUKUSHIMA, 2010). Este cenário influenciou visivelmente no crescimento econômico do país, como podemos observar no Gráfico 22, que mostra o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) no período de 1997 a 2012.

GRÁFICO 22 – COMPORTAMENTO DO PIB DA VENEZUELA – TRIMESTRAL – 1997-2012



Fonte: WEISBROT, RAY e SANDOVAL, 2009; Banco Central de Venezuela (BCV). Cálculo e notas acrescidas pela autora.

O período mais crítico do governo Chávez¹⁸⁷, conforme mostra o gráfico acima, foi de 2001 ao primeiro trimestre de 2003, com forte recessão econômica, advindos das greves gerais convocadas pela Federação Venezuelana de Câmaras e Associações de Comércio e Produção (Fedecâmaras); dos conflitos políticos, em especial, o golpe de abril de 2002 que derrubou temporariamente o governo Chávez; e a paralisação do setor petrolífero (dezembro de 2002 a fevereiro de 2003). A variação percentual do PIB em 2002 foi de - 8,9% (negativo) em relação a 2001 e, em 2003 essa variação aumentou ainda mais para -7,8% (negativo).

¹⁸⁷ Os conflitos com o governo foram acirrados com a promulgação em 2001 de 49 decretos, através das Leis Habilitantes. De acordo com o artigo 203 da Constituição venezuelana, as Leis Habilitantes são aquelas promulgadas pela Assembleia Nacional por 3/5 de seus membros, a fim de estabelecer as diretrizes, objetivos e matérias delegadas ao Presidente da República, com categoria e valor de lei. O presidente poderia ditar, através da Lei Habilitante, decretos com valor de lei (artigo 236.8). As leis que mais causaram desacordos foram a Lei de Hidrocarbonetos, a Lei de Pesca e a Lei de Terras e Desenvolvimento Agrícola.

Somente a partir do primeiro trimestre de 2003, quando Chávez obteve o controle da empresa nacional de petróleo – Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA)¹⁸⁸, a economia começou a crescer a um ritmo acelerado¹⁸⁹.

Chávez ampliou a participação do Estado nas atividades petrolíferas e fortaleceu as relações com a OPEP, buscando recuperar os preços do petróleo no mercado mundial. A partir da reforma no setor petrolífero, o governo passou desenvolver com mais força seu Programa Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, através da ampliação dos gastos fiscais em políticas sociais. Assim, utilizando recursos provenientes do lucro do petróleo, Chávez criou, em 2003, as chamadas Missões Bolivarianas¹⁹⁰, políticas sociais que tinham como objetivo alcançar a justiça social, através do enfrentamento às causas e consequências da pobreza e da exclusão, com a participação do povo (MINCI, 2006). Para dar respaldo a essas políticas, um conjunto de instituições foi criado, como o Fundo Único Social, o Banco do Povo, o Banco da Mulher e o Banco de Desenvolvimento Social (LACRUZ, 2006, p. 167).

Nas palavras de Chávez,

Las Misiones son componentes fundamentales del nuevo Estado social de derecho y de justicia. Los que estaban excluidos ahora están incluidos, junto a todos: estudiando, capacitándose, organizándose, trabajando con una nueva cultura, con una nueva consciencia. Porque las Misiones están generando una nueva realidad, incluso en el orden cultural, en el orden psicológico, en el orden ideológico y en el orden filosófico, además de la realidad concreta y práctica que están generando: en lo social, en lo económico, en lo educativo (MINCI, 2006, p. 15).

Neste sentido, o foco das Missões era atender e dar poder as “maiorias empobrecidas”, para que estas “transformem com seu próprio esforço a realidade política, social, cultural e econômica que há possibilitado a exploração dos poucos sobre muitos” (MINCI, 2006, tradução nossa).

¹⁸⁸ Vale ressaltar que a Constituição de 1999 também abriu espaço no que se refere à matéria de depósitos minerais e de petróleo, estando presentes nos artigos 12, 302, 303 e 311. A Constituição aponta que as reservas são de domínio público e, portanto, inalienáveis e imprescritíveis. O Estado deve promover a manufatura nacional de matérias primas proveniente da exploração de recursos naturais não renováveis, com o objetivo de assimilar, criar e inovar tecnologias, gerar emprego, crescimento econômico e bem-estar para o povo. O Estado também deve conservar a totalidade das ações da PDVSA (Venezuela, 1999).

¹⁸⁹ A média de crescimento do PIB, entre 2004 e 2008, foi superior a 10%, apresentando uma queda apenas no último trimestre de 2008 devido à crise econômica mundial (Banco Central da Venezuela; LÓPEZ MAYA, 2005a).

¹⁹⁰ Em 2014, no governo de Nicolás Maduro (PSUV), foi promulgada a lei que regulamenta e institucionaliza as missões bolivarianas (Decreto N° 1.394). A *Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones* estabelece todos os princípios e as regras sob as quais funcionará o Fundo Nacional de Missões (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n° 6.154 de 19/11/2014).

Desde o início do Governo chavista houve avanços com os gastos sociais¹⁹¹, principalmente na cobertura da matrícula escolar e na expansão das pensões para idosos (BLANK, 2012). No entanto, foi com as Missões Bolivarianas que o governo Chávez apresentou avanços significativos no que se refere à inclusão de um maior número de beneficiários às políticas sociais. Entre os anos de 2002 e 2006 a taxa de pobreza havia diminuído em 18,4% e a taxa de indigência em 12,3%¹⁹².

No segundo mandato, com o segundo Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação (2007-2013), também conhecido como “Projeto Nacional Simón Bolívar” ou “Primeiro Plano Socialista da Nação” (PPSN), o governo Chávez buscou aprofundar as conquistas do plano anterior. As sete diretrizes apresentadas neste projeto foram: 1) Nova Ética Socialista; 2) Suprema Felicidade Social; 3) Democracia Protagônica e Revolucionária; 4) Modelo Produtivo Socialista; 5) Nova Geometria do Poder; 6) Venezuela como Potência Energética Mundial e; 7) Nova Geopolítica Internacional. Estas demonstraram uma radicalização do Governo Chávez, especialmente com a proposta do chamado Socialismo do Século XXI.

Para além, da discussão sobre a proposta do socialismo, que não nos cabe aqui discorrer, o mandato de Chávez de 2006 a 2013, constituiu no âmbito social, na ampliação e reformulação das Missões Sociais. De acordo com López Maya (2005a), em 2008 já havia cerca de trinta missões bolivarianas. O eixo das principais Missões situou em torno da Educação, Alimentação, Identificação, Saúde, Habitação e Emprego.

No que se refere à Educação, o governo Chávez criou programas contínuos que atende desde a gestação com Projeto *Simoncito* (educação para criança de zero a seis anos) até a construção da Universidade Bolivariana (educação superior para jovens e adultos). Nestes programas está à criação das escolas e liceus bolivarianos, bem como, a implementação nas escolas de políticas de seguridade alimentar (MINCI, 2006). A população adulta excluída, até então, do sistema educacional, passou a ser atendida com missões educativas: como alfabetização, escolarização primária e secundária e com educação superior e cursos de

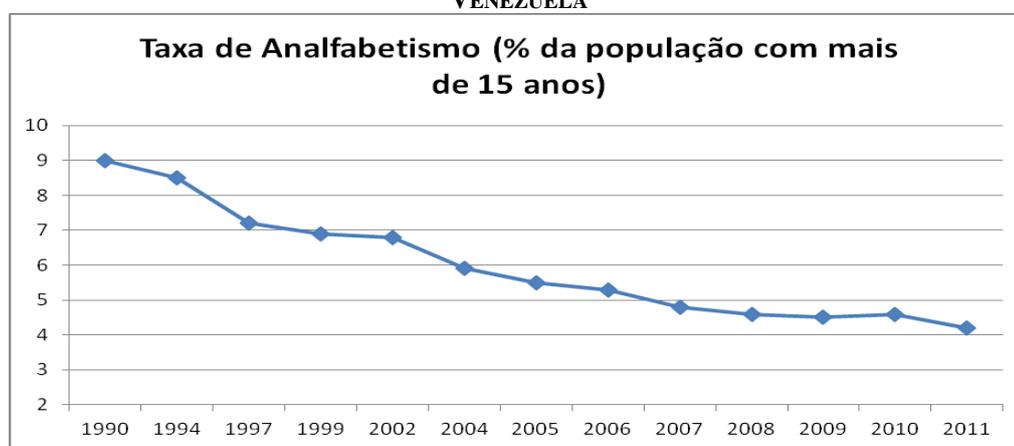
¹⁹¹ Entre 1998 e 2001, o governo Chávez já apresentava alguns avanços: a pobreza extrema que atingia 20,34% da população em 1998 viu-se reduzida para 16,94% em 2001. O índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que registrava 0,691 em 1998, alçou para 0,779 em 2001. O investimento em educação como porcentagem do PIB que era de 3,38 em 1998, passou para 4,85 em 2001. Os investimentos em saúde, também como percentual do PIB, saltaram de 1,36 para 1,53, no mesmo período. A taxa de mortalidade infantil que era de 21,4 por 1000 nascidos em 1998, foi reduzida para 17,7, em 2001. Depois do período de crise com a oposição (2001-2003), o governo retoma os avanços sociais através das Missões Bolivarianas (dados CEPAL).

¹⁹² Dados da CEPAL.

especialização. Dentre as principais Missões Bolivarianas voltadas para Educação estão as Missões *Robinson I e II*, a Missão *Ribas* e a Missão *Sucre*.

A Missão *Robinson I* foi lançada em junho de 2003, com objetivo de erradicar o analfabetismo. Esta política contou com o apoio de Cuba, que assessorou com o método de alfabetização cubano “*Yo Si Puedo*”, o qual foi premiado pela UNESCO (MINCI, 2006). No ano em que Chávez assumiu o poder a taxa de analfabetismo da população com mais de 15 anos era de 6,9%, em 2011 a taxa caiu para 4,2% (Gráfico 23).

GRÁFICO 23 – TAXA DE ANALFABETISMO 1990-2011 (% DA POPULAÇÃO COM MAIS DE 15 ANOS) – VENEZUELA



Fonte: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

A redução da taxa de analfabetismo durante o governo Chávez mostrou o sucesso da Missão *Robinson I*. Fato este que levou o território venezuelano a ser declarado, em 28 de outubro de 2005, livre de analfabetismo por ter alcançado as porcentagens estabelecidas pela UNESCO¹⁹³.

A Missão *Robinson II* constituiu na segunda etapa da missão *Robinson*, apresentando como objetivo garantir os estudos básicos à população alfabetizada. O Gráfico 24 demonstra um aumento significativo da taxa de matrícula na educação inicial e na educação secundária¹⁹⁴.

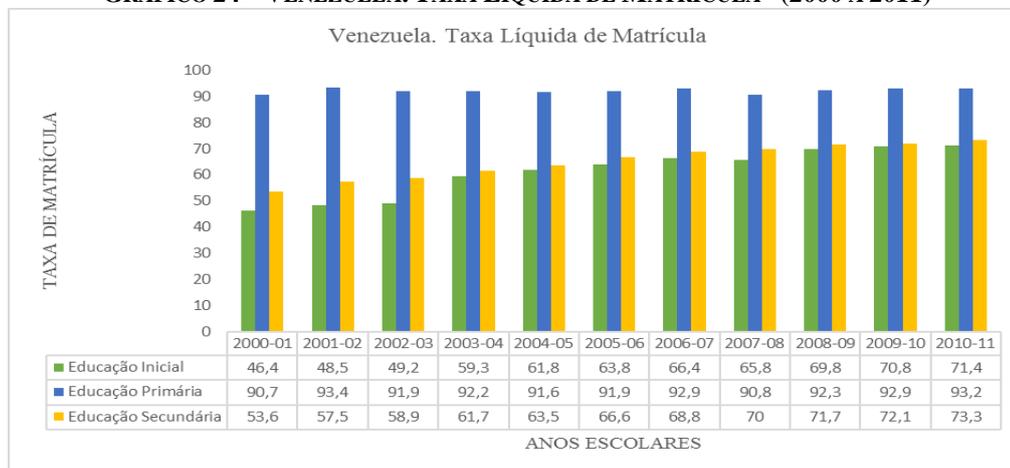
O aumento de matrícula na educação secundária pode ser explicado pela Missão *Ribas*, iniciada em novembro de 2003, tendo como objetivo incorporar a educação secundária e diversificada àqueles que não tiveram oportunidade de concluir ou mesmo de fazer a mesma (MINCI, 2006). A missão *Ribas* foi implementada a partir de métodos, considerados

¹⁹³ Dados PNUD.

¹⁹⁴ Vale lembrar que o Artigo 3 da Constituição de 1999 ampliou a obrigatoriedade da Educação desde o maternal até o nível médio diversificado (VENEZUELA, 1999).

inovadores, como educação a distância e com o apoio de facilitadores, de organizações populares e de instituições públicas.

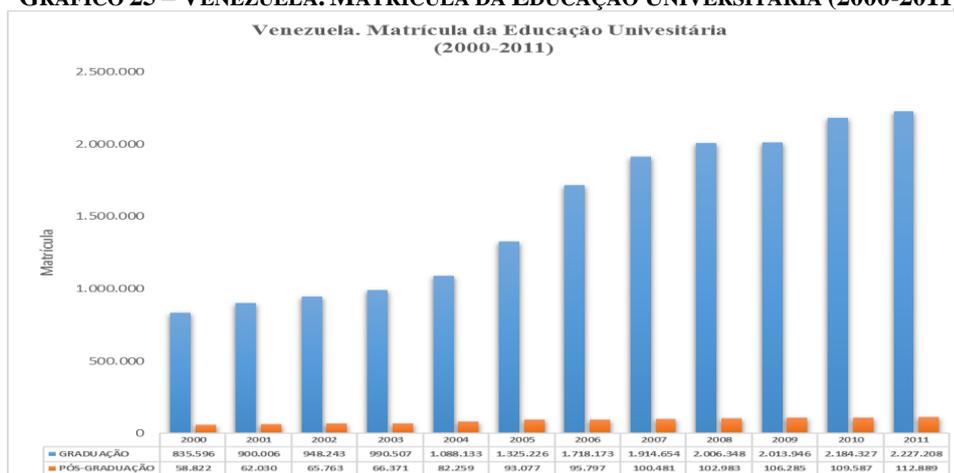
GRÁFICO 24 – VENEZUELA. TAXA LÍQUIDA DE MATRÍCULA* (2000 A 2011)



*A taxa líquida de matrícula se calcula como coeficiente entre as pessoas matriculadas em um determinado nível educativo com a idade escolar pertinente ao nível, com respeito ao total da população dessa faixa de idade, multiplicado por 100. Fonte: Instituto Nacional de Estadística (INE), 2012; *Ministerio del Poder Popular para la Educación* (MPPE).

De acordo com a pesquisa de *survey* do Latinobarómetro, observa-se um aumento na opinião dos venezuelanos quanto a qualidade da educação. Em 1998, apenas 25% dos entrevistados pelo Latinobarómetro consideravam a educação primária muito boa ou boa, enquanto aqueles que consideravam deficiente ou muito deficiente somavam 75,1%. Já em 2006, esses dados se inverteram, com 75,5% dos entrevistados apontando a Educação Primária como muito boa ou boa, em contraposição a 22,4% daqueles que a consideravam deficiente ou muito deficiente. A qualidade da educação secundária segundo os venezuelanos também mostrou melhorias. Enquanto em 1998, apenas 4,6% dos entrevistados pelo Latinobarómetro consideravam a Educação Secundária muito boa, em 2006 a satisfação com a qualidade da Educação Secundária aumentou significativamente para 38,6%.

Para completar o ciclo das políticas educacionais do governo, foi criada a Missão *Sucre*, cujo objetivo foi promover o acesso à educação superior de setores que não tiveram oportunidades, devido às iniquidades existentes no acesso ao sistema educacional. (MINCI, 2006). Uma das bases da missão *Sucre* está na abertura da Universidade Bolivariana de Venezuela. Com a Missão *Sucre*, o governo passou a promover à municipalização da educação superior, garantindo a integração dos estudantes em suas próprias comunidades. Assim, foi oferecida formação à distância em ambientes locais, em comunidades populares e aldeias universitárias em todo território nacional (MINCI, 2006).

GRÁFICO 25 – VENEZUELA. MATRÍCULA DA EDUCAÇÃO UNIVERSITÁRIA (2000-2011)

Fonte: Instituto Nacional de Estadística (INE), 2012; Ministério del Poder Popular para la Educación (MPPE).

Como pode se observar no Gráfico 25, o aumento de matrícula na educação universitária, em especial, nos cursos de graduação foi extremamente significativo. De acordo com os dados do Latinobarómetro, a satisfação com a qualidade da educação universitária também aumentou expressivamente entre os anos de 1998 e 2006. Em 1998, apenas 8,90% dos entrevistados afirmaram que a educação universitária era muito boa, já em 2006, 43,80% do número de entrevistados a classificaram como muito boa.

A partir dessas políticas sociais voltadas à educação, podemos afirmar que as mesmas foram desenhadas de acordo com o princípio descrito no texto constitucional de 1999, que aponta a educação como um direito e como um processo de construção da cidadania. Somadas às políticas educacionais, o governo também buscou promover os valores e identidades populares locais, regionais e nacionais com incentivo à leitura e publicação de livros, unindo educação e cultura.

Quanto à Saúde, o governo Chávez reconheceu os direitos à seguridade social, revogando o decreto de privatização do seguro social, passando a ser obrigação do Estado o financiamento e a gestão de um sistema único e universal (MINCI, 2006). Os gastos com saúde a partir de 1999 sempre ficaram acima de 5% do PIB, com exceção de 2010 que foi de 4,9.

Como em outras áreas o processo de melhoria da saúde iniciou mais precisamente em 2003 com o desenvolvimento da Missão *Barrio Adentro*, programa de saúde popular que teve início no Município Libertador¹⁹⁵ de Caracas e se estendeu a todo território venezuelano.

¹⁹⁵ Após a tragédia de Vargas em 1999 (deslizamentos de terra e inundações nas costas caribenhas de Venezuela), foi implementado um plano de saúde piloto pelo então prefeito do município Libertador Freddy

Como a Missão Robinson, esta missão também estava baseada na experiência cubana, que contava com a prestação de serviços de saúde primárias e com a promoção de saúde preventiva e curativa nas próprias comunidades (MINCI, 2006). Assim o objetivo desta missão foi criar um modelo de gestão integrada de saúde, para atender a população excluída (LACRUZ, 2006). Para tanto, muitos médicos se mudaram para as mais variadas comunidades, contando com equipamentos necessários para tratar das principais doenças e oferecer medicamentos gratuitos. Esta missão também está articulada aos programas alimentares, serviços de odontologia e oftalmologia. Para esta Missão, através de acordos com Cuba, o governo contou com mais de 20 mil médicos cubanos. Além disso, criou-se dentro desta missão o programa de formação em medicina comunitária, buscando suprir a necessidade de médicos, bem como substituir gradualmente os médicos cubanos solidários. Assim, milhares de venezuelanos vêm se formando em medicina comunitária tanto em Cuba como na própria Venezuela (MINCI, 2006). Como segunda etapa desta missão, foram construídos Centros de Diagnósticos e Reabilitação Integral nas adjacências das comunidades.

A cooperação entre Cuba e Venezuela, também proporcionou a criação em 2004, da Missão *Milagro*. Por meio desta, as pessoas podem tratar de problemas visuais, gratuitamente em Cuba com especialistas.

Segundos dados do Ministério do Poder Popular para a Saúde, entre os anos de 2005 e 2012, já haviam construídos 6.712 consultórios populares, 550 Centros de Diagnóstico Integral, 578 salas de reabilitação integral e 33 Centros de Alta Tecnologia. A taxa de mortalidade infantil que em 1998 atingia 20,3% (por 1000 nascidos vivos) reduziu-se para 12,9% em 2011.

Na área de habitação, o destaque foi para a “*Gran Misión Vivienda*” lançada em 2011, sendo entregue 4 15.218 novas casas, correspondendo a 57% da meta estabelecida pelo governo. No entanto, em 2002, o governo já havia criado os Comitês de Terras Urbanas, cujo objetivo era promover a organização popular para a regularização da posse de terra nos bairros populares. Além da presença das Mesas Técnicas de Água que se encarregaram de viabilizar a qualidade dos serviços públicos nos bairros.

Em 2005, foi aprovado a Lei de “*Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda*”, que garante uma política de crédito justo para a proteção das classes médias e populares. O governo também criou o Ministério de *Vivienda y el Hábitat*. O acesso à água potável que atingia 80% da população em 1998 aumentou para 85% em 2001, e 90% em 2004. Entre os

Bernal (MVR). O Município Libertador é o mais extenso e povoado dos cinco municípios que divide a área metropolitana de Caracas.

anos de 1991 e 2007 houve um aumento de 9%, no que se refere à proporção da população que utiliza instalações de saneamento melhoradas (MINCI, 2006).

Outras políticas criadas durante o governo Chávez e que contribuíram para os avanços sociais, foram as missões *Mercal*; *Guaicaipuro*; *Miranda* e *Negra Hipólita*.

O surgimento da Missão *Mercal* está ligado às paralisações de 2002, em que o governo, estrategicamente, buscou garantir o abastecimento alimentar da população (LACRUZ, 2006). Assim, através da comercialização e venda direta de alimentos básicos a preços solidários, o governo passou a atender os setores mais pobres. A partir desta Missão, o governo criou restaurantes populares, casas de alimentação para setores de extrema pobreza e indigência, restaurantes escolares e industriais e o programa de educação e recuperação nutricional que atende as crianças com problemas de desnutrição. Esta missão está articulada com outros programas estratégicos de fortalecimento de produção alimentar nacional e com as missões produtivas da área agropecuária (MINCI, 2006).

A Missão *Guaicaipuro*, criada em outubro de 2003, consistiu no programa de reconhecimento dos direitos dos povos e comunidades indígenas, através da demarcação de seus territórios, da garantia de seguridade agroalimentar e do fortalecimento auto gestor.

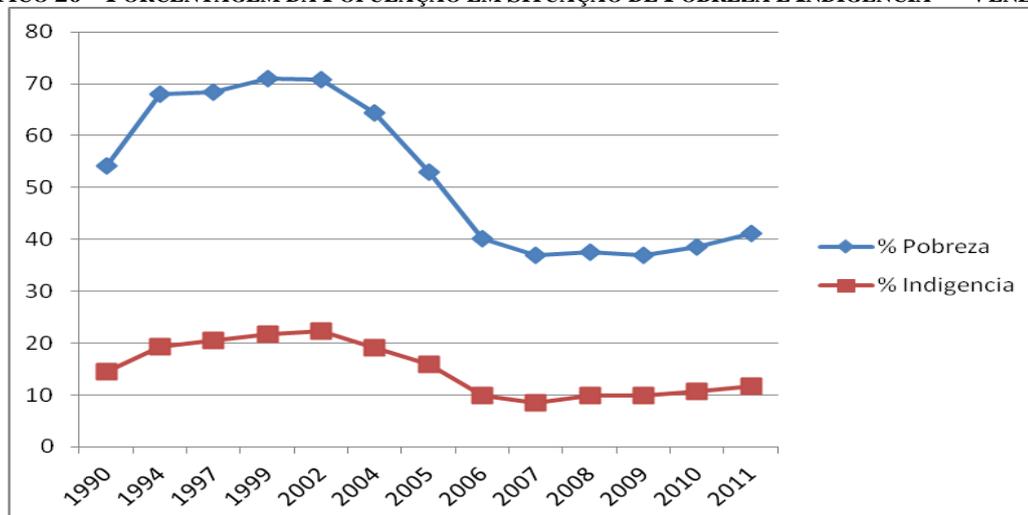
A Missão *Miranda*, lançada em 2003, teve como meta a estruturação do Sistema de Reserva das Forças Armadas Nacionais, buscando torná-las um dos recursos humanos altamente qualificados, através da união cívico-militar, pronta para contribuir com a integridade do espaço geográfico, a cooperação na manutenção da ordem interna e a participação ativa no desenvolvimento nacional. As Forças Armadas, a partir da aliança civil-militar, participaram diretamente de várias missões bolivarianas.

A Missão *Negra Hipólita* foi criada pelo governo em janeiro de 2006, com o propósito de atender e garantir os direitos de pessoas em situação de rua (desde crianças até adultos). O funcionamento desta missão é garantido pelos Comitês de Proteção Social, organizações comunitárias que tem como função diagnosticar a situação social em seu âmbito territorial (MINCI, 2006).

A variedade de Missões criadas durante o governo Chávez, sem tocar nos problemas internos à gestão das mesmas, demonstraram o empenho do governo em construir uma democracia que apresentasse como base a justiça social. Mesmo que muitas políticas adotadas pelo governo tenham representado a cooptação da população para reverter em apoio político à figura de Chávez, as mesmas produziram resultados positivos para a população e para a democracia venezuelana. A pobreza, por exemplo, que atingia 49,4% em 1999, se viu

reduzida a 29,5 em 2011. No mesmo período a taxa de indigência diminuiu de 21,7% para 11,7% (Gráfico 26). Essa diminuição significativa da pobreza e da indigência pode explicar a aprovação da gestão do Governo Chávez que atingiu 72% em 2006.

GRÁFICO 26 – PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA E INDIGÊNCIA* – VENEZUELA

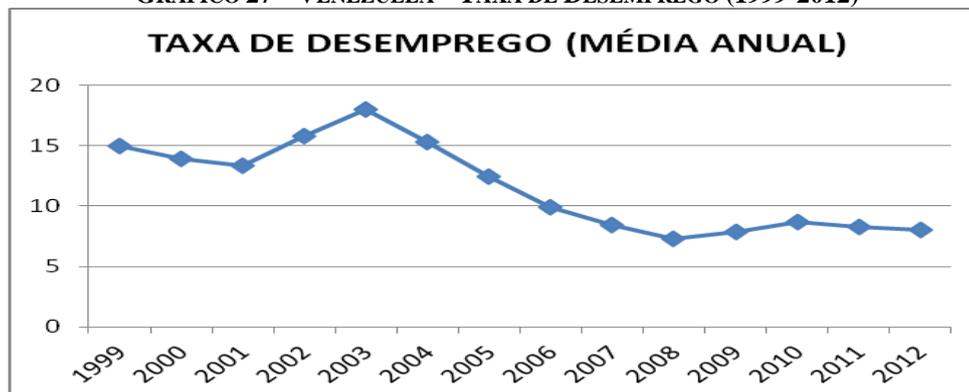


A abordagem utilizada pela CEPAL para estimar a pobreza classifica uma pessoa como "pobre" quando a renda per capita da sua casa é menor que o valor da linha de pobreza ou a renda mínima necessária para satisfazer suas necessidades básicas. As linhas de pobreza, expressas na moeda de cada país são determinadas a partir do valor de uma cesta de bens e serviços, utilizando o método do "custo das necessidades básicas". A taxa de indigência considera apenas a satisfação das necessidades alimentares (CEPAL).

Fonte: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

A taxa de desemprego (Gráfico 27) também se viu reduzida durante o Governo Chávez. No período de crise do governo com a oposição, a taxa de desemprego era 18% (com referência ao ano de 2003). Após esse período, e justamente quando se começam as Missões Bolivarianas, a taxa de desemprego começou a cair expressivamente, chegando a 8% em 2012.

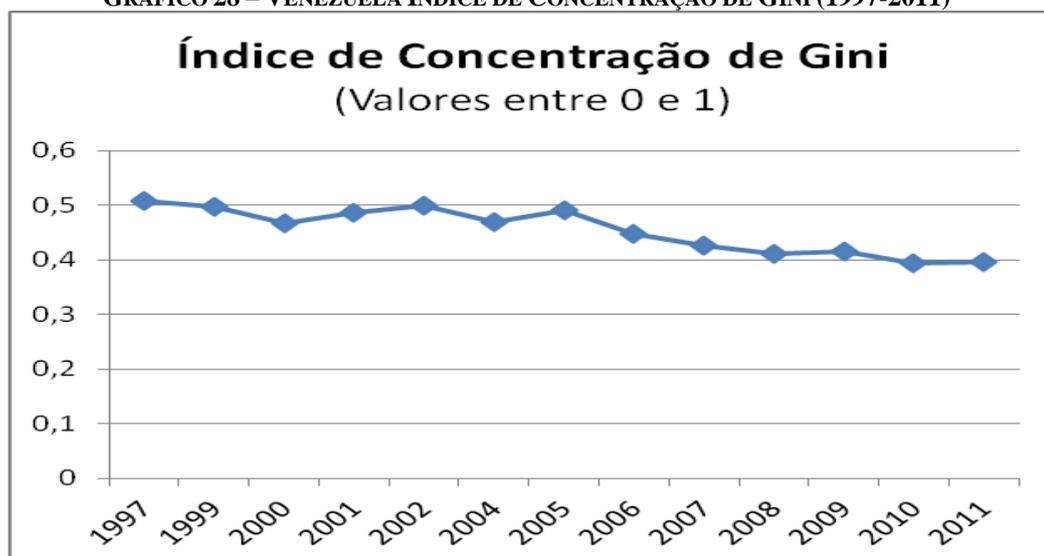
GRÁFICO 27 – VENEZUELA – TAXA DE DESEMPREGO (1999-2012)



Fonte: CEPAL.

As políticas sociais implementadas pelo governo Chávez, concentradas prioritariamente nas necessidades e demandas de setores da população em situação de pobreza ou indigência, refletiram significativamente na redução da desigualdade no país, como se pode observar no Gráfico 28.

GRÁFICO 28 – VENEZUELA ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO DE GINI (1997-2011)*



*O índice de Gini vai de 0 a 1, em que 1 representa a máxima desigualdade e 0 a perfeita igualdade.

Fonte: CEPAL.

A média dos países da América Latina no que se refere ao índice de Gini foi de 0,512 em 2010. Na Venezuela, no mesmo ano, o índice era de 0,394, apresentando uma diminuição expressiva da desigualdade de distribuição de renda. Vale lembrar que a partir de 2002, graças ao período de forte crescimento econômico na região, com o *boom* das *comodities*, os índices de gini registraram em média uma redução de pelo menos 1% por ano até 2011. Na Venezuela essa redução foi de pelo menos 2% por ano (COSÍO-ZAVALA, 2014).

Em suma, os dados apresentados demonstram uma melhoria significativa nas condições sociais dos venezuelanos mais humildes. O governo Chávez abriu caminho para um novo cidadão, ou melhor, dizendo, um novo sujeito político. Neste sentido, entendemos que o governo assumiu um papel de facilitador do empoderamento dos setores sociais até então excluídos dos direitos formais do Estado.

A análise do segundo eixo – condições favoráveis à participação – a qual consequentemente se reporta à questão social, mostra que nos três casos a tentativa foi de inclusão dos setores até então marginalizados politicamente, economicamente, culturalmente e socialmente. Os três governos encontraram, de certa forma, condições econômicas favoráveis para a implementação de políticas sociais – com o *boom* das *comodities*. Os três governos, através dos programas sociais, conseguiram reduzir, de forma significativa, a pobreza e a situação de indigência. Implementaram políticas que promoveram um maior acesso à educação, com atenção aos setores marginalizados (pobres, negros, indígenas e mulheres) – em especial no Brasil e na Venezuela. No Chile, ainda que as políticas educacionais implementadas pelo governo Bachelet tenham gerado melhorias na educação, não foram suficientes, deixando latente o problema da desigualdade no acesso à educação (fundamental, média e superior). Ainda assim, os três países apresentaram redução na taxa de analfabetismo e aumento no número de matrículas no ensino superior.

A partir das políticas sociais adotadas pelos governos de esquerda aqui analisados, podemos afirmar que os mesmos investiram em uma política de desenvolvimento com equidade, dando ao Estado papel central na condução dessa política. Contudo, também podemos apontar diferenças na condução da mesma.

Tanto o governo Lula, quanto o governo Bachelet focaram no consumismo, ou seja, na ascensão do cidadão pelo consumo, o que no caso do Brasil coincidiu com a criação de uma nova classe média, porém, sem um trabalho de investimento na conscientização política. Não podemos negar que as políticas sociais implementadas trouxeram avanços sociais para a democracia, especialmente, quando comparado aos governos anteriores nos respectivos países, no entanto, a lógica do cidadão como agente no mercado ainda prevaleceu, o que dificulta o avanço para a democracia participativa. Ademais, tais cidadãos enquanto agentes no mercado condicionam suas escolhas a partir do seu poder de compra, logo, no período de crise econômica seu apoio é retirado independentemente do projeto político em questão.

No caso da Venezuela, as políticas sociais foram implementadas com uma boa dose de integração política, o que não significa que o governo Chávez tenha eliminado a lógica do mercado prevalecente na sociedade. O próprio Chávez em seus discursos apontava para a necessidade de uma maior conscientização política da sociedade. Para além das críticas à possível cooptação dos cidadãos através das políticas chavistas, podemos afirmar que houve uma correlação entre participação e políticas sociais.

No que se refere a desigualdade, os dados demonstraram que a Venezuela apresentou uma maior redução da desigualdade. No Brasil também houve diminuição da desigualdade, mas ainda continua alta comparada à média da região. Já no Chile, a desigualdade no país, permaneceu quase que inalterada durante o primeiro mandato de Bachelet, o que mostrou que as políticas sociais implementadas neste período não foram suficientes no combate à desigualdade.

O resultado dessas políticas, como veremos, irão refletir na participação dos cidadãos no processo decisório.

4.4 Participação Cidadã

A análise do primeiro eixo (mecanismos de participação e inclusão) e do segundo eixo (condições favoráveis à participação) já permitem apontar alguns indícios quanto ao avanço dos governos de esquerda no que se refere à democracia participativa. No entanto, embora o presente trabalho não tem o intuito de avaliar a qualidade da participação nos respectivos países e, sim, demonstrar o papel dos governos no processo de implementação de políticas favoráveis à democracia participativa, a literatura sobre qualidade da democracia aponta alguns indicadores de participação que podem corroborar com nossa análise.

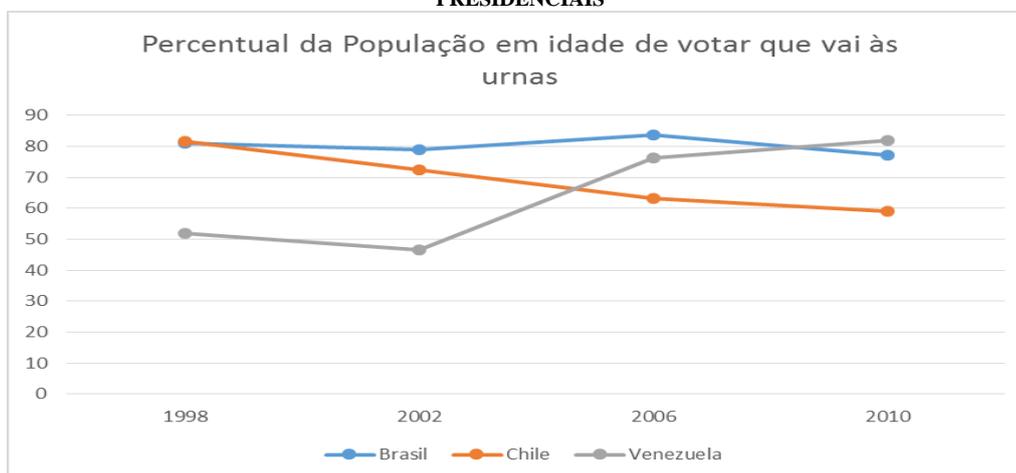
Neste sentido, esta seção tem como objetivo analisar a participação cidadã nos governos de esquerda a partir da percepção da população. Para tanto, utilizamos os indicadores propostos por Levine e Molina (2007) e Diamond e Morlino (2004), quais sejam: 1) Participação eleitoral; 2) Participação em Organizações; 3) Frequência de comunicação com os representantes eleitos e outros titulares de cargos; 4) Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas.

1) Participação Eleitoral

A participação eleitoral dos cidadãos contribui com a função educativa da participação. Quanto mais os cidadãos participam, mais capacitados estarão para participar ou ainda como aponta Levine e Molina (2011) maior será a probabilidade de que o governo e suas decisões sejam sensíveis a vontade do povo.

A participação eleitoral é medida pela porcentagem da população (em idade de votar) que vai às urnas. No Gráfico 29, podemos verificar o comparecimento da população às urnas nos processos eleitorais para eleição do executivo entre 1998 e 2010.

GRÁFICO 29 – TAXA DE COMPARECIMENTO SOBRE O TOTAL DA POPULAÇÃO APTA NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS



Fonte: Braga e Amaral, 2013, International Idea;

Observa-se um aumento significativo da participação eleitoral no governo Chávez a partir de 2002, atingindo mais de 80% em 2010. O Chile, ao contrário, apresentou diminuição significativa na participação eleitoral. Nas eleições presidenciais que levaram Bachelet ao poder, a taxa de comparecimento da população apta a votar foi de 63,3%. Nas eleições de 2010, essa taxa caiu para 59,1. Segundo Altman (2006), essa falta de adesão da população chilena à participação nas eleições se deve ao sistema de registro eleitoral que até então era voluntário¹⁹⁶ e ao sistema binominal que reduz o peso do voto.

No Brasil a taxa de participação eleitoral¹⁹⁷ sempre foi alta, porém apresentou uma pequena redução entre 2006 e 2010. No primeiro mandato do presidente Lula a taxa de participação eleitoral aumentou de 79,1 (2002) para 83,6 (2006). Ao final do seu mandato (2010), houve uma queda dessa taxa para 77,3.

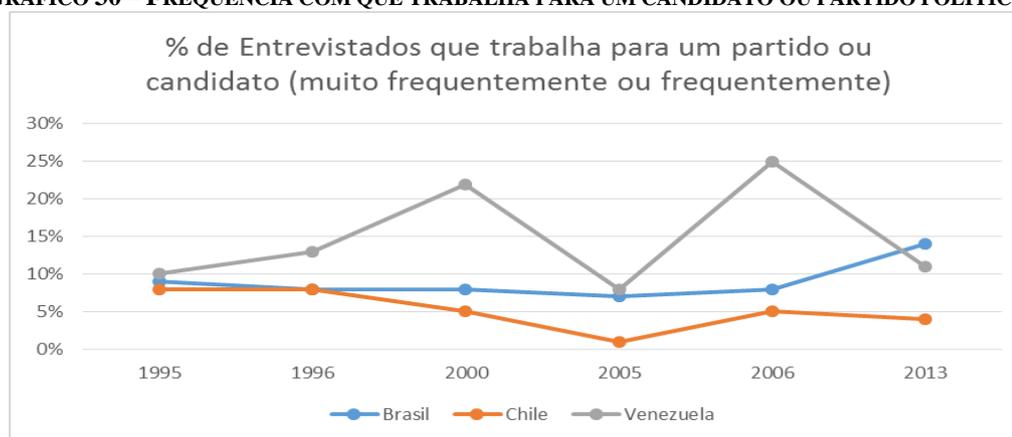
2) Participação em Organizações

¹⁹⁶ Em 2009, o registro eleitoral passou a ser automático (Lei nº20.337).

¹⁹⁷ Vale lembrar que no Brasil o voto é obrigatório. No Chile até então, o registro eleitoral era voluntário e o voto obrigatório, logo, quem não quisesse votar era só não se registrar. Este sistema gerava uma distorção nos dados sobre a abstenção eleitoral no Chile, quando os dados utilizavam o número de registros e o número de comparecimentos às urnas. Na Venezuela o voto é facultativo.

Para uma democracia participativa e de qualidade, os cidadãos devem participar não somente dos processos eleitorais, mas ser ativo também na sociedade, através das organizações, movimentos, partidos entre outras instituições participativas para além da arena eleitoral. Assim, para analisar a participação dos cidadãos em organizações, utilizamos como indicador uma questão do Latinobarómetro: "Com que frequência você faz uma das seguintes opções: trabalhar para um candidato ou partido político: muito frequentemente, frequentemente, quase nunca, nunca (Levine e Molina, 2011). O Gráfico 30 demonstra o percentual de entrevistados que responderam muito frequentemente ou frequentemente.

GRÁFICO 30 – FREQUÊNCIA COM QUE TRABALHA PARA UM CANDIDATO OU PARTIDO POLÍTICO¹⁹⁸



Fonte: Latinobarómetro 1995-2013

A Venezuela apresenta um nível maior de participação, especialmente em 2000, com 22% dos que responderam trabalhar frequentemente para um candidato ou partido e em 2006 com 25%. No entanto entre 2006 e 2013 essa taxa caiu significativamente. A participação no Brasil obteve uma média de 8% entre 1995 e 2006, subindo para 14% em 2013. O Chile, por sua vez, apresentou índices muito baixo. Durante o mandato de Bachelet a média foi de 4,5%.

Além da questão do Latinobarómetro, Braga e Amaral (2013) com base no banco de dados do LAPOP (*Latin American Public Opinion Project*) apresentaram dados sobre a participação em reuniões de comitês e associações de bairro, movimentos e partidos políticos (pelo menos uma vez ao ano). Os dados apontados pelos autores demonstraram uma maior participação na Venezuela. A média dos entrevistados venezuelanos que responderam participar de reuniões de comitês e associações de bairro nos anos de 2007, 2008 e 2010 foi em torno de 35,2%. No Brasil essa média foi de 16,1% e no Chile a média foi de 21%. Já no que se refere a participação em reuniões de movimentos ou partidos para os mesmos anos o índice é menor nos três países. No entanto, na Venezuela essa participação também é maior

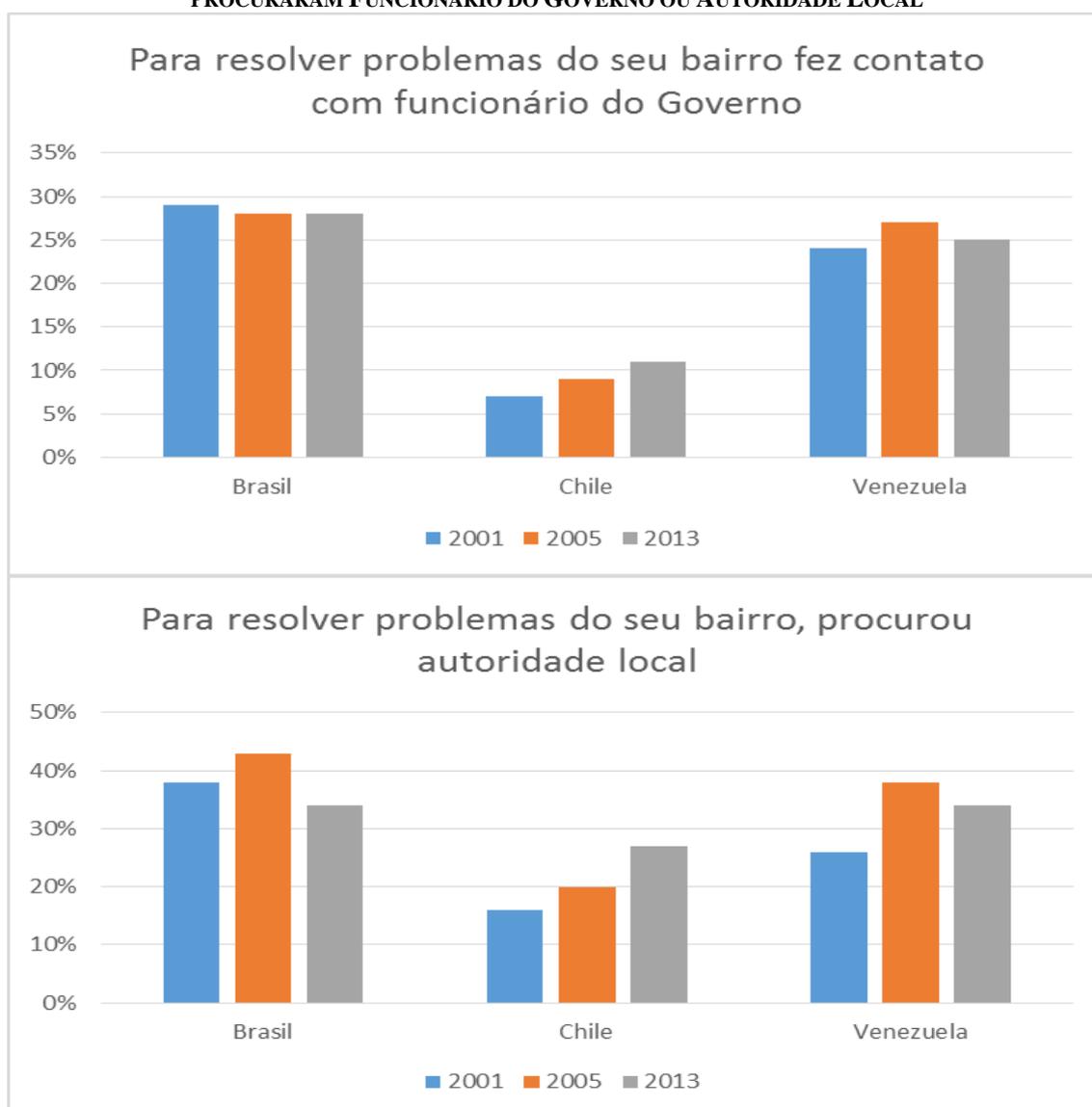
¹⁹⁸ Os valores correspondem aos entrevistados que responderam muito frequentemente ou frequentemente.

comparado ao Chile e Brasil, com uma média de 13,7%. No Brasil a média foi de 8,9% e o Chile apresentou a menor taxa de participação com 3,5%.

3) Comunicação com os representantes eleitos e outros titulares de cargos

Para avaliar a comunicação da população com os representantes eleitos utilizamos as questões do Latinobarómetro: Para resolver problemas em seu bairro: você contatou uma Autoridade Local ou Funcionário do Governo?

GRÁFICO 31 – PERCENTUAL DE ENTREVISTADOS QUE PARA RESOLVER PROBLEMAS DO SEU BAIRRO JÁ PROCURARAM FUNCIONÁRIO DO GOVERNO OU AUTORIDADE LOCAL



Fonte: Latinobarómetro 2001-2013

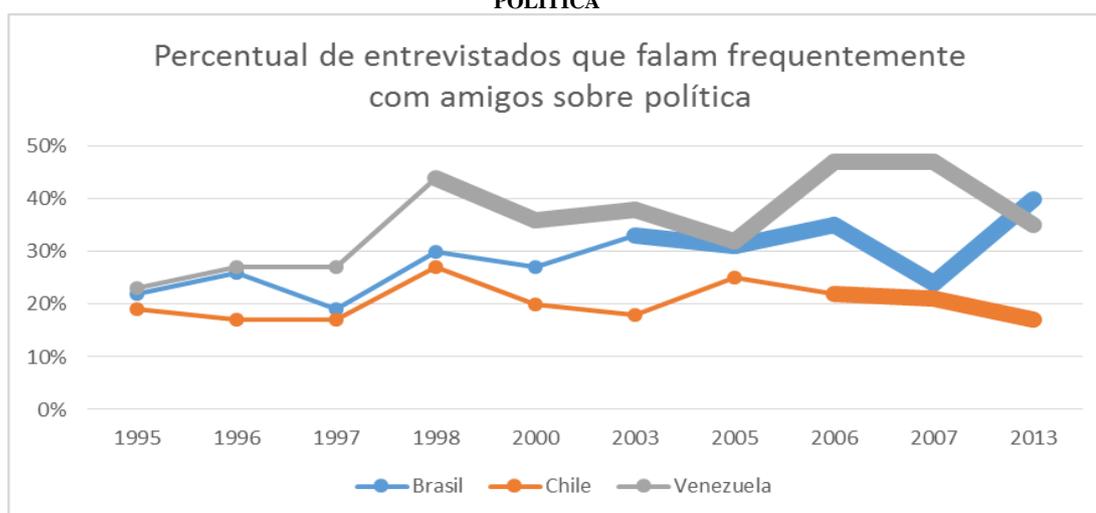
A comunicação com funcionários do governo e autoridades locais, como podemos observar no Gráfico 31, é mais comum no Brasil e na Venezuela do que no Chile. A distância entre representante e representado pode demonstrar uma deficiência no que se refere ao controle cidadão sobre a representação.

4) Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas

Diamond e Morlino (2004), utiliza como indicador a questão do Latinobarómetro: Frequência com que se fala de política com os amigos. Além deste indicador, utilizamos também o Interesse pela Política (O quanto você está interessado na política?). Esse índice busca complementar o proposto por Diamond e Morlino, pois não necessariamente podemos afirmar que aqueles que não falam de política com os amigos são desinteressados pela política.

Ao analisar os Gráficos 32 e 33, podemos perceber que o Chile apresenta as menores taxas dos entrevistados que responderam que falam de política com os amigos e daqueles que se interessam pela política. No segundo mandato de Lula no Brasil, o percentual de entrevistados que falam frequentemente com os amigos sobre política caiu de 35% em 2006 para 24% em 2007. Já o percentual daqueles que responderam que se interessam pela política aumentou de 20% em 2007 para 35% em 2010.

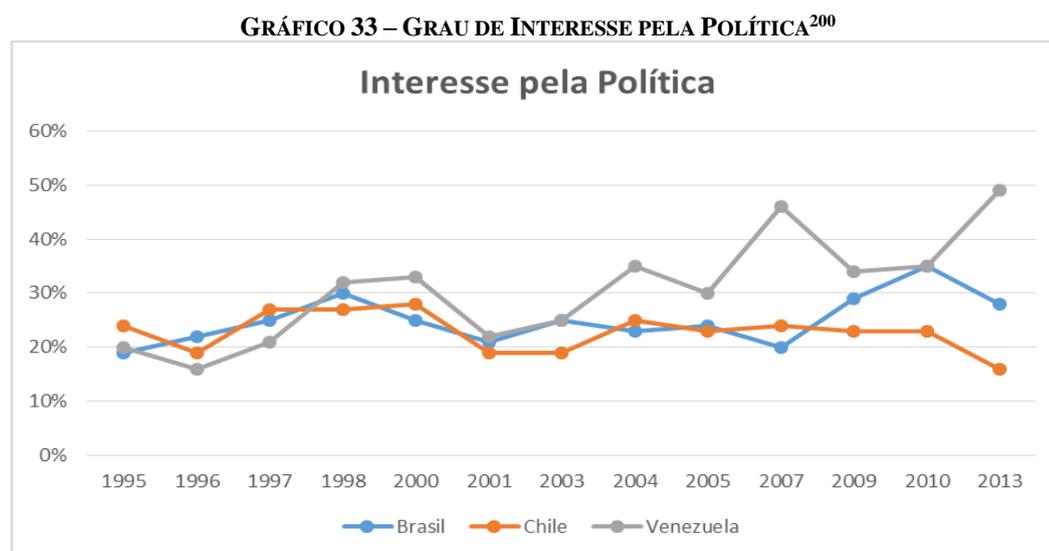
GRÁFICO 32 – PERCENTUAL DE ENTREVISTADOS QUE FALAM FREQUENTEMENTE COM OS AMIGOS SOBRE POLÍTICA¹⁹⁹



Fonte: Latinobarómetro 1995-2013

¹⁹⁹ O percentual corresponde aos entrevistados que responderam muito frequentemente ou frequentemente.

A Venezuela, apresenta um nível maior de comunicação da população sobre questões políticas, apresentando uma redução entre 2007 e 2013 do percentual de entrevistados que falam de política com os amigos de 47% para 35%. Já em relação ao percentual de entrevistados que responderam que se interessam pela política apresentou um aumento de 35% em 2010 para 49% em 2013 (Gráfico 33).



Fonte: Latinobarómetro 1995-2013

De acordo com o informe do Latinobarómetro de 2013, o interesse pela política se distribui de forma muito desigual na região, sendo 49% na Venezuela e 17% no Chile. O Brasil aparece com 28%, estando na média da região. No Chile a falta de interesse pela política se deve ao distanciamento dos partidos com a sociedade. Já na Venezuela, no período Chávez houve uma atomização da política e um incentivo a mobilização dos sujeitos sociais. Ademais, a polarização intensa na sociedade entre chavistas e oposição traz para a sociedade a sensação de disputa política constante para além dos momentos eleitorais.

Em geral, os dados sobre a percepção dos cidadãos demonstraram que houve maior grau de apropriação das dinâmicas participativas na Venezuela, seguida do Brasil. O Chile, por sua vez, apresentou déficit significativo no que se refere a participação dos cidadãos. Estes dados reafirmam exatamente que os países que tiveram mais participação dos cidadãos são os que de fato conseguiram implementar políticas favoráveis à democracia participativa. Logo, o Chile com uma constituição restritiva no que se refere aos mecanismos de participação, o distanciamento dos partidos em relação à sociedade, um sistema eleitoral que

²⁰⁰ Os valores correspondem a porcentagem dos entrevistados que responderam que são muito interessados ou interessados pela política.

até então gerava distorção em relação aos votos dos eleitores e uma alta desigualdade econômica e social já justifica a baixa participação.

4.5 Conclusão

A análise dos três eixos – 1) mecanismos de participação e inclusão, 2) condições favoráveis à participação e 3) participação cidadã – apresentados nesta seção nos revela com maior nitidez o lugar da participação nos governos de esquerda. Afinal, os governos de esquerda estudados, cuja tradição é marcada pela busca de maior participação e inclusão da sociedade nos processos decisórios, de fato conseguiram avançar para uma democracia participativa? As diferenças entre os governos impactaram no processo de implementação de políticas de participação e inclusão?

Os três governos de esquerda aqui analisados se apresentaram como governos que priorizariam a inclusão e a participação, com *slogans* de “governos participativos” e “governos cidadãos”. A vontade política dessas lideranças refletiu em políticas implementadas?

Na seção 3, observamos que os três casos, diante das correlações de forças e dos recursos políticos, se caracterizaram de forma distinta: a administração de Chávez na Venezuela foi caracterizada por um “governo de rupturas”, a administração de Lula no Brasil foi qualificada por um “governo moderado” e o primeiro mandato de Bachelet por um “governo de continuidades”. Ao analisar os dados apresentados, podemos afirmar que essas diferenças impactaram na forma como esses governos se apropriaram do Estado, bem como, nas condições que os mesmos tiveram para implementar políticas favoráveis a uma democracia participativa.

O governo de rupturas de Chávez teve uma margem de manobra muito maior que o governo moderado de Lula e o governo de continuidades de Bachelet para implementar políticas participativas. Apesar da oposição dos partidos tradicionais venezuelanos que não aceitaram o fim do Pacto de *Punto Fijo* e da oposição do empresariado, Chávez conseguiu – com uma base social enorme e com um sistema político desestruturado – se colocar como um novo bloco no poder. Após as crises política e econômicas dos primeiros anos de governo, Chávez implementou uma série de políticas participativas e institucionalizou os canais de participação da população.

Já o governo Lula, conseguiu grandes avanços na área de participação diante de uma Constituição ampla e um intenso poder de negociação, embora, a busca por conciliar os distintos e muitas vezes contraditórios interesses de classe o limitou em políticas estruturais, como o programa Fome Zero.

O governo de Bachelet, por sua vez, diante dos entraves autoritários, e da correlação de forças tanto com a oposição (partido, igreja e empresariado) quanto com os diversos interesses dentro da *Concertación* limitou claramente os avanços quanto à participação. Os governos concertacionistas foram capazes de mudanças importantes, mas não o suficiente no que se refere a representação política e a ampliação dos canais de participação.

Quanto as condições favoráveis à participação, nos três governos houve uma redução da pobreza e da indigência e melhoria na educação através de políticas sociais destinadas especialmente aos setores marginalizados e excluídos econômica e socialmente. Ademais, com a ampliação de mecanismos de oportunidades de participação maior o empoderamento desses setores o que refletiu em maiores retornos quanto às políticas sociais, já que estes setores empoderados passam a exigir mais os seus direitos enquanto cidadãos ativos.

Contudo, no que se refere a redução da desigualdade, os dados não foram tão positivos para os governos de Bachelet e de Lula. No Chile, como vimos, a desigualdade permaneceu quase que inalterada durante o primeiro mandato de Bachelet. Já no Brasil houve uma diminuição da desigualdade, mas não tão expressiva quanto precisava. O Brasil e o Chile apresentam um dos maiores índices de desigualdade da região. O governo Chávez foi, neste sentido, o único caso que teve êxito, reduzindo significativamente a desigualdade na Venezuela.

Em suma, ao comparar os avanços da democracia nos três governos de esquerda, podemos afirmar que a situação dos países é a mesma da Figura 5, que mostra que o Chile mantém a democracia de equilíbrio ou a democracia liberal em seu sentido minimalista, em que a soberania popular se restringe à arena eleitoral. O caso brasileiro se encontra em um ponto intermediário entre a democracia liberal minimalista e a democracia participativa. Já o caso venezuelano está mais próximo da democracia participativa com diversos canais de participação institucionalizado e por ter promovido a redução da desigualdade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

(...) Diante desta realidade assombrosa, que através de todo o tempo humano deve ter parecido uma utopia, nós, os inventores de fábulas que acreditamos em tudo, nos sentimos no direito de acreditar que ainda não é demasiado tarde para nos lançarmos na criação da utopia contrária (Gabriel García Márquez, “A Solidão da América Latina, 1982).

Se ao iniciar a presente tese nossa região estava sendo governada, em grande parte, por líderes de esquerda, ao concluí-la, nos deparamos com um cenário bastante confuso e complexo para a esquerda na região.

No Chile, como já apontamos, a coalizão de centro-esquerda – *Concertación* – que havia governado o país desde 1990, perdera as eleições em 2010 para a direita com Sebastian Piñera (RN), contudo, a esquerda retornara com Bachelet (PS) em 2014. Em 2012, Fernando Lugo no Paraguai já havia sido destituído da presidência pelo senado, em um processo de *impeachment* que durou menos de 36 horas, configurando um “golpe branco”. Em 2015, o Partido Justicialista de Cristina Kirchner na Argentina não conseguiu eleger seu candidato (Daniel Scioli). A vitória foi da direita com Mauricio Macri. Na Venezuela, após a morte de Hugo Chávez em 2013, o cenário político ficou ainda mais polarizado entre os chavistas e a oposição. No Brasil, a eleição de 2014 para Presidência da República foi marcada por uma intensa polarização na sociedade entre petistas/simpatizantes e “anti-petistas”. Dilma Rousseff (PT) foi reeleita no segundo turno com 51,64% dos votos (54.501.118 votos), porém não conseguiu governar e em 31 de agosto de 2016 foi destituída do cargo através de um processo de “impeachment”, apoiado pela oposição, pelos setores empresariais e midiáticos e, o mais inusitado, por um partido (PMDB) que compunha sua coalizão. A dubiedade do processo mostrou a configuração de mais um golpe parlamentar na região.

Estará o pêndulo da política na América Latina movendo-se para a direita novamente? O que explica as reações extremadas contra os governos de esquerda e a intensa polarização na sociedade? Seguramente nossa análise do governo Lula no Brasil, do primeiro mandato de Bachelet no Chile e do governo Chávez na Venezuela trouxe alguns aspectos para entendermos o cenário político na região.

A tese teve como objetivo central analisar os possíveis avanços dos governos de esquerda, especificamente no Brasil (2003-2010), no Chile (2006-2010) e na Venezuela (1999-2013) na conformação de uma democracia participativa.

Como destacamos, a esquerda assumiu o poder na região em um cenário de crise de representação democrática. As críticas às democracias existentes e à própria teoria hegemônica da democracia representativa liberal se situavam no déficit de canais de participação. Se fazia necessário, como apontou Jean Jacques (em seu diálogo com o federalista James)²⁰¹, uma nova forma de democracia que expandisse as oportunidades de participação e controle democrático.

A demanda por uma democracia mais participativa faz todo sentido com os ideais da esquerda, já que esta vê na participação um elemento crucial para se alcançar a igualdade. Contudo, os casos aqui analisados não buscaram romper com as democracias representativas liberais, mas sim aperfeiçoá-la. Neste sentido, justificamos a abordagem adotada na presente tese – a democracia participativa de Macpherson, que constitui exatamente no aperfeiçoamento da democracia liberal, pressupondo mais participação, uma sociedade ativa e menos desigual. Se a esquerda tem como princípio a luta contra a desigualdade e a busca por governos participativos e inclusivos, logo, os governos de esquerda apresentam uma clara tendência para caminhar no sentido da democracia participativa.

Todavia, no caminho para a democracia participativa havia muitas pedras, dificultando o caminhar da esquerda. Para aprofundar a democracia, a esquerda latino-americana precisava necessariamente romper com as amarras das oligarquias e com os padrões historicamente estabelecidos, buscando ações coletivas em sociedades marcadamente dominada pelos pressupostos do mercado e, logo, pela *práxis* individualista.

Partindo dessa premissa, apresentamos um objetivo específico que contribuiu para a análise do objetivo central, qual seja, avaliar se as diferenças entre os governos de esquerda – quanto a correlação de forças (com a oposição partidária, setores empresariais, midiáticos e setores da igreja) e a assimetria de recursos políticos (oriundos dos legados institucionais, do sistema político, dos pactos e da base de apoio sociais) – impactaram no processo de implementação de mecanismos participativos nas respectivas democracias.

A análise dos três governos de esquerda demonstrou que a correlação de forças e a assimetria de recursos políticos presentes em cada contexto, geraram diferentes oportunidades no processo decisório, conformando governos bem distintos.

No caso chileno, com o governo de Bachelet (2006-2010), o pacto de governabilidade estabelecido com a direita no processo de transição para a democracia e a formação de uma coalizão – *Concertación* – da qual o Partido Socialista faz parte, impôs ao governo a

²⁰¹ Diálogo apresentado por Robert Dahl (2012) em seu livro “Democracia e seus críticos”.

conciliação de diversos interesses divergentes que, em alguns casos, o limitou no processo de implementação de políticas públicas. Ademais, da influência dos setores econômicos (empresariais e midiáticos) e de setores da igreja na formulação da agenda do governo. Os entraves autoritários – com um sistema eleitoral binominal que tem como tendência distorcer a representação, o quórum alto para implementar reformas constitucionais e a presença de uma Constituição extremamente restritiva somados a uma base social débil, devido ao distanciamento dos partidos (inclusive do Partido Socialista) com relação à sociedade, dificultaram o governo de Bachelet na implementação de seu plano de governo. Este desenho político e a manutenção do programa neoliberal e de uma política externa atrelada aos Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos, configuraram a nosso ver um “governo de continuidades”.

No caso Brasileiro, com o governo Lula (2002-2010), a presença de uma Constituição ampla com mecanismos de democracia direta, a proximidade com os movimentos sociais e sindicatos e a capacidade de negociação de Lula foram favoráveis no processo de implementação de políticas sociais. Todavia, o sistema político brasileiro da forma como está desenhado exige coalizões para garantir a governabilidade. Estas coalizões, no entanto, não são ideologicamente consistentes, o que faz com que o governo tenha que negociar cada tema da agenda com os diversos interesses organizados nessa base. A conciliação de interesses tão contraditórios, gerou no governo Lula um apaziguamento dos movimentos e limitou a adoção de políticas estruturais tão necessárias para o real fortalecimento da democracia. Ademais, a base de apoio ao governo, permeada em sua maioria pelo poder de compra, não era forte o suficiente, tornando o governo ainda mais dependente das negociações parlamentares. O governo Lula, a nosso ver, configurou um “governo moderado”, comparado aos casos do Chile e da Venezuela.

No caso venezuelano, com o governo Chávez (1999-2013), podemos afirmar que houve a conformação de um “governo de rupturas”, com a fundação de uma nova ordem institucional, através promulgação de uma Constituição ampla com diversos mecanismos de democracia direta e que deu ao presidente Chávez uma margem de manobra significativa no processo de implementação de políticas sociais. Embora a forte influência do empresariado, dos setores midiáticos, da oposição partidária e a própria radicalidade do governo, tenha gerado intensa polarização na sociedade, a presença de uma base de apoio popular sólida, o controle das Forças Armadas, a presença de uma oposição fragmentada e débil favoreceram a legitimidade do governo. O governo Chávez obteve maioria na assembleia em todos os seus

mandatos, o que facilitou a implementação do seu plano de governo, já que não precisava negociar com os setores oposicionistas.

Ao analisar os pactos e coalizões concluímos que a esquerda tem menor poder de manobra quando submetida à acordos com forças políticas muito distintas e até contraditórias. Nos casos do governo Lula e de Bachelet, podemos dizer que tais pactos e coalizões até podem ser uma “garantia de governabilidade e estabilidade”, mas o custo para a democracia e para os ideais da esquerda podem ser altos. Esta análise já demonstra alguns indícios para pensarmos o atual cenário político brasileiro, ainda que o governo de Dilma Rousseff (PT) não tenha sido nosso objeto de pesquisa. A presença de coalizões muito amplas e heterogêneas ideologicamente, como no caso brasileiro, explica como um partido pertencente a uma coalizão governista pode transformar-se em uma oposição desleal quando este não vê mais vantagem em manter-se na coalizão.

Ao comparar os três governos de esquerda no que se refere ao aprofundamento da democracia no sentido de uma democracia participativa, observamos que a configuração de um governo de rupturas (governo Chávez na Venezuela), de um governo moderado (governo Lula no Brasil) e, de um governo de continuidades (primeiro mandato de Bachelet no Chile), a partir da correlação de forças e das assimetrias dos recursos políticos de cada país, impactaram no processo de implementação de mecanismos participativos e na forma como esses governos conceberam a participação.

Os dados sobre participação – analisados aqui nesta tese a partir de três eixos: 1) mecanismos de participação e inclusão; 2) condições favoráveis à participação e 3) participação cidadã – mostraram que o “governo de continuidades” de Bachelet se manteve mais próximo da “democracia de equilíbrio” enquanto o “governo de rupturas” de Chávez se aproximou mais da democracia participativa. Já o “governo moderado” de Lula se posicionou em um ponto intermediário entre os dois casos.

Os limites impostos pela correlação de forças com a direita, pelos pactos e pelos legados institucionais – ao governo Bachelet não permitiram a mudança da Constituição de 1980, herdada da ditadura, e nem mesmo reformas significativas a ela. A implicação da manutenção dessa carta magna está na restrição à soberania popular. Sem mecanismos de democracia direta, como consultas populares (para além das eleições tradicionais) e iniciativas populares, o país não conseguiu caminhar para a democracia participativa. No que se refere à representatividade dos grupos minoritários, como mulheres e indígenas – o governo buscou avançar ao estabelecer a paridade entre homens e mulheres nos ministérios,

porém como essa medida não foi institucionalizada, o retrocesso foi visível no governo seguinte. Em geral, no que se refere aos mecanismos de participação e inclusão, o governo de Bachelet conseguiu avançar de forma significativa na implementação de políticas de controle social, porém de caráter muito mais consultivo do que deliberativo. Quanto à criação de condições favoráveis à participação, as políticas focalizadas ajudaram na redução da pobreza e indigência do país, mas estas não foram suficientes para reduzir a desigualdade. Ademais, ainda que o governo tenha implementado políticas de melhorias na área da educação, a desigualdade no acesso educacional ainda se faz latente no país. Os poucos canais de participação e a alta desigualdade no país refletiram na participação dos cidadãos, que demonstram a partir das pesquisas de *surveys* uma certa apatia política. Portanto, concluímos que o Chile, no governo de Bachelet (2006-2010), manteve a “democracia de equilíbrio” ou, melhor dizendo, a democracia liberal em seu sentido minimalista em que a soberania popular está restrita à arena eleitoral.

O governo Lula, embora tenha encontrado limites com as coalizões que representavam interesses divergentes, conseguiu implementar políticas importantes na área social. Ademais, no Brasil, ao contrário do Chile, a carta magna foi fruto de um processo constituinte, pós ditadura, em que teve grande participação popular. Logo, no caminho para a democracia participativa, o Brasil está um passo à frente do caso chileno, ao apresentar uma série de mecanismos de democracia direta, como consultas populares (plebiscito) e iniciativa popular (Iniciativa legislativa popular), além de conselhos na área de políticas públicas. No que se refere à representatividade dos grupos minoritários (mulheres, negros e índios), observa-se uma baixa participação desses grupos na política. No caso das mulheres, há uma lei de cotas que estabelece o mínimo de 30% e o máximo de 70% das vagas para candidaturas de cada sexo nas listas eleitorais. A lei é importantíssima para reverter a baixa participação das mulheres na política, mas ainda falta políticas de incentivo a essa participação. Já em relação as instituições participativas e de controle social, o governo Lula teve destaque, ao criar e reformular os conselhos e estimular as Conferências Nacionais. Houve, também, avanços significativos no que se refere à inclusão de setores até então marginalizados, em especial, com a política de cotas para negros na universidade, a melhoria das condições sociais das famílias de baixa renda, através do Programa Bolsa Família e das políticas salariais. Tais políticas refletiram na redução da pobreza e da indigência, além da não tão significativa redução da desigualdade. Neste sentido, podemos afirmar que houve de certa forma uma

mudança na concepção de democracia no Brasil, ainda que a concepção do homem consumidor tenha prevalecido.

No caso Venezuelano, a crise do sistema partidário, a presença de uma oposição fragmentada, a maioria no congresso e a conquista de uma base de apoio sólida deu à Chávez o poder de mudar a ordem institucional vigente e estabelecer uma nova hegemonia no país. Para além das críticas à concentração de poder no executivo, a análise dos dados mostra um direcionamento para uma democracia mais participativas através das políticas implementadas. Chávez promulgou uma nova Constituição, com uma série de mecanismos de democracia direta. Além das consultas populares (referendos e plebiscitos) e iniciativas populares (iniciativa de projeto de lei), a carta magna venezuelana apresenta o referendo revogatório (*recall*) – um instrumento importantíssimo na mão dos cidadãos para controlar os seus representantes. Ademais desse instrumento, foram criados os poderes Cidadão e Eleitoral. O Poder Cidadão pode constituir em uma importante instituição de fiscalização dos poderes executivo e legislativo, além de ser um canal de participação da sociedade. No que se refere à representação dos grupos minoritários, houve um retrocesso por parte do Conselho Nacional Eleitoral que retirou a obrigatoriedade das cotas para mulheres, porém ainda assim, a Venezuela comparada ao Brasil e ao Chile, teve maior participação das mulheres na política. Com relação os povos indígenas, o governo apresentou um avanço significativo ao estabelecer três cadeiras na Assembleia para os indígenas. Essa política está institucionalizada na Constituição. Durante o governo Chávez surgiram várias instituições participativas como os “círculos bolivarianos, os conselhos que foram institucionalizados a partir da Lei dos Conselhos Comunais (2006), além dos “Parlamentos de *Calle*” criado pelo governo com o intuito de promover a discussão dos projetos de lei em assembleias organizadas pela Assembleia Nacional. No que se refere à área social, o governo criou as chamadas “Missões Bolivarianas” que consistia em vários programas sociais em diversas áreas (saúde, educação, habitação entre outras). O resultado dessas políticas refletiu na redução da pobreza, da indigência e, o mais expressivo, na redução da desigualdade.

Se as condições são favoráveis à participação, maior será a participação. Os dados de *survey* reafirmaram essa afirmação, mostrando que na Venezuela houve uma maior apropriação das dinâmicas participativas por parte da população. Neste sentido, podemos afirmar que o governo Chávez, comparado ao governo de Lula e de Bachelet, está mais próximo da democracia participativa.

Para além das diferenças entre os governos de esquerda aqui analisados, não podemos negar que eles apresentaram uma sensibilidade maior com a questão social. Tanto nos discursos quanto nos programas de governo e, de certa forma nas políticas implementadas, foi possível identificar *ethos* da igualdade, expressos na atenção aos setores marginalizados política, econômica e socialmente. A esquerda, neste sentido, ao assumir o poder e buscar empreender políticas econômicas redistributivas e políticas de inclusão, trouxe para o debate uma questão que parecia não fazer mais sentido na área da ciência política, qual seja: a questão da relação de classes. Se por um lado, as políticas de empoderamento das classes mais baixas, das mulheres, dos negros e dos indígenas significaram o aprofundamento da democracia e a transformação das relações tradicionais entre Estado, sociedade e mercado, por outro lado, estas mesmas políticas geraram a insatisfação nas classes mais abastadas.

A ascensão da esquerda nestes países representou mais que uma simples ideologia de esquerda no poder, representou a ascensão de um operário, de uma mulher, de um representante das classes populares ao mais alto cargo de um país que sempre fora dominado pelas oligarquias conservadoras. Para estas, era melhor manter a “casa grande e a senzala” em seus devidos lugares. Portanto, a luta por superar a concepção de democracia mínima e procedimental é uma luta muito maior, é a luta por superar as situações de dominação e exploração encrustados na sociedade de tal forma que se veem naturalizadas nas relações sociais e se mostram como a luta de classes em tempos de ausência de consciência de classe.

Ainda que as esquerdas aqui analisadas tenham representado avanços significativos para o fortalecimento da democracia – o caminho à democracia participativa ainda é muito incerto – principalmente em sociedades marcadamente influenciadas por setores econômicos em que prevalece a concepção do cidadão consumidor. A esquerda neste quesito tem muito o que avançar em países, como os latino-americanos, onde o caminho único dado pelo capitalismo hegemônico dificulta, senão barra, mudanças estruturais necessárias para outras transformações políticas e sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENDA PRO PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 2007. Ministerio Secretaria General de Gobierno, DOS, Santiago, maio, 2007. Disponível em: http://www.ispch.cl/ley20285/t_activa/participacion_ciudadana/AGENDA_PRO_PARTICIPACION_CIUDADANA_2007.pdf. Acesso em: 21/04/2016.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. 2008. La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. **NUEVA SOCIEDAD**, No 217, septiembre-octubre.
- ALMEIDA, Debora Rezende. 2015. **Representação além das Eleições: Repensando as Fronteiras entre Estado e Sociedade**. Jundiaí: Paco Editorial.
- ALTMAN, David; LUNA, Juan Pablo. 2011. Chile: ¿institucionalización con pies de barro? In: Cameron, M. A.; Luna, J. P. (Eds.), **Democracia en la región andina** (pp. 273-313). La Paz: IEP.
- ALTMAN, David. 2006. Continuidades, Cambios y Desafíos Democráticos en Chile (2006-2009). **Colombia Internacional**, n° 64, jul - dic 2006, p. 12 – 33.
- ALTMAN, David. 2011. **Direct Democracy Worldwide**, Nueva York, Cambridge University Press.
- ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. 2002. Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. **Democratization**, Vol.9, No.2, Summer 2002, Published by Frank Cass, London, pp.85–100.
- ALTMAN, David; AGUERO, Soledad; SALAS, Valentina. 2014. Municipalidades, ciudadanos y democracia directa en Chile: esbozos de una relación fluida. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel. **Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina**. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- ÁLVAREZ, Angel E. 2002. El Estado y la Revolución <<Protagónica>>. In: RAMOS, Marisa (ed.). **Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999–2001)**. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- AMARAL, Oswaldo. 2010. **As transformações na organização do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009**. [Tese de Doutorado em Ciência Política], UNICAMP.
- AMORIM NETO, Octavio. 2007. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP.
- ANDERSON, Perry. 1996. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ANGELL, Alan. 2009. A esquerda na América Latina Após C.1920. In: BETHELL, Leslie (Orgs.) (2009). **História da América Latina: A América Latina após 1930: Estado e Política**. São Paulo: EdUSP, v. 7.

APONTE SÁNCHEZ, Elida. 2012. Lo alcanzado por las mujeres en el gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías. **Aporrea**. Disponível em: <http://www.aporrea.org/ideologia/a156455.html>. Acesso em 13/04/2016.

ARAUJO, Clara. 2008. ¿Por qué las cuotas no funcionan en Brasil? In: RÍOS TOBAR, Marcela (Ed.). **Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina**. Santiago, Chile: Catalonia.

ARDITI, Benjamin. 2009. El giro a la izquierda en América Latina: una política post-liberal? **Ciências Sociais**, Unisinos, 45 (3), p.232-246, setembro/dezembro.

ARMONY, Ariel C.; ARNISON, Cynthia J. 2009. Introducción. In: ARNISON, Cynthia J. et all. **La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedade civil**. Washington, DC.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

AVENDAÑO, Octavio; SANDOVAL, Pablo. 2010. Volatilidad y movilidad electoral en las elecciones presidenciales chilenas. Período 1989-2009. **IX Congreso Chileno de Ciencia Política**, Asociación Chilena de Ciencia Política ACCP, Santiago.

AVRITZER, Leonardo. 2007. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

AVRITZER, Leonardo. 2009. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (org.) (2009). **Experiências nacionais de participação social**. Coleção Democracia Participativa. São Paulo: Cortez. p.27-54.

AVRITZER, Leonardo. 2009a. La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina. In: **La “Nueva Izquierda” en América Latina: Derechos Humanos, Participación Política y Sociedad Civil**. The Woodrow Wilson International Center for Scholars Washington, DC.

AVRITZER, Leonardo. 2000. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n°49.

AVRITZER, Leonardo; SILVA, Eduardo Moreira da. 2009. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo (org.) (2009). **Experiências nacionais de participação social**. Coleção Democracia Participativa. São Paulo: Cortez. pp.7-12

BACHELET, Michelle. 2005. **Carta aos Chilenos**. Programa de Gobierno Michelle Bachelet. 2006-2010. Estoy contigo.

BALANCE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2006-2010. **Entrevista a Francisco Estévez, ex diretor de la DOS**. Innovación Ciudadana. Disponível em: <http://www.innovacionciudadana.cl/leenota.php?noti=152&tipnoti=11>. Acesso em: 23/04/2016.

- BANIWA, André Fernando. 2011. Participação Política e Políticas Públicas para os Povos Indígenas no Brasil. In: **Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina**. Bolívia: Fundación Konrad Adenauer (KAS), Programa Regional de Participación Política Indígena.
- BARBER, Benjamin R. 1984. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press.
- BARBOSA, Nelson. 2013. Dez anos de política econômica. In: SADER, Emir (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo: Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.
- BATISTA, Paulo Nogueira. 1994. O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, n°6, São Paulo.
- BETTO, Frei. 2007. **Calendário do poder**. Rio de Janeiro: Rocco.
- BLANK, Carlos Aponte. 2012. La situación social de Venezuela: balance y desafíos. **ILDIS**, Caracas, octubre.
- BLOFIELD, Merike. 2006. **The politics of moral sin**: Abortion and divorce in Spain, Chile and Argentina, Routledge: New York & London.
- BOBBIO, Noberto. 2011. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção. 3ª ed., São Paulo: Editora UNESP.
- BOBBIO, Noberto. 1987. **Estado, governo e sociedade**. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. 1998. **Dicionário de Política**. Vol.1, 11ªed., Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- BOENINGER, Edgardo. 2009. La visión política del sistema electoral chileno. In: FONTAINE, Arturo et all. **Reforma del sistema electoral chileno**. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica, Instituto Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- BOHMAN, James. 2009. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: Marques, A. (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica.
- BOHN, Simone. 2005. Política Comparada: Um mapeamento do debate entre propostas teóricas e metodologias de pesquisa alternativas. **Bib**, n°59, São Paulo, p.61-80.
- BOHÓRQUEZ, Carmen L. 2004. La experiencia del proceso venezolano actual. In: Forment-Betancourt, R. e Senent, J. (Eds). **Filosofía de la Convivencia. Caminos de Dialogos Norte-Sur**, Sevilla: Mad-Eduforma.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa; AMARAL, Oswaldo E. do. 2013. Participação e Competição nos governos de esquerda em países da América Latina: os casos do Brasil,

Chile, Bolívia e Venezuela. **VII Congresso Latino-americano de Ciência Política**, Universidade dos Andes de Bogotá.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; AMARAL, Oswaldo E. do. 2012. Governos de esquerda e a Qualidade da democracia na América Latina: Notas de pesquisa. **36° Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de Lindóia.

BRASIL 247. 2013. **Bolsa Família Vence Prêmio ISSA**, O Nobel Social. Brasil 247, 15 de outubro. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/117868/Bolsa-Fam%C3%ADlia-vence-pr%C3%AAmio-ISSA-o-Nobel-social.htm>. Último acesso: 13/09/2016.

BRASIL. 2005. Decreto 5.482 de 30 de junho de 2005. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em: 27/04/2016.

BRASIL. 2009. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 27/04/2016.

BRASIL. 2014. DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014. **Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS**, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2014/decreto-8243-23-maio-2014-778785-publicacaooriginal-144185-pe.html>. Último acesso em: 06/10/2014.

BRASIL. Constituição (1988). 1997. Emenda Constitucional nº16, de 04 de junho de 1997. Presidência da República. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm. Acesso em: 25/04/2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado.

BRASIL. Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 06/10/2014.

BRASIL. Lei 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 06/10/2014.

BRASIL. Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 07/10/2014.

BRASIL. Presidência da República. Lei 11.340 de 07 de agosto de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 14/04/2016.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 104 p. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/plano-nacional-politicas-mulheres.pdf>. Acesso em 13/04/2016.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. 2ª Reimpressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. 236 p. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/livro-ii-pnpm-completo09.09.2009.pdf>. Acesso em: 14/04/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2003. **Relatório das eleições 2002**. Brasília: TSE.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2000. A Nova Esquerda: uma visão a partir do Sul **Revista Filosofia Política**, nova série, vol.6, pp. 144-178.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2005. Democracia Republicana e Participativa. **Novos Estudos CEBRAP**, n.71, p. 77-91.

CÂMARA NOTÍCIAS. 2014. Deputados derrubam decreto dos conselhos populares. 28/10/2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476677-DEPUTADOS-DERRUBAM-DECRETO-DOS-CONSELHOS-POPULARES.html>. Último acesso: 13/09/2016.

CANO, Wilson. 2000. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Editora UNESP.

CARMONA SANTANDER, Carlos. 2014. Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013. **Revista de Derecho Público**. Edición Especial marzo 2014, pp. 59-83.

CARVALHO, José Murilo de. 2014. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASTAÑEDA, Jorge. 2006. Latin America's left turn. **Foreign Affairs**, may/june.

CASTELLS, Manuel. 2005. **Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial**. Chile: Fondo de Cultura Económica.

CEDAW. 1979. **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>. Acesso em: 13/04/2016.

CENTRO SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA. 2011. O PT e a Constituinte, 1985-1988. Documentos, Perseu, n°6, ano 5. Centro Sérgio Buarque de Holanda da Fundação Perseu Abramo.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina. 2014. **Los pueblos indígenas en América Latina**. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

CHÁVEZ, Hugo. 2006. La democracia poderosa y el liderazgo. **Colección Discursos**. Ministerio del Poder Popular, Caracas.

CHECA, Laureano; LIRA, Claudia Lagos; CABALIN, Cristian. 2011. El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet. **Argos**, Vol. 28, N° 55, 2011, pp. 13-47.

CHILE. 1990. Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, Ley 18948. Ministerio de Defensa Nacional. Disponible em: http://www.oas.org/juridico/spanish/chi_res82.pdf. Último acceso: 25/03/2016.

CHILE. 2009. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (N° 18.962). Disponible em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=247551>. Último acceso: 25/03/2016.

CHILE. Constitución (1980). **Constitución Política de la República de Chile**. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

CHILE. 2003. **Ley número 19.884**, “Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral”. Publicada no Diário Oficial em 05 de agosto de 2003.

CHILE. MINISTERIO DE JUSTICIA. 2004. Ley 19.947. Establece nueva ley de matrimonio civil. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. **Legislación Chilena**. Disponible em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=225128>. Acceso em: 28/07/2016.

CHILE. 2005. **Ley número 20.050**, “Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución de la República”. Publicada no Diário Oficial em 26 de agosto de 2005.

CHILE. 2015. **Ley número 20.840**. “Substituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional incluso y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”. Publicada no Diário Oficial em 05 de maio de 2015.

CLEARY, Matthew R. A. 2006. “Left Turn” in Latin America? Explaining the left’s resurgence. **Journal of Democracy**, volume 12, n° 4, october.

CNE. Consejo Nacional Electoral (2004). **Boletín Electoral Referendum 15 de agosto de 2004**. Disponible em: http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/. Acceso em: 01/07/2016.

COHEN, Joshua. 2000. Deliberação e legitimidade democrática. In: Marques, A. (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. 2002. **Programa de Governo 2002**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo, Partido dos Trabalhadores. Fundação Perseu Abramo.

CONTRERAS NATERA, Miguel Angel. 2014. Entre la altermodernidad y la gobernanza global. Neoliberalismo interrumpido en America Latina. **Summer LASAK International Conference**. Neoliberalism and Pos-neoliberalism: Challenge and Response from Latin

America co-organized y The Latin American Studies Association ok Korea, Korean Association of Luso-Brazilian Studies and Institute of Iberoamerican Studies, BUFS, Busan, Korea, 24-25, May.

COPPEDGE, Michael [et all]. 2011. Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. **Research Articles**, Vol. 9/No. 2.

COSÍO-ZAVALA, María Eugenia. 2014. Demografia, pobreza e desigualdades. In: QUENAN, Carlos; VELUT, Sébastien (Org.) Os desafios do desenvolvimento na América Latina. Dinâmicas socioeconômicas e políticas públicas. Institut des Amériques. **A Savoir**, nº24.

COUTINHO, Carlos Nelson. 2011. **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

COUTINHO, Carlos Nelson. 1999. **Gramsci, um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. 1984. **Empresários e o regime no Brasil**: a campanha contra a estatização. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP.

CSBH-FPA. 2011. O PT E A CONSTITUINTE, 1985-1988. **Documentos Perseu**, nº6, ano 5. Centro Sérgio Buarque de Holanda da Fundação Perseu Abramo

CUNHA, Eleonora Schettini M.; PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. 2009. Conselhos Nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (org.) (2009). **Experiências nacionais de participação social**. Coleção Democracia Participativa. São Paulo: Cortez. P.142-156

DAGNINO, Evelina. 2005. Projetos culturais, democracia e o projeto neoliberal. Dossiê Nacional. **Revista Rio de Janeiro**, n. 15, jan-abr.

DAGNINO, Evelina. 2006. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e potencialidades. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Orgs). **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, Campinas/São Paulo: Unicamp, 2006

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. 2006. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; São Paulo: UNICAMP.

DAHL, Robert A. 2012. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.

DAHL, Robert A. 2005. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. 2004. The Quality of Democracy. Center on Democracy, **Development and the Rule of Law** (CDDRL). Number 20, 21 September.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. 2005. **Assessing the Quality of Democracy**. Theory and Empirical Analysis. Baltimore, The Hopkins University Press.

DONOSO, Alina; VALDÉS, Teresa. 2007. Participación política de las mujeres en América Latina. **Informe Regional**. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Producción al Desarrollo AC. ALOP, Chile, CEDEM.

DOSEK, TOMÁS. 2010. Chile: elecciones presidenciales y legislativas (1989-2010). **Proyecto OIR**. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

DOWNS, ANTHONY. 1999. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. 2003. Superação da crise, ameaças de crises e novo capitalismo. In. CHESNAIS, François; DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique; WALLERSTEIN, Immanuel. **Uma Nova fase do Capitalismo?** São Paulo: Cemarx/IFCH-UNICAMP; Xamã.

DUVERGER, Maurice. 1970. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar.

EASTON, David. 1968. **Política Moderna**: un estudio sobre la situación de la ciencia política. México, D.F.: Editorial Letras, S.A.

ELLNER, Steve. 2010. La primera década del gobierno de Hugo Chávez. Logros y desaciertos. **Cuadernos del Cendes**, ano 27, n°74.

ESCOBAR, Luis Eduardo. 2014. Michelle Bachelet en busca de la transformación de Chile. **Nueva Sociedad**, n° 252, julio-agosto.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. 2009. Aos 20 anos da Convenção 169 da OIT: balanço e desafios da implementação dos direitos dos Povos Indígenas na América Latina. In: VERDUM, Ricardo et al. **Povos Indígenas**: Constituições e reformas Políticas na América Latina. Brasília: Instituto de Estudos socioeconômicos.

FIESP. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. 1990. **Livre para crescer**: proposta para um Brasil moderno. São Paulo: Cultura Editores Associados.

FILGUEIRAS, Luís. 2000. **A História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo.

FIORI, José Luís. 2007. Olhando para a esquerda latino-americana. In: DINIZ, Eli (Org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV.

FLORES, Fidel Pérez. et al. 2010. Teoria democrática, representação e instituições participativas na Bolívia, Equador e Venezuela. **VII Encontro da ABCP**, Recife.

FUENTES, Claudio. 2003. Financiamiento Electoral em Chile: La necessária modernización de la democracia chilena. **Colección Ideas**. Santiago: Fundación Chile 21, n°30, abril.

FUENTES, Claudio. 2010. La transición auto-contenida: Elites políticas y reformas constitucionales em Chile (1990-2010). Paper presentado al **XXIX Latin American Studies Association Congress** (LASA), Toronto, Canadá, 6-9, octubre.

FUKUSHIMA, Kátia Alves. 2010. **O governo Chávez e a luta pelo poder na Venezuela: uma análise dos atores políticos em conflito**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Carlos: UFSCar.

GALLEGOS, Franklin Ramírez. 2006. Mucho más que dos isquierdas. **Nueva Sociedad**, n°205, septiembre-octubre.

GALVÃO, Patrícia. 2005. **Paixão Pagu: A autobiografia precoce de Patrícia Galvão**. Rio de Janeiro: Agir.

GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. 2000. “O enigmático Hugo Chávez”. **Lê Monde Diplomatique**. Venezuela, agosto, 2000. Disponível em: <http://diplo.uol.com.br/imprima1803>. Acessado dia 30/01/2008.

GARCIA, Marco Aurélio. 2008. Nuevos gobiernos en América del Sur. Del destino a la construcción de un futuro. **NUEVA SOCIEDAD**, 217, pp.118-126.

GARRETÓN, Manuel Antônio. 1992. A Redemocratização no Chile: transição, inauguração e evolução. **Lua Nova**, n°27, pp.59-92.

GARRETÓN, Manuel Antônio. 2012. **Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación em Chile 1990-2010**. Santiago de Chile: Editorial Arcis; CLACSO.

GONZÁLEZ, Franklin. 2008. **40 Años de Democracia económica, social y política en Venezuela 1959-1999**. Caracas: IAEDPG.

GONZALEZ, Pablo; PERTICARA, Marcela. 2012. Mejorando las oportunidades sociales en Chile. Opciones de política. In: **Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.

GRAMSCI, Antônio. 1991. **Concepção dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. 2014. Origens da política nacional de participação social. Entrevista com Pedro Pontual. **Novos Estudos-Cebrap**, n. 99, p. 91-104, julho.

GURZA LAVALLE, Adrian.; ISUNZA VERA, Ernesto. 2011. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, n.84. pp. 95-139.

GUTIÉRREZ, Edgard. 2007. **Fijando las reglas del juego**. Elecciones, partidos y leyes electorales en Venezuela 1958-2000. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

HABERMAS, Jürgen. 2003. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HABERMAS, Jürgen. 1990. Soberania Popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos, CEBRAP*, nº 26, março de 1990, p. 100-113.

HABERMAS, Jürgen. 1998. **Teoria da Acción Comunicativa**. Vol. 2: Crítica de la razón funcionalista. Madrid: Taurus.

HABERMAS, Jürgen. 1995. Três Modelos Normativos de Democracia. **Lua Nova**, nº36.

HAGOPIAN, Frances. 2005. Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile. **Política y Gobierno**, v. XII, nº 1, p.41-90.

HARDT, Michael; NEGRI, Antônio. 2005. **Multidão**. Editora Record: Rio de Janeiro.

HARNECKER, Marta. 2003. **El Sueño era Posible**: los orígenes del Partido de los Trabajadores de Brasil narrados por sus protagonistas. España: Editorial Popular.

HARVEY, David. 2007. **Breve historia del neoliberalismo**. Madrid, Akal.

HAYECK, Friedrich August Von. 1990. **O caminho da servidão**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.

HELD, David. 1987. Modelos de democracia. Belo Horizonte: Paidéia.

HIRST, Paul. 1993. **A democracia representativa e seus limites**, J. Zahar Ed.

HOBSBAWM, Eric. 1995. **A Era dos Extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras.

HOBSBAWM, Eric. 2000. **O novo século**: entrevista a Antonio Polito. São Paulo: Companhia das Letras.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; MEIRELLES, Giselle. 2007. Problematizando o conceito de empoderamento. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**. UFSC: Florianópolis, Brasil, 25 a 27 de abril de 2007.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy J. 2007. Recompensando Lula: Poder Executivo, Política Social e as eleições brasileiras de 2006. In: MELO, Carlos Ranulfo; ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (Orgs.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG.

HUNTINGTON, Samuel P. 1994. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática.

IDEA Internacional. 2008. **30 años de democracia: en la cresta de la ola?** Participación política de la mujer en América Latina. Co-autoras: Beatriz Llanos y Kristen Sample. Peru: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

INCER BRENES, GRACIELA. 2013. Quais são as contribuições das presidentas à participação política das mulheres? Os casos de Laura Chinchilla e Michelle Bachelet.

Cadernos Adenauer XIV, Novas perspectivas de gênero no século XXI, no 3, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, outubro.

INFORME DE POLÍTICA SOCIAL. 2012. **Educación**. Chile: Ministerio de Desarrollo Social.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). 2012. **Boletín de Indicadores Educativos**. Años escolares 2000/01 al 2010/11. N° 1, año 2012.

IPEA, 2010. **Estado, instituições e democracia: democracia**. Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea.

JÁCOME, Francine. 2007. A sociedade civil na Venezuela: Tendências atuais (1999-2006). In: SORG, B.; OLIVEIRA, M. (ED). **Seminário Sociedade Civil e Democracia na América Latina: Crise e reinvenção da política**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

JORNAL DA CONSTITUINTE. 2013. **Exposição “A Participação Popular nos 25 anos da Constituição Cidadã”**. Brasília, de 29 de outubro a 8 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituinte.pdf>

KAISER, Patricia. 2003. Estrategias discursivas antichavistas de los medios de comunicación. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. vol. 9, n. 3.

KARL, Terry Lynn. 1988. El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela”. In: O’DONNELL, G., SCHMITTER, P; WHITEHEAD, L. (Comps.). **Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina**. v. 2. Argentina: Paidós.

KECK, Margaret E. 1991. **PT – a lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. São Paulo: Ática.

LA PALOMBARA, Joseph G. 1982. **A política no interior das nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

LACLAU, Ernesto. 2006. La deriva populista y la centroizquierda latino-americana. **Nueva Sociedad** (Caracas) N° 205.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. 1987. **Hegemonía y estrategia socialista**. Hacia una radicalización de la democracia. Madrid: Siglo XXI.

LACRUZ, Tito. 2006. Balance Sociopolítico: una ciudadanía social inacabada. In: MAINGON, Thais (Coord.). **Balance y perspectivas de la política social en Venezuela**. Caracas: ILDIS.

LAMBERTUCCI, Antônio Roberto. 2009. A participação Social no Governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). 2009. **Experiências nacionais de participação social**. Coleção Democracia Participativa. São Paulo: Cortez. p. 70-89.

- LANZARO, Jorge. 2007. Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la socialdemocracia. Una tipología para avanzar em el analisis comparado. **Análise de Conjuntura, OPSA**, n° 12.
- LANZARO, Jorge. 2009. La socialdemocracia criolla. **Análise de Conjuntura, OPSA**, n° 3.
- LATINOBARÓMETRO. 2013. **Informe 2013**. Banco de datos en línea. Santiago de Chile.
- LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José Enrique. 2009. Calidad de la democracia: Fortalezas y Debilidades en América Latina. Preparado para el **Congreso de la Latin American Studies Association**, Rio de Janeiro, junio.
- LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José Enrique. 2011. **The Quality of Democracy in Latin America**. London: Lynne Rienner Publishers.
- LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José Enrique. 2007. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. **América Latina Hoy**, abril, no. 45. Universidad de Salamanca, España, p 17-46.
- LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. 2011. **The resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: John Hopkins University Press.
- LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES. 2006. **Colección Textos Legislativos**. MINCI: Caracas-Venezuela.
- LIJPHART, Arend. 1971. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, Vol. 65, No. 3, pp. 682-693.
- LIMA, Venicio A. de. 2004. **Mídia: teoria e política**. 2 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. 1999. **A transição e consolidação da democracia**. A experiência do Sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra.
- LINZ, Juan. 1987. **La Quiebra de las Democracias**. Madrid: Alianza Editorial.
- LISSIDINI, Alicia. 1999. Identidades y conflicto. El encanto democrático. **Revista três**. Montevideo. N° 197: 28-29, 25 de noviembre.
- LISSIDINI, Alicia. 2011. **Democracia directa en Latinoamérica**: Entre la delegación y la participación. 1a ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- LÓPEZ MAYA, Margarita. 2004. Venezuela 2001-2004: actores y estrategias. **Cuadernos del CENDES**, n. 56, mayo-agosto.
- LÓPEZ MAYA, Margarita. 2005. **Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio**. Caracas: Alfadil.

LÓPEZ MAYA, Margarita. 2005a. **Luta hegemônica na Venezuela. A crise do puntofijismo e a ascensão de Hugo Chávez**. Caracas: Alfadil. Edição em português atualizada com acréscimo do cap. 16, sobre a conjuntura política até 2009.

LÓPEZ MAYA, Margarita. 2008. Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela. In: PACHANO, Simón. **Temas actuales y tendencias en la ciencia política**. Ecuador: FLACSO.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. 2002. **Carta ao Povo Brasileiro**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 23/06/2016.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. 2013. O necessário, o possível e o impossível (entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili). In: SADER, Emir (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.

MACHADO, Aline. 2012. **Alianças eleitorais: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier.

MACPHERSON, Crawford B. 1977. **The Life and Times of Liberal Democracy**. Oxford: Oxford University Press.

MACPHERSON, Crawford B. 1978. **A democracia Liberal: Origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

MACPHERSON, Crawford B. 1991. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MADRID, RAÚL. 2007-2008. Leftist Government in Latin America: A Comparison of Bolivia, Brazil, Chile, and Venezuela. **Issue number 3**. Disponível em: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/portal/portal089/>. Último acesso 18.06.2015

MADRIZ SOTILLO, Jhannett M. 2012. Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela. **Revista Derecho Electoral**, n°13. Tribunal Supremo de elecciones. República de Costa Rica, enero-junio, 2012. Disponível em: http://www.tse.go.cr/revista/art/13/jhannett_madriz.pdf. Acesso em 14/04/2016.

MAGALLANES, Manuel Vicente. 1959. **Partidos políticos venezolanos**. Caracas: Tip. Vargas S. A.

MAINWARING, Scott. 1995. "Brasil. Partidos Débiles, Democracia Indolente". In: MAINWARING, Scott.; SCULLY, Timothy R. (eds.). **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press.

MAINWARING, Scott.; SCULLY, Timothy R. 1997. La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina. **América Latina Hoy**, Agosto, vol. 16. Salamanca, España. pp. 91-108.

MAINWARING, Scott.; SCULLY, Timothy R. 1996. **La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina**. Chile: CIEPLAN.

MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. 2008. Latin American Democratization since 1978. In: HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott (Comp.). **The Third Wave of Democratization in Latin America**, p. 14-59. New York: Cambridge University Press.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. 2001. Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999. **Dados**, vol. 44, n° 4, Rio de Janeiro.

MAIORES BANCADAS no Senado em 2007 serão do PMDB e PFL. **Folha de S. Paulo**, 30/10/2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86144.shtml>. Acesso em: 24/06/2016.

MARTINEZ, Carlos B. 2008. Desarrollo, Integración, Geopolítica y Energía en América del Sur. **Proyecto Desarrollo e Integración Energética en América Latina**. Bogotá.

MARTINEZ, Carlos B. 2012. La Integración Latinoamericana e del Caribe. **Presentación en las Jornadas Bolivarianas – IELA**. Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.

MARTINS, Renato. 2000. Chile: A democracia e os limites do consenso. **Lua Nova**, n°49, pp.65-86.

MCCOY, Jennifer. 2005. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado. **Novos Estudos**, n°72. São Paulo: CEBRAP, jul.

MENEGUELLO, Rachel. 1989. **PT. A formação de um partido. 1979 – 1982**. Rio de Janeiro: Paz & Terra.

MIGUEL, Luís Felipe. 2009. Democracia, Representação e Comunidade. In: ARAUJO, Cicero; AMADEO, Javier. **Teoria política Latino-americana**. São Paulo: Hucitec: FAPESP.

MINCI. Las Misiones Bolivarianas. 2006. **Colección Temas de Hoy**. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información (MINCI).

MINEDUC. **Resumen Estadístico de la educación en Chile 2000 – 2011**. Centro de Estudios del Ministerio de Educación.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS COMUNAS Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES. 2013. **Ya se pueden conocer los resultados del Censo Comunal 2013 por estados**. 26/09/2013. Disponível em: <http://www.mpcomunas.gob.ve/conoce-los-resultados-del-censo-comunal-2013-desglosados-por-estados/>. Acesso em: 24/04/2016.

MIRES, Fernando. 2008. Socialismo Nacional versus Democracia Social. Una Breve revisión histórica. **Nueva Sociedad**, n° 217.

MOISÉS, José Álvaro (Org). 2010. **Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. 2014. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade**: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

MOLINA, José. 2001. El Sistema de Partidos Venezolano: De la partidocracia al personalismo y la inestabilidad. La des-institucionalización y sus consecuencias. **Conferencia de 2001 de la Latin American Studies Association**, Washington DC, Septiembre 6-8.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. 2002. As Políticas Neoliberais e a Crise na América do Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.** 45 (2): 135-146.

MOREIRA, Constanza. 2009. Izquierda, partidos y gobiernos en el Cono Sur. In: QUIROGA, Yesko; ENSIGNIA, Jaime. **Renovación partidaria**: Los Partidos Políticos Progresistas en los países del Cono Sur. Fundación Friedrich Ebert.

MOREIRA, Constanza. 2006. Sistemas de Partidos, Alternancia Política e Ideología en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, n°15. pp. 31-56.

MORLINO, Leonardo. 2010. Teoria da democratização, qualidade da democracia e pesquisa de opinião: ainda em “mesas separadas”? In: MOISÉS, José Álvaro (Org). **Democracia e Confiança**: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

MORLINO, Leonardo. 2008. **Calidad democrática entre líderes y partidos**. Florencia, Itália: Istituto Italiano di Scienze Humane.

MORLINO, Leonardo. 2012. Observando las diferentes calidades de la democracia. **Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública**, v. 1, n° 1, enero-junio, p.9-48.

MORONI, José Antônio. 2009. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.) (2009). **Experiências nacionais de participação social**. Coleção Democracia Participativa. São Paulo: Cortez. pp. 107-141.

MOULIAN, Tomás. 1997. **Chile Actual**: Anatomía de un mito. Santiago: LOM Ediciones; Arcis.

MUNCK, Gerardo L. 2011. La medición de la democracia: enmarcando un debate necesario. **Revista Latinoamericana de Política Comparada**. CELAEP, Vol. No. 4, pp. 11-21.

NATANSON, José. 2009. **La nueva izquierda**. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolívia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador. Buenos Aires: Debate.

NAVARRO, Silvio; CABRAL, Maria Clara. 2007. Com base recorde em 2007, Lula fracassa no Congresso. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, domingo, 23 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2312200702.htm>. Acesso em: 28/06/2016.

NEGRETTO, Gabriel L. 2015. Procesos Constituyentes y Refundación Democrática. El Caso de Chile en Perspectiva Comparada. **Revista de Ciencia Política**, Volumen 35, Nº 1, pp. 201-215.

NERI, Marcelo Côrtes. 2010. **A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres**. Rio de Janeiro: FGV/CPS.

O'DONNELL, Guillermo. 1988. Introdução a los casos latinoamericanos. In: O'DONNELL, G., SCHMITTER, P; WHITEHEAD, L. (Comps.). **Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina**. v. 2. Argentina: Paidós.

O'DONNELL, Guillermo. 2004. Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. In: PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**. 2ª ed., Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

O'DONNELL, Guillermo. 2011. Democracia, Agência e Estado: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra.

OFFE, Claus. 1984. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

OFFE, Claus; SCHMITTER, Philippe C. 1995. Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal. **RIFP**, n.6, p.5-30.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. 2011. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT** / Organização Internacional do Trabalho. Brasília: OIT, 2011. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf

OLIVEIRA, Eleonora Menicucci de. 2013. Dez anos de políticas para as mulheres: avanços e desafios. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.

PACHANO, Simón. 2011. **Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolívia, Ecuador y Perú**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

PAIVA, Denise; HENRIQUE, Ana Lúcia; SILVA, Gabriela Peixoto Vieira. 2013. Atuação das mulheres no Poder Legislativo Federal e Estadual e no Brasil: ainda muito distante da paridade de gênero. **Cadernos Adenauer XIV** (2013), no 3, Novas perspectivas de gênero no século XXI. Rio de Janeiro: Fundacao Konrad Adenauer, outubro.

PANIZZA, Francisco. 2005. Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Polititics in Latin America. **Political Studies**, v. 53.

PANIZZA, Francisco. 2006. La marea rosa. **Análise de Conjuntura**, OPSA, nº8.

PANIZZA, Francisco. 2009. Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, núm. 85-86, p. 75-88.

PARKER, Dick. 2003. Representa Chávez una alternativa al neoliberalismo? **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. vol. 9, n. 3.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. 1998. **Resoluções de encontros e congressos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

PATEMAN, Carole. 1992. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PAYNE, Mark [et al.]. 2006. **La política importa: democracia y desarrollo en América Latina**. Banco Interamericano de Desarrollo.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. 2007. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In. DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos.

PÉREZ-LIÑAN, Anibal. 2007. El método comparativo: Fundamentos y desarrollos recientes. **Versión, 1.2**.

PETKOFF, Teodoro. 2005. **Dos izquierdas**. Caracas: Alfadil.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**. 2ª ed., Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

POCHMANN, Marcio. 2013. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo: Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.

POGREBINSCHI, Thamy. 2013. El giro pragmático de la democracia en América Latina. **Nueva Sociedad**, Argentina: Fundación Friedrich Ebert.

PORTAL BRASIL. 2012. **Mulheres na política**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/02/mulheres-na-politica>. Último acesso: 16/08/2016.

POSNER, Paul W. 2008. **State, market, and democracy in Chile: the constraint of popular Participation**, Palgrave MacMillan, New York.

PROGRAMA DE GOBIERNO MICHELLE BACHELET. 2005. **Estoy contigo, 2006-2010**, 15 de octubre de 2005, Santiago.

PRZEWORSKI, Adam. 2010. Que esperar de la democracia. Límites e posibilidades del autogobierno. **Siglo XXI**, Buenos Aires.

PROYECTO NACIONAL “SIMÓN BOLÍVAR. 2007. **Primer Plan Socialista de La Nación PPSN – Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013**. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República, septiembre.

PSCh. PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE. 2004. **Reseña Histórica**. Archivo Parlamentario Salvador Allende. Disponível em: <http://web.pschile.cl/npschile/index.php/ps-chile/resena-historica>. Último acesso: 12/01/2016.

QUENAN, Carlos; VELUT, Sébatien (org.). 2014. Os desafios do desenvolvimento na América Latina. Dinâmicas socioeconômicas e políticas públicas. Institut des Amériques. **A Savoir**, n°24, março, 2014.

QUILODRÁN, Federico. 2004. Aprobaron en Chile la ley de divorcio. **La Nación: El Mundo**. 12 de marzo de 2004. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/580679-aprobaron-en-chile-la-ley-de-divorcio>. Último acesso em: 28/07/2016.

RAGIN, Charles. 1987. **The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies**. Berkeley: University of California Press.

RAWLS, John. 1981. **Uma teoria da justiça**. Brasília: UNB.

RAWLS, John. 1992. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. **Lua Nova**, n° 25.

REID, Michael. 2008. **O continente esquecido: a batalha pela alma latino-americana**. Rio de Janeiro: Elsevier.

REY, Juan Carlos. 1998. **El futuro de la democracia en Venezuela**. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

RÍOS TOBAR, Marcela (Ed.). 2008. **Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina**. Santiago, Chile: Catalonia.

ROBERTS, Kenneth M. 1998. **Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru**, Stanford University Press, Stanford.

ROBERTS, Kenneth M. 2008. Es posible una socialdemocracia en América Latina? **Nueva Sociedad**, n° 217.

ROMÃO, Wagner de Melo. 2015. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Ideias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum.** UNICAMP, v.6, n.2, p. 35-58, jul/dez.

ROMERO, Carlos A. 2005. Venezuela: de um sistema político a outro. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. Projeto Raúl Prebisch, Brasília, vol. 1, no. 2, Brasília, Janeiro.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. 2008. **O Contrato Social**. 2ª edição, São Paulo: Editora Escala.

RUESCHMEYER, Dietrich. 2004. Addressing Inequality, **Journal of Democracy**, 15, 4, October, pp. 76-90.

SADER, Emir (Orgs.). 2013. **10 anos de governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, Brasil.

- SADER, Emir (ORG.). 2005. **Gramsci: poder, política e partido**. 1ªed. São Paulo: Expressão Popular.
- SADER, Emir. 2009. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo.
- SAMPLE, Kristen; ZOVATTO, Daniel. 2005. **Democracia en la Región Andina, los telones de fondo**. Ágora Democrática. IDEA.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. 2010. **Refundación del Estado en América Latina**. Perspectivas desde una epistemología del Sur. Lima: Instituto internacional de derecho y sociedade.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). 2002. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. 2002. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) (2002). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SCHEDLER, Andreas. 1999. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state**. Power and accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- SCHUMPETER, Joseph. A. 1984. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar.
- SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. 2008. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative. **Political Research Quarterly**, vol. 61; nº 2, p. 294-308.
- SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES. 2014. **As mulheres nas eleições de 2014**. Mais Mulheres no Poder. Secretaria de Política para as Mulheres, dezembro.
- SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2013. **Guia dos Conselhos Nacionais**. Secretaria geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Articulação Social, Brasil.
- SEN, Amartya. 2010. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.
- SEN, Amartya. 2011. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras.
- SERRANO, Rafael Quiroz. 2003. **Meritocracia Petrolera**. Mito o Realidad? Caracas: Panapo.
- SILVA, Fabrício Pereira da. 2009. **Vitórias na crise**. Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas. Tese de Doutorado [Ciência Política]. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- SINGER, André. 2001. **O PT**. São Paulo: Publifolha.

SMITH, M. G. 1970. Uma abordagem estrutural à política comparada. In: EASTON, David (Org.). **Modalidades de Análise política**. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

TILLY, Charles. 2013. **Democracia**. Coleção Sociologia, 1ª ed, Rio de Janeiro: Editora Vozes.

TOCQUEVILLE, Alexis de (2010). **A democracia na América**. São Paulo: Folha de S. Paulo.

TOLEDO, Caio Navarro de. 1994. A modernidade democrática da esquerda: adeus à revolução? **Crítica Marxista**, São Paulo, Brasiliense, v.1, n.1, p.27-38.

TOURAINÉ, Alain. 1989. Los cambios de la izquierda, mas allá del socialismo. Planeta. Madrid.

URBINATI, NADIA. 2010. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. **Política & Sociedade**, vol. 9, nº 16.

VANNUCHI, Paulo. 2013. Direitos humanos e o fim do esquecimento. In: SADER, Emir (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo: Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.

VARAS, Augusto. 2012. **La democracia frente al poder**. Chile 1990-2010. Santiago, Chile: Catalonia.

VEJA. 2015. Azeredo é condenado. Mas uma coisa é uma coisa...Revista Veja, 19/12/2015.

VENEZUELA, Constitución. 1961. **Constitución de la República de Venezuela**, Caracas: Asamblea Nacional Constituyente.

VENEZUELA. Constitución. 1999. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas: Asamblea Nacional Constituyente.

VILLA, Rafael Duarte. 2005. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estudios Avanzados**, 19 (55).

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. 2003. A política externa da Venezuela frente à globalização (1989-2001). In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique (org.). **Venezuela: Visões brasileiras**. Brasília: IPRI.

WEISBROT, Mark; RAY, Rebecca; SANDOVAL, Luís. 2009. **El gobierno de Chávez después de 10 años: Evolución de la economía e indicadores sociales**. Washington D.C.: Center for Economic and Policy Research.

WEYLAND, Kurt. 2000. Os riscos na reestruturação econômica da América Latina: lições da teoria prospectiva. **Opinião Pública**, vol.6, no.1. Campinas, Apr.

WEYLAND, Kurt. 2009. The rise of Latin America's two lefts: Insights from rentier state theory. **Comparative Politics**, New York, v. 41, n. 2, p. 145-164.

WEYLAND, Kurt; MADRID, Raul; HUNTER, Wendy. 2010. **Leftists Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. Cambridge: Cambridge University Press.

WHITEHEAD, Laurence. 1993. The alternatives to 'liberal democracy': A Latin American Perspective. In: HELD, David. **Prospects for democracy. North South East West**. Stanford University Press, California, 1993.

ZONINSEIN, Jonas. 2004. O caso econômico para combater a exclusão racial e étnica. In: Buvinic, Mayra et all. **Inclusão social e desenvolvimento econômico na América Latina**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID.

ZOVATTO, Daniel. 2010. Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010. **Revista de Sociología**, n°24, p.87-124.

ANEXO 1

Reformas Constitucionais introduzidas (entre 1989 e 2010) na Constituição Chilena de 1980

Governo	Nº	Nome	Data de Publicação	Iniciativa
Pinochet	18.895	Modifica a Constituição Política da República.	17/08/1989	Mensagem
	19.055	Modifica a Constituição Política da República.	01/04/1991	Mensagem
Aylwin	19.097	Modifica a Constituição Política da República, em matéria de governos regionais e administração comunal.	12/11/1991	Mensagem
	19.174	Interpreta inciso segundo da disposição trigésima terceira transitória da Constituição Política da República.	19/11/1992	Mensagem
	19.295	Modifica artigo 25 da Constituição Política da República.	04/03/1994	Moção
	19.448	Incorpora disposição transitória que indica a Constituição Política da República.	20/02/1996	Mensagem
	19.519	Cria o Ministério Público.	16/09/1997	Mensagem
	19.526	Reforma constitucional sobre a administração comunal.	17/11/1997	Mensagem
	19.541	Reforma constitucional relativa ao Poder Judicial.	22/12/1997	Mensagem
Frei	19.597	Modifica o artigo 74 da Constituição (Lei Orgânica constitucional relativa à organização e atribuições dos tribunais).	14/01/1999	Moção
	19.611	Estabelece Igualdade Jurídica entre homens e mulheres.	16/06/1999	Mensagem
	19.634	Reforma da Constituição, estabelecendo o reconhecimento da educação infantil.	02/10/1999	Moção
	19.643	Introduz modificações nos artigos 26, 27 e 84 da Constituição, sobre a qualificação da eleição de Presidente da República e da Justiça Eleitoral.	05/11/1999	Mensagem
	19.671	Reforma Constitucional que modifica o artigo 117 da Carta Magna, no que se refere à oportunidade de reunir as duas Câmaras para aprovar uma reforma constitucional.	29/04/2000	Moção
	19.672	Reforma Constitucional que modifica o artigo 30 da Constituição, com o objetivo de estabelecer o estatuto dos ex-Presidentes da República.	28/04/2000	Moção
Lagos	19.742	Reforma Constitucional que elimina a censura cinematográfica substituindo-lhe por um sistema de qualificação e que consagra o direito à livre criação artística.	25/08/2001	Mensagem
	19.876	Reforma constitucional que estabelece a obrigatoriedade e gratuidade da educação média.	22/05/2003	Mensagem
	20.050	Reforma Constitucional que introduz diversas modificações na Constituição Política da República.	26/08/2005	Moções

Governo	N°	Nome	Data de Publicação	Iniciativa
Bachelet	20.162	Reforma constitucional que estabelece a obrigatoriedade da educação infantil em seu segundo nível de transição.	16/02/2007	Moção e Mensagem
	20.193	Reforma constitucional que estabelece os territórios especiais da Ilha de Páscoa e Arquipélago Juan Fernández.	30/07/2007	Mensagem
	20.245	Reforma constitucional em virtude das leis processuais, que estabelecem um novo sistema de juízo, poderão definir diferentes oportunidades para a sua entrada em vigor nas várias regiões do país.	10/01/2008	Mensagem
	20.337	Reforma constitucional que modifica os artigos 15 e 18 da Carta Magna com o objetivo de consagrar o sufrágio como um direito dos cidadãos e sua inscrição automática nos registros eleitorais.	04/04/2009	Moção
	20.346	Reforma Constitucional em matéria associações municipais.	14/05/2009	Mensagem
	20.352	Reforma Constitucional que autoriza ao Estado do Chile para reconhecer o estatuto de Roma, que cria a Corte Penal Internacional.	30/05/2009	Mensagem
	20.354	Reforma constitucional que modifica a data da eleição de Presidente da República.	12/06/2009	Mensagem
	20.390	Reforma constitucional em matéria de governo e administração regional.	28/10/2009	Mensagem
	20.414	Reforma constitucional em matéria de transparência, modernização do estado e qualidade da política.	04/01/2010	Mensagem

Fonte: CARMONA SANTANDER, 2014, p. 67-69.