

PARTIDOS E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL E NO CHILE: PT E PS NAS ELEIÇÕES E NO GOVERNO¹

Augusto Neftali Corte de Oliveira

Resumo

O objetivo do artigo é observar o impacto da disputa eleitoral nas idéias dos partidos e seu reflexo nas políticas sociais dos governos. Aborda as mudanças programáticas do Partido dos Trabalhadores (Brasil) e do Partido Socialista (Chile), do ponto de vista das idéias internas dos partidos e dos programas de governo nas eleições ocorridas entre 1989 e 2006. Analisa, também, as políticas sociais dos governos Lula e Lagos/Bachelet por meio do gasto social e das inovações nas áreas da saúde, educação e garantia de renda. Conclui-se que a inserção na disputa eleitoral restringiu os objetivos dos partidos e que seus programas são relevantes, mas que a inovação foi limitada pelas características anteriores dos sistemas de bem-estar. Por fim, promove um diálogo com o trabalho de Sant'Anna e Silva (publicado em volume anterior desta revista).

Palavras-Chave: Política Social; Partido dos Trabalhadores (Brasil); Partido Socialista (Chile).

Abstract

The purpose of this paper is to observe the impact of electoral competition in the ideas of parties and its reflection in the social policies of governments. Performs approaches to the programmatic changes on the Workers' Party (Brazil) and the Socialist Party (Chile), in terms of ideas inside the party and government programs in the elections held between 1989 and 2006. It also analyzes the social policies of the governments of Lula and Lagos/Bachelet through social spending and innovations in health, education and income security. The inclusion in the electoral dispute has restricted the goals of the parties. Their programs are relevant, but the innovation has been limited by the characteristics of welfare system. Finally, it promotes a dialogue with the paper of Sant'Anna and Silva (published in the latest edition).

Keywords: Social Policy; Workers' Party (Brazil); Socialist Party (Chile).

Introdução

Há dez anos iniciou-se uma sucessão de vitórias eleitorais de partidos e candidatos que se proclamam progressistas ou de esquerda para os governos nacionais latino-americanos. Apesar das particularidades encontradas nas conjunturas nacionais – ou, ao contrário, por estímulo destas diferenças – as vitórias da esquerda deram origem a uma nova oportunidade para a pesquisa política

¹ Este artigo é proveniente da pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Mercedes Maria Loguerio Cânepa.

comparada no subcontinente. No campo da política social, a implantação ou manutenção de programas focalizados de transferência direta de renda é uma das iniciativas mais difundidas entre estes governos. Explorando este momento, despontam interpretações que buscam compreender a interação dos partidos e movimentos de esquerda na política da América Latina, analisando as políticas que implementam e, não raro, salientando as frustrações com seus resultados.

Garretón e outros (2007) conjugam essas duas dimensões – partidos e políticas – em um amplo processo de rearticulação política, econômica e social na América Latina. O surgimento de partidos sem ênfase ideológica, sem laços sociais ou identidades próprias apresenta-se, para os autores, como um fenômeno aliado à cristalização de uma economia competitiva moderadamente regulada pelo Estado e um sistema de proteção social baseado em políticas focalizadas para os mais necessitados. Sant’Anna e Silva (2008) comparam as idéias dos partidos de esquerda do Brasil, Chile, Uruguai e Bolívia e o gasto social em seus governos, concluindo que a derrocada do socialismo real, a crise do pensamento marxista e o neoliberalismo são elementos essenciais para a compreensão das mudanças das idéias dos partidos, de estruturais e estatizantes para específicas e focalizadas – do qual as políticas de transferência de renda seriam um desdobramento.

Este artigo explora outras perspectivas sobre a relação entre os partidos de esquerda e as políticas sociais de seus governos, com os casos do Partido dos Trabalhadores – PT (Brasil) e do Partido Socialista – PS (Chile). Procura averiguar em que medida as idéias dos partidos mudaram em resposta ao jogo eleitoral, formando alianças e buscando ampliar o suporte – para isso, analisa as diferenças entre as idéias internas dos partidos e as propostas dos programas de governo entre 1989 e 2006. Quanto às políticas sociais, o artigo apresenta uma análise do gasto governamental e das inovações realizadas na educação, saúde e garantia de renda durante os governos Lula e Lagos/Bachelet. Busca, então, analisar em que medida estes governos responderam às idéias dos partidos e dos programas de governo e quais outros mecanismos e obstáculos se interpuseram nesta relação. Na conclusão, aponta alguns

problemas das análises que englobam as relações entre partidos e políticas em grandes processos históricos e defende a necessidade de interpretações intermediárias no estudo destas relações.

Eleições e mudança programática no PT e no PS

Embora distadas em quase cinqüenta anos (1933 e 1980), a formação do PS e do PT apresenta algumas semelhanças relevantes: ambos surgiram durante processos de redemocratização, unificando grupos políticos já existentes e com fortes vínculos com o movimento sindical. A literatura tende a concordar quanto à diferença representada pelo PT entre os partidos formados com a abertura do regime militar. Mainwaring (2001, p. 214) contrasta o PT com os partidos *catch-all* brasileiros, salientando que “corresponde ao modelo de Duverger de um partido organizado e disciplinado”. Neste sentido, Meneguello (1989) considera o PT o primeiro partido de massas surgido no Brasil, dado seu caráter societário de representação dos trabalhadores. No entanto, a autora aponta que, para estender sua abrangência eleitoral, a agremiação amainou sua imagem, abriu-se a candidaturas identificadas com a classe média e se tornou mais flexível nas alianças a partir das eleições de 1985.

O PS entrou na ilegalidade em 1973, quando o governo do socialista Salvador Allende foi interrompido pela ditadura de Pinochet. No exílio, o PS foi dividido em duas correntes (ROBERTS, 1994). O PS-Altamirano, operando na Europa ocidental, recebeu o impacto dos partidos eurocomunistas, promoveu a revisão das idéias sobre o socialismo e passou a defender uma transição negociada no Chile. Já o PS-Almeyda operava a partir de Berlim, próximo ao bloco comunista, contava com a maioria dos militantes no Chile e manteve posições ortodoxas e favoráveis à luta aberta contra a ditadura. Como reflexo desta divisão, o PS ingressou na democracia em duas frentes. No PPD, formado pelo PS-Altamirano e outros grupos em apoio à Concertación de Partidos Por la Democracia; e no PAIS (Partido Amplio de Izquierda Socialista), unindo PS-Almeyda e PCCh (Partido Comunista de Chile). Contudo, o sistema binominal, a preponderância da via negociada, o

mau desempenho eleitoral do PAIS e a eleição de Aylwin favoreceram a reunificação do PS junto da Concertación (SALCEDO e FUENTE, 2007).

Tomando-se como referência o programa de governo de Allende, de 1971, e o primeiro programa do PT, de 1989, pode ser traçado um paralelo entre as idéias dos dois partidos até o momento da conquista da presidência no Chile e no Brasil.

Mesmo sem referências expressas ao socialismo (como em seu programa de 1936), o programa da vitória de Allende defende uma ampla planificação econômica e social. A expropriação das grandes empresas e rígidos controles públicos seriam capazes de garantir o crescimento econômico e a estabilidade dos preços. Assim, pretende “construir una economía basada en la planificación científica y democrática, [...] una verdadera disciplina social basada en el pueblo mismo” (Unidad Popular, 1969, p. 41). Semelhante, o programa de governo do PT em 1989 propõe medidas de intervenção do Estado na economia e na sociedade: o rol de empresas a serem nacionalizadas inclui os hospitais, a indústria farmacêutica, os grandes bancos e as empresas de transporte urbano. A política econômica apresentada é baseada na gestão do Estado sobre o setor produtivo e financeiro, no não pagamento da dívida externa e em uma política antiinflacionária com controle de preços: “[o] Estado, controlado pelos trabalhadores, deve planejar e orientar a vida econômica” (PT, 1989).

Percebe-se que nestes dois programas são apresentadas propostas exclusivamente voltadas para fortalecer o papel do Estado. Os partidos preterem a participação do mercado na oferta de serviços de saúde e educação, bem como compreendem a distribuição e garantia de renda como função da expansão do emprego e majoração do salário-mínimo. Nos dois documentos, o caráter popular dos futuros governos ora decorre de mudanças institucionais, ora é pressuposto das próprias intenções dos partidos – como a observação do programa de Allende, de que suas propostas beneficiariam 90% da população chilena.

O primeiro programa de governo da Concertación, para a candidatura Aylwin em 1989, encontra-se marcado pelo regime militar e pela experiência tragicamente interrompida de Allende. A idéia

carregada no próprio nome, que remete à moderação e a busca do consenso, informa o projeto de crescimento econômico com melhora nas condições sociais: “no habrá crecimiento, justicia y paz social, por un manejo inadecuado de la economía o por tratar de alcanzar metas incompatibles con los recursos efectivamente movilizables” (CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, 1989, p. 11). Assim, o programa aponta que o crescimento econômico deve ser alcançado a partir de um ambiente favorável ao mercado. Contudo, aponta que o mercado sozinho não supre as necessidades dos mais pobres, devendo o Estado implementar políticas de segurança alimentar, saúde e educação.

Essas idéias centrais permaneceram nos programas de 1994 e 1999. Na candidatura Frei Ruiz-Tagle, em 1994, o objetivo de crescer com equidade é apresentado em função do investimento social e da expansão das exportações (CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, 1994, p. 53). O foco na política macroeconômica se mantém rigoroso: “supone inflación decreciente y exige mantener un severo control sobre las finanzas públicas; una política monetaria [...] consistentes con la productividad del capital en el largo plazo” (CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, 1994, p. 45). Igualmente, o programa do socialista Lagos, de 1999, articula crescimento econômico e diminuição das desigualdades. Embora ressalve a importância de gerar mais empregos – “[l]os chilenos no quieren regalos, sino oportunidades” (CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, 1999, p. 1) – o programa observa que o Estado deve atender os necessitados com políticas focalizada nos mais pobres. Quanto ao fomento do crescimento econômico, as propostas são taxativas: controle da inflação, déficit moderado de conta corrente, autonomia do Banco Central, disciplina fiscal, melhorar a eficácia do gasto público, “cumplir con los compromisos sociales sin poner en riesgo el crecimiento y la estabilidad” (CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, 1999, p. 8).

Nestas três eleições, portanto, as políticas propostas pela Concertación apresentam o Estado como provedor de incentivos

DOSSIÊ PARTIDOS, ELEIÇÕES E PARTICIPAÇÃO

conducentes ao crescimento econômico, mas sua intervenção direta é afastada. Entretanto, esta posição da coalizão não é acompanhada pelo PS, que em seus documentos internos reiteradamente cobra maior ênfase nas capacidades estatais – notado nas disputas de 1989, 1994 e 1999.

Ainda dividido, nas eleições de 1989 o PS lançou um programa de apoio à Concertación e ao PAIS, mas enfatizou que este respondia melhor aos interesses populares, contrários ao pagamento da dívida e ao capital especulativo estrangeiro (PS, 1989). Na preparação para as eleições de 1994 os socialistas ratificam as principais políticas da Concertación, mas defendem maiores responsabilidades do Estado como promotor de oportunidades e na regulamentação laboral (PS, 1992, p. 34 e 42). Um maior distanciamento entre as propostas do PS e a Concertación pode ser observado entre o programa da pré-candidatura de Lagos e o programa da coalizão para 1999. Mesmo respeitando os avanços conquistados nas administrações Aylwin e Frei, o PS cobra maior ímpeto contra a desigualdade social. Para isso, a política de consensos deve dar lugar ao poder real da maioria e o Estado deve ser fortalecido:

[...]os socialistas afirmamos que sin un Estado vigoroso no habrá igualdad de oportunidades, ni tampoco un desarrollo integral y sustentable. Rechazamos la idea de un Estado mínimo o subsidiario. Se requiere un Estado [...] que abra las oportunidades para todas las personas (PS, 1998, p. 5).

Tal distanciamento ocorre também no PT, em 1998 e 2002. Em 1989 e 1994 os programas de governo são as próprias resoluções aprovadas pelo partido. Chama a atenção que, em 1994, estão ausentes promessas de realizar estatizações, a idéia do socialismo apresenta-se como um objetivo distante e aparecem as primeiras propostas dirigidas aos pequenos empresários. Em 1998, com o apelo do programa ao setor empresarial, surge um indício importante do distanciamento: enquanto as diretrizes aprovadas pelo partido defendem “uma perspectiva histórica anticapitalista [...] um modelo de desenvolvimento orientado

para a produção de bens de consumo de massa e serviços públicos essenciais, que priorize as condições básicas da subsistência” (PT, 1997), a Carta Compromisso eleitoral firma “o compromisso de fazer do Brasil uma economia industrial forte, preservando as grandes empresas nacionais capazes de competir nos mercados globalizados” (UNIÃO DO POVO MUDA BRASIL, 1998, p. 3).

Assim, já em 1998 observam-se elementos de divergência entre as intenções defendidas pelo PT e as propostas nas eleições. Em 2002, contudo, esta divergência apresenta-se com clareza. As diretrizes aprovadas pelo partido defendem que “será necessário denunciar do ponto de vista político e jurídico o acordo atual com o FMI” (PT, 2002, p. 13), apontam que o futuro governo deve cercear o capital especulativo, rever as privatizações e redimensionar a importância do controle da inflação e da responsabilidade fiscal. Em contraste, o programa nas eleições afirma que “não vai romper contratos nem revogar regras estabelecidas. Compromissos internacionais serão respeitados” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 11). Embora aponte que o capital produtivo deve ser priorizado, não prevê restrições diretas ao capital especulativo; embora as privatizações sejam censuradas, não defende revisões; o controle da inflação e a responsabilidade fiscal são tratadas como conquistas que devem ser preservadas na “transição para um novo modelo de crescimento sustentável” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 11).

Completando as mudanças já esboçadas anteriormente, em 2002 a candidatura de Lula se apresenta como uma aliança entre trabalhadores e empresários nacionais, pobres e proprietários, contra as carências mais profundas (combate à fome) e pelo crescimento econômico com liberdade de mercado. Esta é a intenção da Carta ao Povo Brasileiro, na qual Lula exorta a adesão do empresariado ao projeto. Ao mesmo tempo, o PT pela primeira vez alia-se a um partido fora do campo da esquerda, o Partido Liberal, que apresentou um grande empresário como candidato à vice-presidente da chapa. A leitura dos programas de governo entre 1989 e 2002, assim, permite observar que cresce a importância dos aspectos pragmáticos da conquista e do

exercício do governo, na medida em que o PT reorganiza os conceitos de seu discurso.

Contrariando a tendência percebida, nas novas corridas presidenciais não há diferença entre as propostas internas do PS e do PT e as disposições de seus programas de governo. A adesão do PT às políticas do governo é tão clara nas diretrizes aprovadas pela agremiação em 2006 que precisa ser justificada no próprio documento: enquanto as propostas anteriores “cumpriram um duplo papel: mobilizar a militância partidária no processo de elaboração e servir de instrumento na polêmica com as demais forças políticas e sociais”, agora serviriam para “organizar um discurso didático que resgate o Governo Lula” no momento eleitoral (PT, 2006, p. 3 e 12). O PS abandona o foco restrito nos mais carentes para “profundizar la capacidad del mensaje socialista de convocar a una amplia mayoría social y política” (PS, 2005, p. 1). Esta proposição orientou a pré-candidatura de Bachelet em 2005 e tornou-se o mote principal do programa de governo da candidatura à presidência. Trata-se da redução dos riscos e da insegurança econômica não só dos mais pobres, mas também da classe média: “[a]hora está llegando el tiempo de que las políticas sociales se articulen en un sistema de protección social capaz de abrir oportunidades y limitar riesgos para quienes no tienen posibilidad de protegerse por sus propios medios” (CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, 2005, p. 13). A estabilidade macroeconômica permanece, todavia, como insubstituível pela atuação direta do Estado.

Pode-se, a partir dos elementos destacados, traçar a trajetória do PS e do PT após a redemocratização. No início, o PS encontrava-se dividido entre fortalecer o papel do Estado e viabilizar uma transição consensual para a democracia, mas após sua unificação junto à Concertación, a agremiação passou a compartilhar do programa de crescimento com igualdade – embora mantendo diferenças relevantes quanto ao papel do Estado. A partir de 1989 os programas de governo de Lula buscaram ampliar seu apelo, incluindo compromissos com setores empresariais em 1994 e 1998, até propor a aliança com o grande setor econômico nacional para enfrentar a pobreza e favorecer o

crescimento econômico em 2002. Se o PS e o PT distanciaram-se das propostas de Lula e da Concertación até elegerem seus candidatos a presidente, no momento das novas eleições percebe-se a adesão das agremiações aos governos.

Gasto e inovação nas políticas sociais dos governos Lula e Lagos/Bachelet

Lagos e Lula assumiram a Presidência de seus países em momentos de preocupação com a situação econômica. Em 2000, o Chile enfrentava os efeitos da crise asiática e os primeiros resultados negativos no crescimento econômico no período democrático, com forte impacto no desemprego. No Brasil, em 2003, havia desestabilização da inflação, do câmbio e da confiança do mercado, em parte como reação de investidores e capitalistas à vitória de Lula – o que pode ser relacionado com a piora na desigualdade de renda e no número de pobres entre 2003 e 2004. Em resposta a estas situações, os novos governos utilizaram os mesmos remédios ortodoxos dos governos anteriores (FAZIO e PRADA, 2006; MARTINS, 2007). Embora este artigo não vise realizar uma comparação entre os governos estudados e as gestões anteriores, vale salientar que também o sistema de proteção social não sofreu transformações radicais. Para analisar as políticas sociais de Lula e Lagos/Bachelet, é possível analisar inicialmente o gasto de seus governos na área da saúde, educação e garantia de renda (previdência, desemprego, assistência/proteção social), apresentado como percentual sobre o gasto total dos governos.

DOSSIÊ PARTIDOS, ELEIÇÕES E PARTICIPAÇÃO

Quadro 1 - Gasto social como porcentagem do gasto total do governo –
Brasil, 2002-2008

BRASIL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	FHC	Lula (1)			Lula (2)		
Previdência	28,6	31,5	32,1	31,7	31,4	30,2	28,8
Saúde	8,1	7,7	8,1	7,7	7,5	7,3	7,0
Educação	7,5	7,2	6,6	6,7	6,4	6,9	7,5
Desemprego	2,3	2,4	2,3	2,4	2,7	2,9	2,9
LOAS	1,1	1,2	1,4	1,6	1,8	1,8	1,9
Assist. Social	0,4	0,5	1,5	1,3	1,8	1,8	1,8

Fonte: Elaboração do autor. Para Brasil: porcentagem sobre o gasto total, exceto dívida (cálculo do autor). Para previdência, considerado o gasto com benefícios, descontados benefícios de servidores federais. Para saúde e educação, gasto integral, inclusive Fundef/Fundeb. Assistência Social exclui LOAS. Fonte: Secretaria de Orçamento Federal.

Quadro 2 - Gasto social como porcentagem do gasto total do governo –
Chile, 1999-2008

CHILE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Frei	Lagos					Bachelet			
Idade Avanç.	27,2	27,3	26,8	26,2	26,3	25,3	24,9	23,9	22,0	20,6
Saúde	12,4	12,7	13,3	13,4	14,0	14,2	14,5	15,3	15,9	15,8
Educação	16,7	16,7	17,4	17,8	17,8	18,1	17,0	16,8	17,2	18,4
Desemprego	0,3	0,4	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Prot. Social	1,0	1,0	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6

Fonte: Elaboração do autor. Para Chile: Proteção Social, apenas valor n.e.p., que inclui *Chile Solidario*. Fonte: Dirección de Presupuestos (2009).

Quadro 3 - Variação do gasto social no Brasil e no Chile

BRASIL	Lula 1		Lula 1 + Lula 2	
	Variação	Var. (%)	Variação	Var. (%)
Previdência	2,8	9,8	0,2	0,7
Saúde	-0,6	-7,4	-1,1	-13,6
Educação	-1,1	-14,7	0	0,0
Desemprego	0,4	17,4	0,6	26,1
LOAS	0,7	63,6	0,8	72,7
Assist. Social	1,4	350,0	1,4	350,0
CHILE	Lagos		Lagos + Bachelet	
	Variação	Var. (%)	Variação	Var. (%)
Idade Avanç.	-2,3	-8,5	-6,6	-24,3
Saúde	2,1	16,9	3,4	27,4
Educação	0,3	1,8	1,7	10,2
Desemprego	0,1	33,3	0,1	33,3
Prot. Social	0,4	40,0	0,6	60,0

Fonte: Elaboração do autor, conforme dados dos quadros 1 e 2. Variação calculada do último ano do governo anterior para o último de cada período.

A configuração do gasto social brasileiro e chileno durante os governos Lula e Lagos/Bachelet permitem algumas observações. No

governo Lula, as áreas da saúde e educação não receberam mais, mantiveram um patamar entre 7 e 8% (saúde) e 6,5 e 7,5% (educação) sobre o gasto total do governo. Na garantia de renda, o crescimento do gasto com LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) pode refletir a majoração do salário mínimo, que é parâmetro para elegibilidade e define o valor do benefício. Contudo, a realização desta política ocorre de maneira insulada da esfera política do governo, pois está praticamente toda regulamentada em lei e é executada por um órgão especializado. Uma alteração normativa relevante na LOAS permitiu que duas pessoas na mesma família recebessem o benefício. O incremento no gasto em assistência social foi substancial durante o governo Lula (350%), mas a área responde por apenas 1,8% do gasto total do governo. Esta parece ser a única variação que está fortemente vinculada à inovação do governo na instituição de políticas sociais (Bolsa Família).

No Chile, durante os governos Lagos e Bachelet pode ser observado um crescimento consistente do gasto público em educação e, especialmente, em saúde. O incremento na saúde está fortemente vinculado com inovações do governo Lagos (abordadas a seguir). O gasto com os benefícios de idade avançada, como a complementação com benefícios previdenciários que não atingem um valor mínimo – considerado um passivo da privatização da previdência social na ditadura Pinochet – diminuiu em todo período. Embora com incremento relevante, o gasto na proteção social (que engloba o programa Chile Solidario) representa apenas 1,6% do gasto total do governo. Da mesma forma, apesar da inovação no seguro desemprego, a rubrica cresceu minimamente.

Para compreender melhor as políticas implementadas pelos governos não basta saber quanto foi gasto em cada área, é necessário saber *como* os governos decidiram gastar. Resumidamente, podem ser apresentadas as principais iniciativas de Lagos/Bachelet e Lula no campo das políticas sociais – para garantia de renda, saúde e educação, destacando-se a relação destas iniciativas com as propostas eleitorais. Na assistência/proteção social, as medidas mais relevantes foram a implantação, respectivamente, do Chile Solidario e do Bolsa Família,

programas que reorganizaram, centralizaram e ampliaram as políticas de transferência direta de renda existentes.

A proposta inicial de Lula para a assistência social centrava-se no projeto Fome Zero, apresentado no programa de governo de 2002 como um complexo de medidas estruturais e compensatórias visando erradicar a fome. Considerando os programas anteriores, pela primeira vez a assistência social não foi tratada como reflexo da proteção ao emprego e das políticas de educação e saúde. No início, o governo Lula foi incapaz de implementar as propostas do Fome Zero de forma a trazer resultados positivos a curto prazo (MARTINS, 2007, p. 40). Parece assim ter sido substituído em relevância pelo programa Bolsa Família, uma política que pôde crescer muito rapidamente por meio da capacidade estatal já instalada no setor bancário e nos municípios. Entre 2004 e 2006, o Bolsa Família estendeu o atendimento de 6,5 para alcançar o objetivo de 11 milhões de famílias (DATASUS), simultaneamente ao incremento no gasto com assistência social (Quadro 1). Assim, se o Fome Zero abriu uma visão não subordinada da política assistencial para o PT, parece que o Bolsa Família consolidou a assistência social no governo.

Outro dado interessante é que, entre 2004 e 2008, nota-se um avanço contínuo no acompanhamento das condicionantes do Bolsa Família (saúde e educação de crianças e adolescentes), que passou de 31,2 para 58,24% do total de famílias beneficiadas pelo programa (DATASUS). Este avanço é condizente com a preocupação, declarada no programa de governo de 2006, de complementar as políticas de transferência direta de renda com serviços assistenciais, de saúde e educação adequados.

Assim como no primeiro programa de Lula, no primeiro programa de governo da Concertación a idéia de assistência social estava subordinada ao trabalho. Nas propostas de Lagos aparece a primeira disposição para unificar os programas de assistência, destacando a preocupação em focalizá-los nos mais carentes e não prejudicar a busca de emprego. Estas intenções orientaram a criação do programa Chile Solidario, em 2002, com o objetivo de melhorar o acesso dos indigentes

DOSSIÊ PARTIDOS, ELEIÇÕES E PARTICIPAÇÃO

aos programas pré-existent, acompanhar o desenvolvimento das famílias com apoio especializado, e priorizar sua inclusão no trabalho e seguridade social. O eixo principal do Chile Solidario são os programas de transferência direta de renda (Bono de Protección Familiar e Bono de Egreso), além do acompanhamento de diversas condicionantes relacionadas à educação, saúde, trabalho, habitação.

Outra inovação de Lagos foi o Seguro Cesantía, obrigatório para todas as novas relações de emprego. O seguro é composto por um fundo individual, com contribuições dos empregados e empregadores, e um fundo solidário que conta com aportes estatais, para complementar os benefícios inferiores ao mínimo. A administração dos seguros, sujeita à regulação pelo Estado, ficou a cargo das Administradoras de Fondos de Pensões (AFP) – entidades privadas do sistema previdenciário. Interessante notar que, no momento de inovar no campo das políticas sociais, o governo Lagos preferiu aproveitar os paradigmas institucionais já existentes e implementar uma política por serviços privados. Para Concha (2001, p. 45) o seguro foi bem sucedido em conjugar incentivos adequados para fortalecer as relações de emprego e proteger os trabalhadores.

A pesquisa de Soares e outros (2007) aponta que as políticas de transferência direta de renda possuíram um impacto relevante na redução da desigualdade: foram responsáveis por 21% da redução observada no Brasil (entre 1995 e 2004) e 15% no Chile (entre 1996 e 2003, período com pequena queda do GINI). Nos governos Lagos e Lula ocorreu uma melhora expressiva no número de pobres:

Quadro 4 - GINI e pobreza no Brasil e no Chile

BRASIL	2002	2006	Variação	Var. (%)
GINI	0,5886	0,562		
Miséria (%)	26,72	19,31	-7,4	-27,7
Pobreza extrema (%)	6,63	4,69	-1,9	-29,2
CHILE	2000	2006	Variação	Var. (%)
GINI	0,559	0,522		
Pobres não ind. (%)	14,6	10,5	-4,1	-28,0
Indigentes (%)	5,6	3,2	-2,4	-42,8

Fonte: Elaboração do autor. Fonte para Brasil: CPS/IBRE/FGV (2007). Chile: CEPAL, demais em Pesquisa Casen. Percentual sobre população total.

DOSSIÊ PARTIDOS, ELEIÇÕES E PARTICIPAÇÃO

Na ditadura de Pinochet foi estabelecido um sistema de saúde misto no Chile, permitindo aos assegurados optarem por instituições de seguro privado (ISAPRE) ou pelo sistema público (FONASA). Embora todos os programas de governo da Concertación propusessem medidas pontuais de reforma, foi no programa de Lagos que a saúde mereceu maior destaque. Boeninger (2008, p. 161) aponta que este compromisso resultou em uma reforma bem sucedida, o Plano Auge. O Ministério da Saúde passou a estabelecer um conjunto de patologias com atendimento garantido pelos sistemas público e privado, e os hospitais públicos ganharam autonomia para contratar serviços privados. A regulamentação e a fiscalização dos dois setores foram unificadas, melhorando o controle sobre as ISAPRE.

O Plano Auge, portanto, fortaleceu a capacidade do Estado em prestar serviços de saúde e gerenciar o sistema misto. O expressivo incremento no gasto relativo (quadros 2 e 3) é compatível com o crescimento dos associados à FONASA – de 61,5 para 68%, entre 1999 e 2005 (FONASA). Assim, a mudança nas regras da política em saúde, associada ao aumento do gasto na área, parece atingir resultados.

O governo Frei (1994-1999) priorizou a educação, e Lagos deu continuidade na área com melhorias na remuneração dos professores, focalização de recursos, extensão da jornada escolar e investimentos nas áreas e estudantes mais carentes. Para combater a evasão, as escolas subvencionadas que atendem beneficiários do Chile Solidario passaram a receber um subsídio extra. É interessante notar que a importância dos estabelecimentos privados subvencionados na educação básica e média cresceu aceleradamente durante o governo Lagos – de 35 para 43% do total de matrículas (MINEDUC). Já os estabelecimentos públicos (municipalizados na ditadura Pinochet), embora em 2005 ainda atendessem quase a metade de todos os alunos, perdeu espaço continuamente.

Na educação superior, o governo procurou diversificar as fontes de financiamento e crédito para os estudantes, mantendo restrita a contribuição do governo central – 1,9% do gasto total (DIRECCIÓN DE

PRESUPUESTOS, 2009). Cumpre destacar o crescimento acelerado do ensino não subvencionado (particular) no período: enquanto o número de estudantes em universidades subvencionadas dobrou, nas universidades não subvencionadas triplicou. Esta dinâmica no ensino superior e a importância dos estabelecimentos subvencionados na educação básica e média podem significar a preferência, durante o governo Lagos, por incentivar os serviços privados para proporcionar o acesso universal à educação.

Na saúde e na educação, os programas de Lula partem de posições vinculadas aos serviços prestados pelo Estado e com restrições aos serviços privados, em 1989. Os programas de 1994 e 1998 são moderados, garantem a autonomia dos serviços privados sem incentivá-los: uma posição crítica e restritiva, mas com intervenção apenas nos termos da Constituição de 1988. Em 2002, o programa deixa para trás as críticas, embora proponha apenas serviços universais prestados pelo Estado na educação e os priorize na saúde. Durante o primeiro mandato de Lula, nas duas áreas o governo utilizou serviços privados, medidas ratificadas no programa da reeleição de Lula.

Duas iniciativas do primeiro governo Lula na saúde merecem destaque. Em 2003, foi criado o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu), em conjunto com municípios e Estados. Também foi criado o programa Farmácia Popular, pelo qual os laboratórios estatais disponibilizam medicamentos por preços subsidiados, em estabelecimentos públicos e privados. Outro dado relevante foi a expansão do programa saúde da família entre 2002 e 2006: de 59% no número de equipes, 24% para agentes comunitários e 257% para equipes de saúde bucal (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009) – todos implementados pelos municípios e Estados.

A expansão do ensino básico, além do fundamental, foi defendida nos programas entre 1989 e 2002, mas apenas no segundo mandato de Lula uma medida importante foi adotada: a ampliação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), para o ensino básico (Fundeb). A composição das matrículas da educação básica em 2005, conforme o tipo de estabelecimento, revela que os

DOSSIÊ PARTIDOS, ELEIÇÕES E PARTICIPAÇÃO

estados e DF respondem por 42% do total, municípios por 45% e estabelecimentos privados por 13% – (INEP), cálculos do autor. Não houve alteração relevante entre 2002 e 2005. O número de matrículas em escolas da União, mesmo crescendo 60% entre 2002 e 2005, responde por apenas 0,3% do total. A manutenção geral deste quadro reflete a ausência de mudanças nas políticas do setor e a manutenção da fração representada pelo gasto em educação no gasto total do governo.

Com os dados sobre o ensino superior – (INEP), cálculos do autor – pode-se averiguar que entre 2002 e 2005 houve um crescimento de 13% nas matrículas em instituições federais de ensino superior – IFES. De fato, ocorreu uma expansão em todos os tipos de estabelecimentos – como as privadas avançaram mais, o número de matrículas em estabelecimentos públicos caiu em 3% sobre o total (de 30 para 27%). A principal medida do primeiro governo Lula na educação superior foi o ProUni (Programa Universidade para Todos), em 2005. O programa condicionou benefícios tributários já existentes antes à concessão, pelos estabelecimentos privados, de bolsas para estudantes carentes. Em 2005, o ProUni forneceu bolsas em número equivalente a 3,44% das matrículas nas universidades privadas, ou 19,37% das IFES – até 2009, o número de bolsas mais do que dobrou (PROUNI). Assim, a principal medida na área, durante a primeira gestão de Lula, foi a utilização dos serviços privados para expandir a oferta de vagas. No segundo mandato, além da expansão do ProUni, o governo promoveu a expansão de vagas nas IFES, inclusive com a abertura de novos estabelecimentos.

Pode-se observar, concluindo, que os governos de Lula e Lagos, no que tange às políticas sociais, parecem estar efetivamente relacionados aos seus programas de governo, mas no que os programas se afastam das idéias partidárias, os governos se afastam ainda mais. Os governos Lula e Lagos recorreram mais a agentes privados para realizar suas políticas públicas e às políticas de transferência direta de renda do que seus partidos esperavam – isto significou cautela no incremento do aparato estatal. Os programas de governo de Lula (2002) e de Lagos estão, em grande medida, adstritos às políticas sociais já

existentes e seus governos não promoveram grandes inovações. Todas as inovações relevantes reorganizam e expandem políticas ou recorrem a regras, práticas e organizações previamente existentes. Os programas da reeleição e os novos mandatos seguiram, sem muitas inovações, as bases lançadas inicialmente.

Observações sobre a mudança programática no PT e no PS

A análise precedente permite inferir que PS e PT moderaram suas posições na medida em que se inseriram no jogo eleitoral, inclusive na busca da presidência. O caso brasileiro apresentou um processo de mudança mais claro, coerente com avanços em uma tendência. Já o PS reformulou suas idéias no exílio, permitindo uma adaptação rápida quando exigido pelo ambiente político na redemocratização. A partir deste momento, o PS manteve-se congelado, para completar seu entrelaçamento com a Concertación apenas no governo Lagos.

Os efeitos da competição democrática e da busca do controle do governo sobre os partidos são notados desde cedo. Lipset e Rokkan (1992, p. 167) salientam que as agremiações, no sistema partidário, apresentam-se como alianças em conflito que precisam “romper com as clivagens existentes e estabelecer frentes comuns com inimigos potenciais” se desejam exercer influência na comunidade. Reconhecem, ademais, no abrandamento das posições ideológicas e nos compromissos dos partidos socialistas ao assumirem governos, indício do *emburguesamento* decorrente da dinâmica eleitoral (LIPSET e ROKKAN, 1992, p. 195). Em outra análise clássica, Kirchheimer (1980) percebe que o fracasso dos partidos socialistas em promoverem a integração política plena de seus constituintes, diante da abertura do mercado político europeu após a Segunda Guerra, favoreceu a transformação dos partidos de massas em partidos *catch-all*. O partido *catch-all*

renuncia a los intentos de incorporar moral y espiritualmente a las masas y dirige su atención ante todo hacia el electorado; sacrifica, por tanto, una penetración ideológica más profunda a una irradiación

DOSSIÊ PARTIDOS, ELEIÇÕES E PARTICIPAÇÃO

más amplia y a un éxito electoral más rápido (LIPSET e ROKKAN, 1992, p. 331).

Posteriormente, Katz e Mair (1995) identificam uma reação dos partidos à insegurança proveniente da competição eleitoral e da perda das conexões com a sociedade. Observam o surgimento dos partidos cartel, que voltam a elidir as diferenças ideológicas no sistema partidário na medida em que buscam no Estado instrumentos para manterem-se viáveis – seja com recursos financeiros, privilégios de patronagem ou barrando o surgimento de outras agremiações. Kitschelt (2000), ao seu turno, aponta que a demanda por recursos estatais e a convergência das posições políticas das agremiações são resultados das mudanças sociais e econômicas, que trouxeram um nível de complexidade não traduzível em alternativas ideologicamente consistentes, do que propriamente uma estratégia dos partidos para controlar o sistema político.

Przeworski (1989) observa que os partidos socialistas nas democracias da Europa, contando apenas com o proletariado, não puderam somar a maioria de votos necessária para chegar ao governo e realizar transformações radicais. Na via democrática, estas agremiações precisaram formar alianças com outros setores e, em decorrência, abandonar a pretensão de nacionalizar os meios de produção. No governo, resumiram-se a realizar reformas redistributivas que “[n]ão modificavam a estrutura da economia nem o equilíbrio das forças políticas” (PRZEWORSKI, 1989, p. 52). Segundo o autor, apenas após a Grande Depressão e Keynes formaram-se amplas alianças em favor da intervenção do Estado, *nacionalização* do consumo e gestão do capitalismo. Com estes dois movimentos, contudo, os partidos “enfraquecem a preeminência da classe e, adicionalmente, reforçam a ideologia universalista de cidadãos-indivíduos” (PRZEWORSKI, 1989, p. 128).

O presente trabalho apresentou um indicativo de que o PS e o PT realizaram sacrifícios, em termos ideológicos, em favor da conquista de votos e da formação das alianças que viabilizaram a ascensão de Lula e

Lagos: os partidos subscreveram programas de governo nitidamente menos rígidos do que o ponto ideal manifestado em seus documentos internos. Portanto, pode-se inferir que o PS e o PT aceitaram abdicar aspectos relevantes de seu programa ideológico em favor da ampliação do apelo eleitoral e da constituição de alianças com forças políticas de outros matizes. Esta parece ter sido uma condição para superar a barreira eleitoral e conquistar a presidência. Outro indicativo é a mudança das posições dos partidos no tempo, que praticamente preencheram as diferenças entre os partidos e os programas de governo. Assim, pode-se afirmar que os programas de governo anteviram mudanças que seriam incorporadas pelos partidos, em um processo incremental. O mesmo pode ser observado em relação às políticas adotadas pelo primeiro governo Lula e por Lagos, dada a adesão apresentada nos programas da reeleição e de Bachelet – para isso, foi importante a mudança organizacional dos partidos (OLIVEIRA, 2009).

Foi identificada uma diferença programática fundamental entre os partidos e as candidaturas presidenciais: a defesa da intervenção estatal na economia e seu controle, com exclusividade ou preponderância, na oferta do bem-estar social. É possível fazer uma ressalva sobre a permanência da preocupação saliente com a promoção da igualdade nos dois partidos. Para o PS, chama atenção que a idéia de realizar um governo para a maioria dos chilenos é o mote principal tanto do programa de Allende quanto de Bachelet, embora as intenções dos partidos e suas ações no governo sejam imensamente diferentes. No mesmo sentido, permanece nos programas de governo de Lula lançados entre 1989 e 2006 a mesma idéia de gerar um novo modelo de desenvolvimento econômico e social – mesmo que as políticas pensadas em 1989 sejam, em alguns casos, o oposto daquelas realizadas no governo Lula e ratificadas em 2006. É importante, portanto, colocar em termos esta continuidade de propósitos. As mudanças reparadas significam uma limitação substantiva na capacidade de intervenção do Estado, tal como proposta pelos partidos.

Observações sobre as políticas sociais dos governos Lula e Lagos/Bachelet

Ao lado da função ideológica de favorecer a integração de seus constituintes e organizar suas demandas ao sistema político, outras funções clássicas dos partidos políticos são ocupar a máquina do governo com seus agentes e influenciar as políticas públicas. Evidentemente, muitos obstáculos se interpõem aos partidos na realização deste objetivo. Foram encontrados elementos que permitem inferir que as políticas sociais implementadas nos governos Lagos/Bachelet e Lula, embora tenham seguido em linhas gerais os programas de governo dos candidatos, foram menos audazes do que seus partidos esperavam (ao menos nos primeiros governos). Além disso, em muito foram baseadas nas políticas já existentes. Algumas teorias consolidadas a respeito do tema, que podem lançar luzes sobre estas observações, são brevemente sumarizadas a seguir.

Numa perspectiva teórica marxista, Lenhardt e Offe (1984, p. 32) consideram que as políticas sociais são determinadas “segundo uma orientação funcional em relação ao [...] problema da reprodução permanente da relação de trabalho assalariado”. Para os autores, os resultados das exigências por maiores garantias sociais são limitados pelas necessidades de reprodução do capital e administração da oferta de mão-de-obra. A Concertación, mesmo nos programas e nos governos de Lagos e Bachelet, é expressa nestas preocupações. A criação do seguro desemprego foi aprovada apenas após a crise asiática, com o crescimento do desemprego, e o trabalho é um interesse saliente do Chile Solidario. Embora o PT considere o Bolsa Família um projeto para garantia do consumo – criar um grande mercado de consumo de massas –, é patente que responde à falha de inserção dos beneficiários no mercado de trabalho (ROCHA, 2008). Estes elementos podem ser considerados aberturas às prescrições de Lenhardt e Offe.

Outras análises revelam o papel dos atores sociais. Em pesquisa dedicada ao impacto dos partidos nos sistemas de bem-estar das democracias européias, Castles (1982) observa que a estrutura ideológica do sistema partidário pode afetar a forma pela qual as

demandas dos cidadãos são transladadas em políticas. O autor indica que os partidos fazem diferença, mas que a força dos partidos de direita no parlamento e no gabinete explicam melhor as alterações marginais nos sistemas de proteção social do que a esquerda (mesmo quando no governo). Este artigo não abordou as diferenças entre as idéias das diferentes forças políticas no Brasil e no Chile. Procurando as razões pelas quais os governos da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai adotaram programas focalizados de transferência de renda, Muñoz (2006) destaca que a opção por políticas universalistas enfrenta, além das contingências econômicas, a dificuldade política de estabelecer compromissos sociais que sustentem seus custos. Esta conclusão pode ser fortalecida pelo abrandamento, nas alianças eleitorais, das idéias sobre a atuação do Estado nas políticas sociais.

Outra perspectiva foca-se nas características do Estado. Conforme Evans e Rueschemeyer (1999), a capacidade estatal em realizar políticas de redistribuição depende das características desenvolvidas ao longo da história. Especialmente, se foram criadas agências fortemente articuladas e autônomas em relação aos interesses sociais, capazes de atuar em oposição às regras *normais* do mercado e da sociedade. Conforme os autores, este constrangimento é especialmente relevante para políticas redistributivas que dependam da atuação direta da administração, não apenas de transferências monetárias. Estas observações lançam luzes sobre o arrefecimento do Fome Zero no primeiro ano de Lula e a expansão do Bolsa Família. Permitem analisar, também, após o desmonte do Estado chileno na ditadura Pinochet, a utilização de serviços privados na educação, a manutenção do sistema misto na saúde, a concessão do seguro desemprego às AFP – mesmo quando Lagos e a Concertación imprimem inovações e investimento nas políticas sociais.

Weir e Skocpol (1999) apontam que os políticos e burocratas da estrutura estatal tendem a utilizar os mecanismos já existentes para responder às demandas sociais, sem promoverem maiores inovações. Além disso, a estrutura do Estado e as políticas públicas existentes limitam as concepções pelas quais as questões sociais são

DOSSIÊ PARTIDOS, ELEIÇÕES E PARTICIPAÇÃO

compreendidas e, logo, as formas pelas quais as demandas sociais são transmitidas e as respostas formuladas. É interessante notar como os programas de Lula, quando desistem do socialismo, passam a justificar na Constituição de 1988 a intervenção nos serviços privados de saúde e educação (em 1994 e 1998), ou como o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) busca reproduzir aspectos bem-sucedidos do Sistema Único de Saúde. Como já ressaltado, mesmo as inovações dos governos Lula e Lagos – Seguro de Cesantía, Chile Solidario, Plano Auge, Bolsa Família, Fundeb, ProUni – utilizam as regras, práticas e organizações previamente existentes.

Pierson (2000) realiza análise que esclarece mecanismos já apreendidos nas anteriores. Quando instituições e organizações interagem continuamente ao longo do tempo, tendem a gerar processos de dependência de trajetória. Menos do que jogadores oniscientes, as organizações – como partidos, sindicatos, empresas, grupos de interesses, órgãos da burocracia – *aprendem fazendo*, o que significa que desenvolvem aptidões e rotinas ao longo do tempo, na medida em que interagem sob determinado contexto institucional. Dessa forma, as organizações bem adaptadas tenderão a agir no sentido de preservar tal contexto, mesmo quando ineficiente. Tenderão, ainda, a utilizar sua vantagem em relação às organizações menos adaptadas para fortalecer as características das instituições existentes (*feedback* positivo). Dada sua longevidade e as complexas relações que estabelecem entre organizações e instituições, Pierson (2000, p. 812) observa que as estruturas dos Estados de bem-estar social contemporâneos e as políticas públicas ao seu redor refletem fortemente os efeitos de dependência de trajetória.

No Chile, é notória a oposição das AFP e das ISAPRES, que se tornaram empresas poderosas, a modificações no sistema previdenciário e de saúde. O mesmo argumento pode ser utilizado para os seguros de saúde e fundos de pensões privados e corporativos, ou para o INSS (Instituto Nacional de Seguro Social) e os participantes do SUS no Brasil. Os sistemas educacionais e de saúde nos dois países envolvem vastas redes de estabelecimentos privados e públicos, ligados aos

governos locais e nacionais. Mesmo o Bolsa Família (e seus antecessores) e o Chile Solidario envolvem municípios e organizações de assistência. Pela análise de Pierson, estes sistemas devem estar propensos a enormes processos de dependência da trajetória e *feedback* positivo, incluindo mecanismos inusitados – como a atuação simultânea de sindicalistas na direção do PT e na gestão de fundos previdenciários (OLIVEIRA, 2003, p. 145).

Conclusão

Interpretações importantes sobre a relação entre partidos políticos e políticas sociais têm ressaltado os grandes movimentos ideológicos, sociais e econômicos que condicionam a atuação dos atores políticos, corrompem a representação política e prejudicam a consolidação democrática na América Latina. Sant’Anna e Silva (2008, p. 171) salientam que as mudanças nos partidos e seus governos no Brasil, Chile, Uruguai e Bolívia

só podem ser entendidas a partir de fenômenos que marcaram indelevelmente a trajetória desses partidos na última quadra histórica. Podemos nos referir a três importantes movimentos sócio-históricos: crise do *socialismo real* e do pensamento marxista; crise do desenvolvimentismo e ascensão do neoliberalismo; e o processo de redemocratização na região (grifos dos autores).

É inegável que os fenômenos apontados pelos autores possuem um amplo impacto sobre os partidos políticos e as políticas sociais, na América Latina inclusive. Contudo, parece excessivo que uma idéia – mesmo possuindo bases tão fortes como a crise do Estado de bem-estar social, a queda da URSS, a propagação do neoliberalismo – sustente explicações para coisas tão diferentes quanto os marcos das reformas liberalizantes (a ditadura Pinochet, os governos Thatcher e Reagan) e os governos Lula e Lagos. Uma explicação fundamentada nesta idéia, então, pode ser demasiado abstrata e genérica para avançar na compreensão da mudança partidária ou na relação entre partidos e governos. Entre os fatores que abstrai está o jogo entre as forças sociais

e alianças políticas realizado na luta democrática e os limites que líderes e partidos enfrentam no exercício do governo, em face tanto das coalizões quanto das capacidades estatais prévias.

Longe de oferecer conclusões sobre o impacto dos partidos nas políticas sociais, este artigo apresenta algumas inferências sobre como estas relações podem ocorrer. Após a redemocratização, o abrandamento ideológico do PS e do PT – em especial quanto ao papel do Estado – parece acompanhar a ampliação das alianças e do apelo eleitoral, bem como se consolidar com o tempo. Mesmo que os governos respondam aos programas dos presidentes, a capacidade de promover inovações e como elas se organizam são influenciada por fatores como a reprodução do capital, o quadro geral das forças políticas, a estrutura estatal, as trajetórias historicamente desenvolvidas. Estes mecanismos se reforçam mutuamente, na medida em que direcionam para moderação nas idéias dos partidos e restringem a capacidade de inovar dos governos.

O neoliberalismo pode influenciar a formação de alianças e a capacidade do Estado, mas os mecanismos apontados são anteriores e condicionam esta influência. Nas velhas democracias, operaram antes da crise do bem-estar e permanecerão ao menos enquanto a democracia liberal for preservada. Portanto, o estudo da relação entre partidos e políticas sociais pode oferecer respostas mais consistentes se utilizar abordagens intermediárias, preocupadas com as tendências e entraves que atuam na transmissão de demandas sociais e em sua transformação em políticas públicas. Este enfoque parece ser necessário para que as análises sobre o tema não assumam uma posição rígida que, absorvida nos grandes processos do passado recente, impeça a percepção das verdadeiras mudanças que eventualmente estejam em curso.

Augusto Neftali Corte de Oliveira é doutorando e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS e analista do Ministério do Desenvolvimento Agrário.
E-mail: ancolive@gmail.com.

Referências:

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

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

CEPAL. *Cepalstat*. Disponível em: <<http://www.eclac.org/estadisticas/>>. Acesso em: 20 jun. 2009.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Programa de Governo 2002: um Brasil para todos*. Brasília: Coligação Lula Presidente, 2002. 74 p.

CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA. *Programa de Gobierno Patricio Aylwin (1990–1994)*. Santiago: LaEpoca, 1989.

_____. *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación*. Santiago: Concertación de Partidos por la Democracia, 1994. 136 p.

_____. *Programa de Gobierno: Para Crecer con Igualdad*. Santiago: Concertación de Partidos por la Democracia, 1999. 64 p.

_____. *Programa de Governo 2006-2010*. Santiago: Concertación de Partidos por la Democracia, 2005. 102 p.

CONCHA, Juan Pablo Severin. *Seguro de Desempleo en Chile*. Santiago: Universidad de Chile, 2001. (Estudio de Caso n. 56)

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

DATASUS. Disponível em: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa_relconsol.asp>. Acesso em: 01 mar. 2009.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1999-2008*. Santiago: Dirección de Presupuestos, 2009. Disponível em: <http://www.dipres.cl/572/articles-49739_doc_pdf.pdf>. Acesso em: 08 set. 2009.

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

DOSSIÊ PARTIDOS, ELEIÇÕES E PARTICIPAÇÃO

FAZIO, Hugo; PRADA, Magali. Las políticas macroeconómicas en el sexenio Lagos. In: FAZIO, Hugo (Org.). *El Gobierno Lagos: balance crítico*. Santiago: LOM, 2006. p. 17-28.

FONASA. *Estadísticas/Demografía*. Disponível em: <https://fon.fonasa.cl/prontus_fonasa/site/artic/20070112/asocfile/01___demografia_pagina_web__08_06_2009_jav.xls>. Acesso em: 24 ago 2009.

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

INEP. *Censos da educação básica e superior*. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/resultados.asp?cat=6>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, Falmer, v. 1, p. 5-28, jan. 1995.

KIRCHHEIMER, Otto. El Camino hacia el partido de todo el mundo. In: LENK, Kurt; NEUMANN, Franz (Org). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama, 1980. p. 328-347.

KITSCHOLT, Herbert. Citizens, politicians, and party cartelization: Political representation and state failure in post-industrial democracies. *European Journal of Political Research*, Essex, v. 37, n. 2, p. 149-179, mar. 2000.

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

LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein. Estruturas de clivagem, sistemas partidários e alinhamentos de eleitores. In: LIPSET, Seymour Martin. *Consenso e Conflito: Ensaios de sociologia política*. Lisboa: Gradiva, 1992. p. 161-259.

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

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

DOSSIÊ PARTIDOS, ELEIÇÕES E PARTICIPAÇÃO

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

MINEDUC. Disponível em: <http://w3app.mineduc.cl/DedPublico/anuarios_estadisticos>. Acesso em: 21 mar. 2009.

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

MUÑOZ, Cristian Pérez. *Por qué los gobiernos de izquierda no apuestan a políticas universales de empleo e ingresos? Una revisión normativa y empírica de las experiencias de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. (Informe final del concurso: Transformaciones en el mundo del trabajo: efectos socio-económicos y culturales en América Latina y el Caribe).

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. A mudança partidária no Partido dos Trabalhadores (Brasil) e no Partido Socialista (Chile) após a chegada ao poder. *Anais do II Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS*. Porto Alegre: Nova Prova, 2009. p. 633-652.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à Razão Dualista, o Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PESQUISA CASEN. Disponível em: <<http://www.mideplan.cl/casen>>. Acesso em: 20 jun. 2009.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, Washington, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

PROUNI. *Quadros Informativos*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prouni/index.php?option=com_content&task=view&id=137&Itemid=147>. Acesso em: 14 jun. 2009.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PS. *Plataforma Electoral del Partido Socialista de Chile para las Elecciones Presidenciales y Parlamentarias de 1989*. Santiago: PS, 1989. 8 p.

PS. *Congreso General Ordinario Programático: Resoluciones*. Santiago: PS, 1992. 143 p.

PS. *Resoluciones del Congreso General Extraordinario*. Santiago: PS, 1998. 14 p.

DOSSIÊ PARTIDOS, ELEIÇÕES E PARTICIPAÇÃO

PS. *Documento Político Marco*: El partido de la mayoría. Santiago: PS, 2005. 13 p.

PT. *As Bases do Plano Alternativo de Governo*: Síntese Popular. Brasília: PT, 1989. 18 p.

PT. *Resoluções Políticas do 11º Encontro Nacional*: o fim de um ciclo. Brasília: PT, 1997. 11 p.

PT. *Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*. 2002. Brasília: PT, 2002. 21 p.

PT. *Diretrizes do Programa de Governo do PT-2006*. Brasília: PT, 2006. 26 p.

ROBERTS, Kenneth. *Renovation in the Revolution?* Dictatorship, democracy, and political change in the chilean left. *Kellogg Institute Working Paper*, n. 203. Notre Dame, mar. 1994. 36 p.

ROCHA, Sonia. *A evolução do programa Bolsa-Família brasileiro*: funcionamento e impactos sobre a pobreza. Oxford: University of Oxford- Latin American Center, 2008. (Occasional Paper Number BSP-01-08).

SALCEDO, Rodrigo; FUENTE, Gloria de la. Los Partidos del Bloque Progresista. In: HUNEEUS, Carlos; BERRÍOS, Fabiola; GAMBOA, Ricardo (Orgs). *Las Elecciones Chilenas de 2005*: partidos, coaliciones y votantes en transición. Santiago: Catalonia, 2007. p. 101-126.

SANT'ANNA, Julia. SILVA, Fabricio Pereira da. Esquerdas Latino-Mericanas e Gasto Social: Há Coerência entre Propostas e Práticas? *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, jan. 2008, p. 150-178.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/estatis/7.anual.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

SOARES, Sergei et al. *Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México*: Impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2007. 31 p. (Texto para discussão n. 1293).

UNIÃO DO POVO MUDA BRASIL. *Carta Compromisso*. Brasília: União do Povo Muda Brasil, 1998. 5 p.

UNIDAD POPULAR. *Programa Básico de Gobierno*. Santiago: Unidad Popular, 1969. 50 p.

WEIR, Margaret; SKOCPOL, Theda. State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden Britain,

DOSSIÊ PARTIDOS, ELEIÇÕES E PARTICIPAÇÃO

and the United States. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Eds). *Bring the State Back In*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p. 107-163.

Texto recebido em 15/10/2009.

Aprovado em 19/11/2009.