

**9º Congresso da ALACIP 26-28 de julho de 2017 - Montevideu – Uruguai**

Área Temática:

13. Poder Ejecutivo y Gobierno

**“Alternância partidária e mudança política na Presidência da República: o caso do Chile”**

Lucas Cunha – UFMG ([lucascunha@ufmg.br](mailto:lucascunha@ufmg.br))

**[Versão preliminar, favor não citar sem autorização do autor]**

## Alternância partidária e mudança política na Presidência da República: o caso do Chile

### Resumo

Este trabalho tem por objetivo analisar efeitos de alternâncias partidárias na Presidência da no Chile no período do chamado 'giro à esquerda'. Pretende-se estudar o impacto da alternância ideológica à esquerda na dinâmica presidencial, compreendido como o fortalecimento das redes vinculadas à presidência. Há um conjunto de estudos que analisam a alternância ideológica recente na América Latina. Há também uma literatura sobre presidências, que analisa os processos de tomada de decisão internos. Não há, no entanto, um diálogo entre tais literaturas. A proposta do artigo inova no sentido de conjugar duas literaturas que pouco ou nada dialogam entre si. A literatura sobre *left turns* destaca os elementos da insatisfação dos eleitores com reformas *pró-mercado* adotadas nos anos de 1990. Já a literatura sobre presidências discute evidências sobre como presidentes governam e de que maneira estruturam os órgãos e redes de assessoramento presidencial. Há nessa literatura um destaque para temas relacionados ao processo de centralização da tomada de decisão presidencial, delegação de atribuições para a burocracia e o processo de burocratização, institucionalização e centralização. A hipótese a ser verificada é se há fortalecimento das estruturas da presidência em governos de esquerda. A metodologia se caracteriza como uma ferramenta que busca fazer inferências causais válidas. Pretende-se traçar um histórico do processo político chileno apontando possíveis relações causais existentes entre alternâncias ideológicas após o ano 2000 e alterações na presidência. Os resultados indicam uma dinâmica de aumento e autonomização do *staff* presidencial em governos da *Concertación*, quando comparados ao governo da Alianza.

### Abstract

This work aims to analyze the effects of party alternation in the Presidency in Chile between 2000 and 2015 inside de process so-called Latin America 'left turns'. The goal of this study is understand if the ideological alternation to left at strength the Presidency, of direct advisory networks linked to the institutional presidency. In one hand we have a set of studies that examine the recent alternation to left, in other hand exists a recent literatures about the decision-making processes in Latin American presidencies. However, not dialog exist, neither theoretical nor empirical, between these literatures. The project proposal is to innovate in order to combine these two literatures of political science que little or no dialogue with each other. The literature on the Latin America 'left turns' out the elements of voter dissatisfaction with pro-market reforms adopted in the 1990s. This dissatisfaction was associated with leaders and parties representing the status quo, Whether They were right or they were located in the center, is that leftist parties and leaders and center-left, which came to power in the 1990s had to moderate his speech, even representing a turn to the left, the was the case of the Lagos government after 2000 and after 2006. The literature about presidencies discussions evidence on how presidents govern and how the organs and structure presidential advisory networks as a way to get gains and influence in other arenas. The hypothesis to be verified is in leftist governments there is greater strengthening directly linked to the presidency structure. The methodology to be used in this case study is characterized as a qualitative tool that aims to make valid causal inferences. It is intended to trace the history of the Chilean political process in order to identify possible existing causal relationships between the occurrence of party alternations after the year 2000 and changes the level of the presidency. The results appoints that in *Concertación* governments we can observe process of grow and more complex presidency, comparatively to Alianza por Chile governments.

*“(...) a democracy need clear direction, and that it cannot get this unless the central motive force in a political system rests in the executive’s hands.”*

**Harold Lasky<sup>1</sup>**

## **1. Introdução**

Há na ciência política uma preocupação sistemática com a mudança das instituições políticas. A ciência política persegue esse tipo de problema com o intuito de compreender a lógica das mudanças institucionais – seja quais forem as instituições políticas em jogo. Nessas preocupações são recorrentes explicações sobre os mecanismos que provocam – ou no limite causam – a mudança institucional. Entre tais mecanismos causais é possível destacar situações nas quais novos agentes adentram instituições e tentam implementar seus interesses, transformando suas estruturas e alterando sua dinâmica<sup>2</sup>. Cabe ressaltar ainda, de saída, que essas situações são comuns em democracias e seus efeitos institucionais abrangem uma gama de possibilidades em termos de processos de tomada de decisão. No caso específico dos regimes presidencialistas tais mudanças afetam particularmente os processos de tomada de decisão e podem impactar a maneira como se organiza a dinâmica no âmbito da Presidência da República. Desse modo, é esse o objetivo do trabalho aqui proposto, ou seja, compreender os mecanismos que explicam a mudança na dinâmica presidencial em regimes presidencialistas. Para tanto será tomado o caso do Chile como referencial empírico.

Desse modo, é natural se imaginar que um candidato vencedor de eleições presidenciais promova um conjunto de modificações no governo, inclusive na maneira pela qual são feitos os processos de tomada de decisão no interior das instituições do executivo. É esse o foco do artigo, que visa analisar uma literatura sobre os *giros à esquerda* (alternância ideológica) na América Latina e as abordagens sobre estudos presidenciais, com foco na dinâmica presidencial, à luz do caso do Chile.

A tese central a ser verificada empiricamente é se há, no contexto de um giro à esquerda alguma alteração na dinâmica presidencial. Dito de outra forma, de que maneira a alternância de poder é capaz de promover mudança institucional na presidência. Para tanto

---

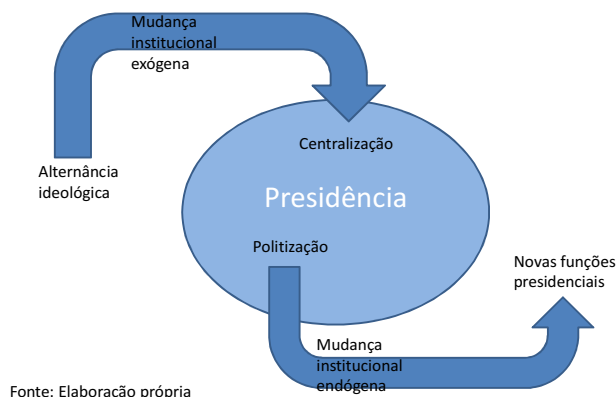
<sup>1</sup> LASKY (1952). Numa tradução livre: “Uma democracia precisa de uma direção clara e que não pode conseguir isso a menos que a força motriz central em um sistema político esteja nas mãos do executivo.”

<sup>2</sup> Mahoney e Thelen (2009) discutem de maneira substantiva os elementos que constituem a mudança institucional. Eles destacam que as mudanças podem não ser abruptas e podem se caracterizar por mudanças graduais e incrementais. Através da abordagem do institucionalismo histórico os autores debatem as razões para instituições políticas se modificarem.

iremos recorrer ao conceito de *dinâmica presidencial*, que denota uma relação entre forças internas e externas que influenciam na mudança da presidência. O modelo de elementos externos e internos da dinâmica presidencial pode ser ilustrado na figura 1. As abordagens a serem utilizadas são da mudança ideológica para a esquerda na América Latina (*left turns*) e a abordagem da dinâmica presidencial. O caso do Chile é o referencial empírico, pois há neste caso um conjunto de condições institucionais que tornam a análise deste caso paradigmática, devido às alternâncias ocorridas, tanto para a esquerda quanto para a direita em um curto período de tempo. Para além de seu objetivo central, esse artigo pretende contribuir para a discussão sobre a relevância da clivagem esquerda-direita na América Latina (WIESEHOMIEIER E DOYLE 2012, 6)<sup>3</sup>.

**Figura 1**

Elementos da dinâmica presidencial



O caso do Chile se destaca como um caso de presidencialismo de coalizão, multipartidário, com sistema partidário binomial, com polarização em duas coalizões, sendo uma de centro-esquerda, a *Concertación de Partidos por la Democracia*<sup>4</sup>, que se tornou *Nueva Mayoría*<sup>5</sup> em 2013 e a *Alianza por Chile*<sup>6</sup>, que desde 2015 passou a se chamar *Chile*

<sup>3</sup> No artigo os autores utilizam dados do Latinobarômetro para avaliar atitudes dos cidadãos latino-americanos em relação ao espectro esquerda-direita. A análise indica que concepções teóricas sobre as raízes e responsabilidades da desigualdade social (WIESEHOMIEIER E DOYLE 2012, 12) junto com a tradução dessas crenças em atitudes em relação à divisão Estado versus mercado distinguem quem se autoidentifica com esquerda ou com a direita. Esses indicadores são bons preditores da posição dos respondentes no espectro esquerda-direita.

<sup>4</sup> A Concertación por el “No”, surgiu no Plebiscito de 1989, no processo de redemocratização do Chile, quando os partidos e forças políticas de esquerda e centro-esquerda se reuniram para mobilizar a população pelo fim do regime de Pinochet.

<sup>5</sup> A *Nueva Mayoría* é uma coalizão que reúne sete partidos: Partido Socialista Chileno, Partido Demócrata Cristão, Partido Pela Democracia, Partido Radical Socialdemocrata, Esquerda Cidadã, Partido Comunista e o Movimento Amplo Social. A novidade da *Nueva Mayoría* é ter incluído o Partido Comunista. Neste artigo optou-

*Vamos*<sup>7</sup>, que reúne o espectro da centro-direita. O Chile pode ser considerado como uma democracia de ‘alta qualidade’ (Siavelis, 2016:1) e uma das mais estáveis da região<sup>8</sup> cujo sistema foi ‘testado ideologicamente’ de maneira mais intensa devido às alternâncias de poder, mas por um outro lado isso não significa que o sistema político esteja em situação de equilíbrio pleno<sup>9</sup>.

O Chile possui características únicas na América Latina, por isso foi escolhido como referencial empírico. O país manteve no período pós-ditadura Pinochet uma considerável estabilidade das coalizões eleitorais, os partidos se mantiveram unidos às duas coalizões e tenderam a se alinhar politicamente a elas no âmbito legislativo. Tal estabilidade se deve, em boa parte, a dois fatores: a relevância da clivagem ditadura/democracia após 1990<sup>10</sup> e a manutenção, até 2015, do sistema eleitoral binomial.

Mais importante para este trabalho, o Chile se destaca por apresentar alternâncias ideológicas na Presidência da República tanto para esquerda quanto para a direita e que, esta é a suposição básica do artigo, ou seja, de que tais alternâncias trouxeram mudanças para o estilo de governança na presidência: em 2000, o socialista Ricardo Lagos (PPD) assume a Presidência, sucedendo o democrata cristão Eduardo Frei (PDC); em 2009 Sebastian Piñera, da Renovação Nacional sucede a Michele Bachelet, do Partido Socialista que, por sua vez, retorna após vitória na eleição de 2013. Essas características reunidas, somadas ao fato de que a ordem democrática foi garantida no Chile nesse período tornam este momento da história política chilena um conjunto de fatores particularmente interessantes para se observar como alternâncias ideológicas, seja à esquerda ou à direita, refletem na dinâmica presidencial.

---

se por utilizar *Concertación* para designar a coalizão pelo fato dela abranger um período de tempo mais amplo desta coalizão.

<sup>6</sup> Em 1990 o seu nome era Democracia y Progreso, em 1993 se chamava União pelo Progresso do Chile.

<sup>7</sup> A coalizão *Chile Vamos* é composta por quatro partidos: União Democrata Independente, Renovação Nacional, Evolução Política e Partido Regionalista Independente, sendo mais proeminentes os dois primeiros. Optou-se aqui por chamar essa coalizão de Alianza por se referir a um período de tempo mais amplo dessa coalizão.

<sup>8</sup> De acordo com dados do WGI (Worldwide Governance Indicators do Banco Mundial) o governo de Lagos (200-2006) é o que possui na América do Sul no período o maior grau de efetividade de governança e o Chile é o país que se posiciona entre os que possuem o maior grau de estabilidade na região, logo atrás do Uruguai de acordo com o indicador elaborado. Para mais ver Cunha e Araújo (2014:11).

<sup>9</sup> Uma situação de equilíbrio pleno, ou equilíbrio de Nash na linguagem da teoria dos jogos pode ser considerada como aquela em que os jogadores (atores políticos) não têm mais incentivos a abandonar arranjo do jogo – seja político-institucional ou não – da maneira como está conformado em termos de suas regras. Dito de outra forma é possível afirmar que numa situação de equilíbrio do tipo de Nash os ganhos (*payoffs*) não serão maiores, caso os atores mudem de estratégia. Nesse sentido seria um jogo com regras já cristalizadas ou absorvidas pelos jogadores. Este não é o caso do Chile, em que são observáveis ainda mudanças institucionais incrementais, como por exemplo a reforma eleitoral do ano de 2005, Para mais sobre a reforma eleitoral de 2005 no Chile ver:

<sup>10</sup> Ao contrário, por exemplo, do Brasil, onde a direita nunca reivindicou o legado autoritário, no Chile a herança ditatorial sempre foi explicitamente defendida –

## 2. Contexto político atual do Chile

Análises recentes sobre o sistema político chileno definem como sendo um sistema em que após quase três décadas de retorno à democracia se observa um processo de repolitização das desigualdades sociais e ao mesmo tempo abalos na legitimidade do sistema com elites políticas um pouco esclerosadas, principalmente no que se refere ao déficit de *accountability* vertical (Luna, 2016:163). Há também uma grave crise de representação política (Siavelis, 2009:4), Valenzuela e Dammert 2006; e Funk, 2012) e especificamente no que tange à institucionalização do sistema – na dimensão do grau de enraizamento dos partidos – o Chile se configura como um sistema crescentemente desconectado da sociedade civil (Luna e Altman, 2011:10). Evidências neste sentido podem ser vistas na tendência de queda observada tanto nos índices de participação eleitoral (Navia e Contreras, 2013; Castiglioni e Kaltwasser, 2016: 11), como nas taxas de identificação partidária (Navia, 2016) e na identificação com as coalizões eleitorais (Castiglioni e Kaltwasser, 2016:9) que chegou a níveis de inferiores a 20% no caso da Concertación e próximos de 10% no caso da *Alianza* no ano de 2015 de acordo com dados do Centro de Estudios Públicos. Quanto à dimensão do comparecimento eleitoral houve queda de 90% para 60% entre 1988 e 2009.

Já em relação à identificação com os partidos, o recuo é mais impressionante – entre 1990 e 2014 o percentual de eleitores que se identificam com algum dos partidos recuou de 75% para 26%. Dialogando com o conceito de institucionalização do sistema partidário, desenvolvido por Mainwaring e Scully (1995), Luna e Altman (2011), com base no caso do Chile, propõem que a análise seja feita de forma bidimensional, de modo a separar a estabilidade eleitoral – medida pela volatilidade – do enraizamento dos partidos na sociedade. O sistema partidário do Chile poderia ser classificado como estável do ponto de vista eleitoral, apesar da pouca aderência ou da pouca identificação partidária observada (Luna e Altman, 2011).

Assim sendo, esses aspectos evidenciam a existência no Chile de uma espécie de ‘polarização estagnada’ na qual as coalizões se mantêm com o mesmo patamar de votos com índices baixos de volatilidade eleitoral. De acordo com a literatura especializada no caso do Chile, há uma espécie de ‘paradoxo’, pois se por um lado há estabilidade política, por outro, tal situação reflete uma dimensão inerte ou estagnada do sistema político (Weeks e Borzutzky, 2012; Joignant, 2010). Numa perspectiva similar a essa, mas não idêntica, Gamboa, López e Baeza (2013) argumentam que houve no período de 1970 a 2009 uma diminuição na polarização do sistema político chileno, sendo que no período pós-autoritário há um maior consenso entre os partidos de esquerda, centro e de direita, de maneira que as coalizões

(*Concertación e Alianza*) são muito menos distantes entre si em termos de preferências por políticas.

De acordo com a literatura recente da ciência política especializada no caso do Chile (Luna, 2011; Levitsky, Roberts 2011) a vitória de Lagos representou de fato a volta dos socialistas ao poder. Lagos, um dirigente histórico do PSCh, foi um dos fundadores, em 1987, do PPD (Partido Por La Democracia). Como o PSCh ainda estava proibido de atuar legalmente, o PPD se constituiu na alternativa para que os socialistas entrassem no jogo político-partidário no momento da redemocratização. O PSCh voltaria à legalidade após o fim da ditadura e desde então os dois partidos atuam como um bloco no interior da *Concertación*. Portanto, o marco do ‘giro à esquerda’ no Chile pode ser considerado o governo Lagos.

Mas se é correto dizer que houve uma alternância à esquerda com a chegada dos socialistas sob a liderança de Lagos ao poder no Chile, é também correto dizer que houve um conjunto de constrangimentos, limitações e debilidades dados pelo sistema político chileno e pela própria *Concertación* que resultaram numa evidente moderação da agenda inicialmente reivindicada pelo partido no período pós-autoritário. Esse conjunto de constrangimentos se deve, em parte ao legado das mudanças constitucionais e das reformas neoliberais da era Pinochet, que impuseram barreiras institucionais à atuação da *Concertación* e, particularmente enfraqueceram as bases sociais da esquerda. Somados à autocrítica realizada pelos socialistas relativamente à atuação no período Allende, tais mudanças levaram o PPD, bem como o PSCh a moderarem suas plataformas políticas e sua agenda econômica.

Os enclaves autoritários, tais como a nomeação de senadores designados ou ‘biônicos’, a manutenção de Pinochet como comandante das forças armadas e o sistema eleitoral que favorece partidos de direita, foram os constrangimentos institucionais com os quais todos os primeiros presidentes eleitos pela *Concertación*, Lagos inclusive, tiveram que conviver. Somente com o conjunto de reformas constitucionais de agosto de 2005, que extinguiu os senadores designados ou ‘biônicos’ e estabeleceu a submissão da autoridade militar aos civis, se pode considerar que a transição para a democracia se completou no Chile. A demora em remover os entulhos autoritários, bem como a própria impossibilidade de se propor a discussão de uma nova Constituição para o país – que, afinal, voltou à democracia sob a constituição escrita por Pinochet – a pode ser facilmente explicada pela força da direita, seja no plano social, com os interesses econômicos fortemente organizados, seja no plano legislativo, onde a direita se beneficiava do sistema binomial. A proposta de uma nova Constituição somente voltaria a ser considerada em 2015, no curso do segundo governo de Michele Bachelet.

Para além dos constrangimentos mencionados, os socialistas tiveram que lidar com a gestão interna da Concertación (Huber et al, 2011), em um contexto onde o Partido Demócrata Cristão sempre se apresentou como a maior força eleitoral e legislativa. Não obstante, a literatura destaca elementos que permitem situar os governos Lagos e Bachelet como parte do “giro à esquerda” na América Latina. No governo Lagos, houve um forte investimento na aprovação do plano de universalização da saúde (Acesso Universal de Garantias Explícitas - AUGE), do seguro-desemprego e do Chile Solidário, este último para erradicar a extrema pobreza. Estas foram algumas das principais pautas típicas de uma agenda mais à esquerda no seu período de governo. Já no período Bachelet, destaca-se principalmente a reforma das pensões e investimentos em políticas sociais que atendessem as mulheres, tais como educação infantil e uma política de incentivos às empresas para contratarem empregados de meia jornada, como forma de facilitar a empregabilidade de mulheres com filhos pequenos, além de investimentos na educação infantil e tentativas de aprimorar o sistema de seguridade social.

A observação dos governos Lagos e Bachelet evidencia algumas convergências da literatura da ciência política em relação ao PSCh, a saber: a moderação de sua agenda inicial, os constrangimentos exercidos pelo sistema político do Chile e a falta de base social, além dos conflitos internos da *Concertación* (Huber, Probble et al, 2011; Luna e Altman, 2011; Roberts, 2011). Porém essa literatura não se preocupa com possíveis modificações no processo de tomada de decisão no âmbito da Presidência da República em decorrência desse ‘giro à esquerda’. Desse modo, o objetivo do artigo é trabalhar na confluência de dois desenvolvimentos recentes da literatura que não têm dialogado teórica ou empiricamente. Por um lado, a literatura que procura explicar, e diferenciar, o avanço dos partidos e governos de esquerda na América Latina e, por outro, os estudos sobre o fortalecimento e transformações das presidências da república.

Pouco ainda se discutiu na ciência política latinoamericanista acerca de um eventual impacto de processos de alternância ideológica sobre esta dinâmica da presidência. E o caso do Chile é único na região, uma vez que apresenta alternâncias em série e em todos os sentidos: no ano 2000, em direção à esquerda, na transição entre os governos Frei (PDC) e Lagos (PPD/PSCh); posteriormente, em 2009, em direção à direita, na passagem de Bachelet (PSCh) para Piñera (RN) e, por fim, no retorno de Bachelet ao governo após a eleição de 2013. Para além disso, cabe ressaltar que um conjunto de variáveis poderão ser tratadas como

constantes, como a prevalência de governos de coalizão, o padrão de competição no interior do sistema partidário e o sistema eleitoral binomial<sup>11</sup>.

A preocupação se justifica, portanto, na discussão ainda não realizada sobre os efeitos da alternância ideológica recente nas estruturas das presidências da república na América do Sul. Por suposto, tal esforço poderá ter impacto no estudo de casos de jovens democracias em outros casos que passaram por alternância ideológica. As próximas sessões serão dedicadas ao debate teórico sobre fortalecimento das presidências, à chegada das esquerdas ao poder nas Presidências da República e por fim à metodologia, variáveis e hipótese do artigo.

Desse modo, a pergunta que guia a pesquisa é: qual o impacto da alternância ideológica sobre o funcionamento da Presidência da República? A hipótese é de que transições no sentido da esquerda implicam em maior institucionalização ou burocratização da Presidência, compreendido como a centralização das redes de assessoramento presidencial nos órgãos ligados mais diretamente ao Presidente. Essa hipótese se baseia na ideia de que governos mais à esquerda tenderiam a fazer mais compromissos em relação a causas relacionadas à igualdade e equidade, justiça social e participação popular produzidas pelas lutas por transformação social, além do fato de ter como objetivo programático central a redução das desigualdades sociais e econômicas (Levitsky e Roberts, 2011). A hipótese alternativa, por sua vez, seria de que alternâncias ideológicas na Presidência não impactam no seu fortalecimento, ou melhor, de que tal fortalecimento é uma tendência nos regimes presidencialistas independentemente da ideologia do partido ou presidente à frente do Executivo. Considera-se que o caso chileno reúne as condições para observação desses elementos. Isso não é trivial para Presidentes que chegaram ao poder e dispõem de recursos limitados para atingir tais objetivos. Desse ponto de vista, fortalecer ou institucionalizar a Presidência da República pode passar a ser um instrumento fundamental para atingir tais objetivos.

---

<sup>11</sup> Apesar de se tratar de um sistema mais estável quando comparado a outros da América Latina, tal estabilidade do sistema chileno precisa considerar as alterações ocorridas no período após a redemocratização: a redução do mandato presidencial de seis para quatro anos em 2005; a adoção da inscrição automática do eleitorado e do voto voluntário em 2009, sendo que antes a inscrição era voluntária e o voto obrigatório para os inscritos; e a substituição, em 2015, do sistema binomial pelo sistema de representação proporcional com distritos de pequena magnitude.

### 3. Dinâmica Presidencial

#### 3.1 Os estudos sobre a Presidência na América Latina

A primeira dimensão relevante a se destacar é que no caso das presidências latinoamericanas não se pode fazer uma comparação imediata com o caso norte-americano, pois conforme destacam Bonvecchi e Scartascini (2014), ao contrário do que ocorre nos EUA, os estudos sobre a estrutura de funcionamento das presidências na América Latina são ainda incipientes e escassos. Grande parcela dos estudos (Inácio e Llanos, 2014; Bonvecchi e Scartascini, 2014; Segóvia e Gamboa 2012; Fernández, 2011; Baraona e Herrera; 2011; Siavelis, 2016) destacam fundamentalmente os aspectos relacionados ao tamanho, especialização, diferenciação funcional, profissionalização e grau de complexidade das estruturas de apoio direto aos presidentes latinoamericanos. Outro aspecto que limita comparações do tipo *ceteris paribus* com a presidência dos EUA é que além de serem menos institucionalizadas, na América Latina há presidencialismos multipartidários. Logo, as coalizões governamentais estão presentes como elementos importantes das democracias na América Latina e, ao contrário do caso norte-americano, tem um impacto na presidência no sentido de tornar também os governos mais fragmentados internamente, mesmo que se considere as facções internas dos partidos.

Bonvecchi e Scastascini (2014) fazem uma revisão dos estudos sobre poder Executivo e dão destaque para as redes de assessoramento do presidente, sejam elas formais ou informais. Os autores citam Moe (1993) e Moe and Howell (1999) na definição do chamado ‘centro presidencial’, que permite ao presidente centralizar o processo de tomada de decisão utilizando assessores confiáveis, supervisionar e liderar o gabinete ministerial como forma de controlar a burocracia e impor ao processo de tomada de decisão um modo mais hierárquico, de maneira a promover a difusão de informação e mensagens políticas decididas desde o topo. Ou seja, a centralização permite um maior controle presidencial e a formulação de políticas do tipo *top-down*.

Em outras palavras, os presidentes têm incentivos para fortalecer estruturas presidenciais na tentativa de maximizar ganhos em termos de implementação de políticas, gerenciar o governo de modo geral e específico, bem como aumentar suas chances de sucesso na arena legislativa. Assim sendo, o conceito de ‘centro presidencial’ é bem mais amplo que o conceito de ‘presidência institucional’, e por esse motivo mais impreciso quando se trata de analisar a origem das determinações presidenciais e modificações na estrutura da presidência no sentido da centralização ou mesmo politização de seu *staff*.

Ainda de acordo com Bonvecchi e Scartascini (2014) a literatura sobre a política do presidente no contexto do ‘centro presidencial’ foca tipicamente em quatro aspectos: a organização do poder executivo, os recursos da presidência, as coalizões presidenciais e tomadas de decisão específicas em administrações específicas. Ainda de acordo com os autores essa literatura destaca que o Executivo é complexo, diferenciado do ponto de vista organizacional e também possui uma série de redes diretas e indiretas de aconselhamento ao presidente (*advisory networks*) que por sua vez interagem com as burocracias oficiais e não oficiais.

O que importa para a discussão aqui proposta é saber se a dinâmica de fortalecimento ou institucionalização da presidência, compreendida como centralização das funções de gestão do executivo é um dos efeitos da alternância ideológica à esquerda. Desse modo, o objeto de estudo é o organograma presidencial, mesmo que dentro dele existam relações e redes de influência política que ultrapassem as estruturas oficiais. Os constrangimentos institucionais sofridos pelo presidente e os incentivos que têm para modificar estruturas de assessoramento e burocracias internas da presidência são o foco dessa literatura que dá destaque para elementos institucionais e não pessoais da presidência.

Os trabalhos de Segóvia e Gamboa (2012), Fernández (2011); Baraona e Herrera, (2011) e Inácio e Llanos (2015) discutem o caso das presidências na América Latina, mas não convergem nos termos utilizados na nomenclatura do objeto de estudos, ou seja, alguns tratam de discutir ‘presidência institucional’ e outros tratam de ‘centro presidencial’, essa controvérsia é um dos pontos de tensão do debate sobre a organização, dinâmica e caracterização do topo do poder executivo na América Latina. Aplicando esses dois conceitos ao caso latino-americano se torna evidente que ainda estamos diante de uma literatura insipiente e pouco consolidada. Nesse debate, há um destaque para os mecanismos de tomada de decisão que influenciam diretamente os presidentes, mas pouco se discute sobre a relação disso com as preferências presidenciais ou com a dimensão ideológica do mandato presidencial ou do partido do presidente.

Portanto, conceber presidência institucional na América Latina tem outra conotação do que aquela utilizada pela literatura acerca da Presidência dos Estados Unidos. Primeiro porque nos Estados Unidos não existem coalizões no âmbito legislativo, e isso modifica a estrutura de incentivos presidenciais na presidência institucional. Para a América Latina, ainda que seja incipiente a literatura sobre presidência institucional há achados importantes acerca da relação entre os incentivos para politizar ministérios e centralizar funções na presidência (Siavelis, 2016). Em governos de partido único há maior liberdade para o presidente nomear militantes

na presidência e ministérios e, nesse sentido, a centralização pode ser menos relevante. Já em governos de coalizão, como são os casos latino-americanos (Inácio e Llanos, 2014) há incentivos para que o Presidente molde a sua estrutura de apoio e assessoramento direto conforme a complexidade do governo e com tendência à centralização no partido do presidente quando a heterogeneidade do gabinete cresce (Gaylord e Rennó, 2015).

A próxima parte é dedicada aos estudos de caso referidos à Presidência do Chile, pois se considera que é um exemplo de presidência que pode ter tido algum grau de fortalecimento e protagonismo, devido às alternâncias ideológicas recentes.

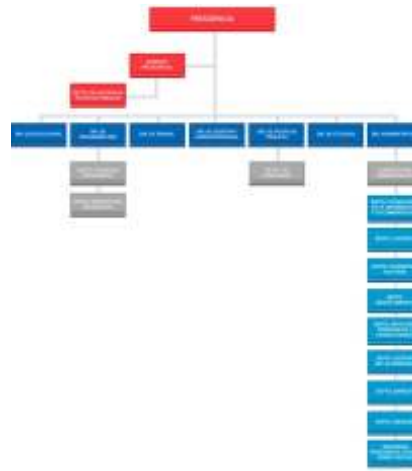
### ***3.2 Presidência e alternância partidária no Chile***

Entre as presidências da América Latina o caso do Chile pode ser considerado o que possui o maior grau de informalidade nas relações entre o Presidente e a Presidência ou em relação às redes de assessoramento direta ou indiretamente ligadas a ele (Siavelis, 2016). Ao analisar essas redes informais e formais de assessoramento presidencial Siavelis (2016) chama a atenção para o fato de que além do *staff* mais diretamente ligado ao Presidente e com mais poderes (*primero piso*) existe um staff com menores poderes (*segundo piso*), além das chamadas redes periféricas – um conjunto mais distanciado de assessoramento Presidencial, não vinculado à Presidência, e que pode inclusive ser feito por consultorias externas.

A presidência do Chile é caracterizada pela existência de uma hierarquia bastante delimitada entre as sete diretorias (Sociocultural, Programação, Imprensa, Gestão e correspondência, Políticas Públicas, Estudo e Administrativa) sendo a mais importante delas a Administrativa, que contempla dez departamentos na subdiretoria Administrativa (Tecnologias da Informação e Comunicação, Logística, Patrimônio Cultural, Abastecimento, Reposteiro General e Cassino Geral, Gestão de Pessoas, Jurídico, Finanças, Residência Presidencial e Palácio Cerro Castillo). Conforme mostram os organogramas abaixo, é possível identificar um processo de institucionalização da presidência, principalmente numa distribuição menos hierarquizada dos órgãos internos da presidência após o governo Bachelet.

**FIGURA 2**

**Organograma oficial da presidência do Chile em 2016**



Fonte: Presidência do Chile Disponível em: <https://prensa.presidencia.cl/presidencia.aspx?id=1372> Acesso em 16 de novembro de 2016

Além desses órgãos a presidência conta ainda com o gabinete presidencial, que contempla o Departamento de Políticas Públicas e departamentos ligados à direção de Programação (Avançada Presidencial e Diretoria de Produção Presidencial) e Departamento de Conteúdos, subordinada à Diretoria de Políticas Públicas. Vale lembrar que além dessa estrutura relativamente De acordo com o autor, devido ao fato de o Chile ser um presidencialismo multipartidário é necessário que o Presidente tenha que lidar com a gestão da coalizão de modo a acionar tais redes de assessoramento.

O gráfico abaixo evidencia um fenômeno interessante do ponto de vista do processo de crescimento da presidência do Chile, no período de alternâncias partidárias do primeiro governo Bachelet, do governo Piñera e do segundo governo Bachelet a lógica de aumento do staff presidencial é observável conforme o gráfico abaixo.

Esse gráfico é uma evidência de um maior número de nomeações nos governos da Concertación nos períodos de Bachelet, em comparação ao período Piñera (2010-2013). A média de nomeações no governo Bachelet (2006-2009) é de 98, já no governo Piñera é de 68,25 nomeações e no segundo governo Bachelet (2014-2016) a média é de 74,33. Isso mostra, ainda que de maneira sutil uma maior quantidade de novas nomeações de funcionários nos períodos da Concertación, sendo um possível indício de que nesses governos houve um processo de fortalecimento da presidência. Outra observação que se pode inferir a partir das nomeações é que no primeiro ano de governo há uma tendência a um maior número de nomeações (2006 – 137 nomeações, 76 em 2010 e 87 em 2014) o que pode ser um sinal de

que o presidente recém-eleito tenta de municiar de nomeações com objetivo de implementar sua agenda no início do governo.

Vale lembrar que tais redes se modificaram ao longo dos quatro governos da *Concertación*. O trabalho de Siavelis (2016) sugere que houve um processo de autonomização dessas redes de assessoramento no Chile que, no primeiro governo da *Concertación*, de Patricio Alwin, eram formadas por ministros e pelas redes informais e ligadas à SEGPRES (Secretaria General de La Presidência de Chile), fortemente vinculadas entre si. Para tanto, Siavelis (2016: 9) analisa a dinâmica do processo de tomada de decisões no interior do Executivo, chamando a atenção para a proporcionalidade na distribuição de ministérios por partido nos governos da *Concertación*, o autor destaca que a transversalidade é a norma nas administrações da *Concertación*, ou seja a existência de um subsecretário de partido diverso daquele do ministro. Essa situação ocorreu em 78% dos casos no governo de Patricio Alwin, 71,2% no governo de Frei, 87% no governo Lagos e 96% dos casos no governo Bachelet de acordo com dados de Dávila (2011).

Conforme a figura abaixo evidencia, há um processo de contínua especialização e autonomização das redes de assessoramento presidenciais e do processo de tomada de decisão no Chile, o que pode sugerir um processo de institucionalização da presidência, ao mesmo tempo em que remete a uma autonomização e complexificação das suas estruturas internas de poder. Ainda de acordo com Siavelis (2016:19) foi o presidente Alwin (1990-1994) quem melhor conseguiu articular uma fórmula de montagem de redes de assessoramento dentro dos ministérios de modo a permitir simultaneamente a existência de confiança, informação e *expertise*, sendo que esses elementos foram fundamentais para a formulação e implementação de políticas públicas no contexto do presidencialismo multipartidário.

**FIGURA 3**

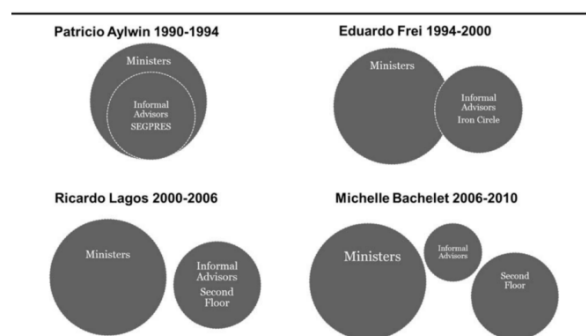


FIGURE 1. Structure of Advisory Networks for First Four Concertación Coalition Presidents 1990–2010

Fonte: (SIAVELIS 2016: 12)

Já no primeiro governo Bachelet a estrutura das redes de assessoramento estava separada dos ministros pela burocracia chamada de ‘*segundo piso*’, que se fortaleceu desde o governo Lagos formando o que o autor chama de “círculo de ferro”. A expressão ‘círculo de ferro’ é utilizada para denotar o conjunto pequeno de ministros-chave que estão diretamente vinculados às decisões presidenciais. O chamado “círculo de ferro” é composto por ministros-chave que têm relação direta com o presidente, por exemplo o Ministério do Interior e o ministério da Fazenda e o Ministério da Infraestrutura, que passou a fazer parte desse “círculo de ferro” no governo Lagos. O autor destaca ainda a existência de um *trade-off* entre controle presidencial sobre políticas públicas e os pesos relativos aos blocos legislativos na distribuição de posições no gabinete e patronagem na burocracia. Essas redes de assessoramento informais servem como válvulas de escape na gestão da coalizão que sempre precisa lidar com interesses dos partidos que a compõem.

As evidências colhidas pela literatura apontam para a variação na dinâmica da presidência do Chile conforme os governos. No caso de Sebastián Piñera, na busca de uma melhor coordenação, foram processadas alterações no nível das relações entre os ministérios, com redução do número de comitês interministeriais, do número de órgãos e contratação de terceiros para realização de atividades de gestão do ‘centro presidencial’:

“La mejora en la coordinación desde el CDG tuvo lugar a través de diferentes mecanismos institucionales. Se ha reducido el número de comités interministeriales, regularizado sus reuniones y establecido la figura de las reuniones bilaterales como la clara instancia de toma de decisiones. Si bien el mismo Presidente y el *segundo piso* desempeñan un papel fundamental en la articulación de los compromisos a ser cumplidos por los ministerios, ese papel se ve reforzado por la DCI [Divisão de Coordenação Interministerial], que realiza el seguimiento una vez tomadas las decisiones.” (Dumas, Lafuente e Parrado, Relatório BID, Nota Técnica IDB TN- 563)

No governo Piñera, o *primero piso* – que assessora diretamente o presidente na preparação de discursos, organização da agenda, compromissos oficiais e funções típicas de chefe de Estado e de governo – foi ampliado, com a contratação de consultorias *ad hoc* e nesse sentido o papel do ‘segundo piso’ foi de fazer gestão bilateral de ministérios, deixando a coordenação interministerial para esse núcleo mais central do governo, ou seja, o *primero piso*, composto por assessores nomeados diretamente pelo presidente. No caso do governo Piñera o relatório ressalta que houve melhora da coordenação pela diminuição de comitês interministeriais. A atribuição de decisões de gestão da coalizão e de políticas públicas para

este primeiro piso e a concentração de funções nas assessorias diretas do presidente, deixando funções menos relevantes da presidência para os burocratas do ‘segundo piso’ (Relatório BID, Nota Técnica IDB TN- 563).

## 4. Metodologias, hipótese e variáveis

### 4.1 Metodologia

Pretende-se analisar o terreno não explorado da relação entre a chegada da esquerda ao poder no Chile e a dinâmica presidencial por meio de um estudo de caso e utilizando o *process tracing*. Como destacam George e Benedett (2005), a abordagem do estudo de caso remete a um exame detalhado de determinado episódio histórico com o objetivo de desenvolver ou testar explicações que podem ser generalizadas para outros eventos, ou seja, o modo de fazer proposições em estudos de caso é igualmente capaz de produzir explicações válidas (Yin, 2013).

O *Process tracing* tem sido utilizado como ferramenta de descrição de fenômenos políticos e sociais e no estudo de seus mecanismos causais<sup>12</sup>. Neste sentido, o método é um instrumento utilizado com três objetivos distintos: testar uma teoria; construir uma teoria, ou oferecer uma explicação suficiente para determinados resultados em casos específicos. Para explicar as trajetórias de mudança e casualidade o pesquisador necessita (a) realizar uma descrição de cada caso, identificando e diferenciando as etapas cruciais em seu desenvolvimento e (b) analisar a sequência de eventos, identificando os fatores (variáveis) independentes e intervenientes capazes de contribuir para o resultado final. No caso em questão, trata-se de verificar a plausibilidade de uma hipótese, que, se confirmada, pode sugerir um teste mais rigoroso para um maior número de casos.

A metodologia do *process tracing* permite fazer a inferência teste de uma hipótese a partir de elementos da realidade empírica. Ao contrário do que se possa imaginar inicialmente, a metodologia do estudo de caso tem sido fortemente utilizada em desenhos de pesquisa do tipo *small-n research designs* em ciências sociais e particularmente na ciência política (Yan 2013; Resende, 2011; George e Bennett, 2005). A ferramenta do estudo de caso era

---

<sup>12</sup> Em relação aos mecanismos causais do *process-tracing*, é importante destacar, conforme ressalta Silva e Cunha (2014) “cabe destacar outras diferenciações entre os mecanismos causais. Uma delas é quanto ao tipo de explicação teórica: mecanismos causais podem ser estruturais, relacionados a constrangimentos e oportunidades para a ação política derivadas do entorno dos atores; institucionais, próprios de instituições construídas e / ou alteradas pelos atores; ideacionais, originados das ideias e das interpretações do mundo; psicológicos, como regras mentais incorporadas e que resultam em comportamentos regulares.” (p. 109)

considerada como uma espécie de ‘prima pobre’ da metodologia, pela sua problemática na produção de inferências causais válidas, mas continua sendo utilizada e discutida na ciência política. Isso significa dizer que, o desafio metodológico dos estudos de caso está relacionado à questão da generalização. Assim sendo, desenhos de pesquisa desse tipo têm ganhado fôlego na perspectiva da sua capacidade de produzir explicações, ou mesmo lançar hipóteses aplicáveis a outros casos que sejam minimamente válidas e suficientemente relevantes para serem testadas em outros contextos.

Espera-se, desse modo dois momentos da dinâmica presidencial no Chile, o momento da chegada de Lagos ao poder em 2000 e outro em 2013, quando se inicia o segundo governo do PSCh, com a saída de Piñera e volta de Bachelet ao governo. Portanto essa variável central na análise será considerada de múltiplas formas, pois os registros oficiais datam somente de 2009, o que torna as mudanças na presidência anteriores a esse período matéria inexplorada por analistas e cientistas políticos. Uma alternativa a este cenário de não formalização de *resoluciones exentas* é considerar a estrutura da presidência a partir de outras fontes de dados ou dados secundários.

**FIGURA 4**

### Process-tracing

	Debate eleitoral selecionando prioridades governamentais	Nomeação de funcionários na presidência em bases partidárias	Centralização política conformando a presidência	Institucionalização da Presidência da república	
Alternância Partidária	Eleição	Politização	centralização	Institucionalização	Dinâmica organizacional da presidência
	Partidos da coalizão	Partidos da coalizão	Orçamento	Legislação presidencial	
	Parte 1	Parte 2	Parte 3	Parte 4	

Fonte: Elaboração própria

Fonte: Elaboração própria, com base em Derek Beach (2014).

#### 4.2 Pergunta e hipótese

Dessa maneira, o estudo de caso aqui proposto visa responder à seguinte pergunta: **qual o impacto da alternância ideológica sobre o funcionamento da estrutura da Presidência da República no Chile?** A hipótese central, por sua vez, é de que Presidentes de *partidos mais à esquerda tendem a fortalecer a presidência institucional ao chegar ao governo de seus*

*países A hipótese alternativa é de a dinâmica presidencial é uma tendência que independe da ideologia do partido à frente do poder Executivo.*

A hipótese se fundamenta na literatura sobre ‘giros à esquerda’ e presidências da seguinte maneira: o presidente precisa lidar com uma estrutura de incentivos e constrangimentos oriundos de uma série de elementos vinculados ao sistema político, à trajetória e perfil de seu próprio partido e aos legados organizacionais da Presidência. Compromissos de campanha, preferência por determinados *issues*, acomodação do partido nas burocracias do governo e gestão da coalizão exemplificam tal estrutura de incentivos e constrangimentos.

Em teoria, governos de coalizão com orientação ideológica mais à esquerda possuem maiores conflitos internos devido aos seus objetivos políticos. Isso se deve ao fato de terem como ‘objetivo programático central a redução das desigualdades econômicas e sociais’ (Levitsky e Roberts, 2012). Nesse sentido, é possível sustentar o argumento de que para reduzi-las o presidente precisa municiar a presidência com maior centralização de políticas e recursos no interior da instituição, dotando-a de maior discricionariedade em contextos de presidencialismos de coalizão. Isso seria uma forma de garantir que políticas de redução de desigualdades sociais e econômicas sejam, de fato, implementadas e que o presidente seja reconhecido por esses objetivos. Isso levaria, por sua vez, à uma maior institucionalização dessas estruturas de assessoramento direto do presidente de seu funcionamento poderia se tornar, eventualmente, mais burocratizado.

O argumento de Luna e Kaltwasser (2014) é de que o que caracteriza a esquerda é a ideia de que a desigualdade entre os indivíduos é artificial e deve ser enfrentada por meio da ação estatal. Nesse sentido ações de combate às desigualdades se tornam centrais em governos mais à esquerda. Já em governos de coalizão de direita ou centro direita, não haveria necessidade de institucionalização de estruturas diretamente ligadas ao presidente, pois, as desigualdades sociais e econômicas não seriam um problema central a ser combatido e, portanto, não necessariamente teriam efeitos sobre a ação presidencial em sua estrutura de assessoramento mais direto.

Em contextos de fragmentação de interesses dentro de um governo de coalizão ou de partidos com divisões ou facções internas o presidente pode se transformar em um conciliador de conflitos internos de seu próprio partido ou coalizão, o que torna particularmente necessário a utilização da estrutura da presidência para acomodação de interesses internos. Este fenômeno pode vir a ser mais relevante para governos de coalizões de esquerda que

podem vir a ser estimulados a reforçar a presidência como uma maneira de lutar pela igualdade, e portanto atender às reivindicações dos setores que representam.

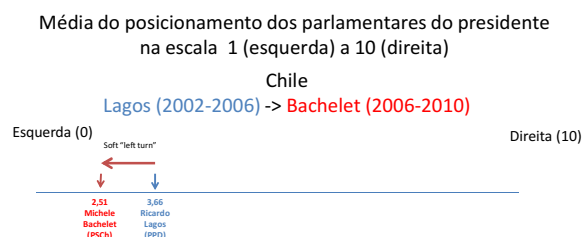
Aplicado ao caso chileno é razoável considerar que a existência de correntes internas do PSCh (Gamboa, Lopéz e Salcedo, 2013) podem contribuir para uma estrutura de incentivos que leve o presidente ao fortalecimento e institucionalização da presidência, pelo fato de que a agenda mais à esquerda do PSCh desestabiliza os interesses da própria *Concertación*, composta por partidos de centro como o PDC. Nesse sentido, o PSCh precisaria reequilibrar as forças internas de apoio ao governo distribuindo mais pastas ministeriais ao PDC (Dávila, Lavados e Avendaño, 2013). Dessa forma, a conjugação dessas duas peculiaridades, divisões na Concertación e necessidade de equalizar forças políticas no gabinete presidencial, torna o caso chileno interessante para se verificar como governos mais à esquerda modificam a presidência e se faz sentido dizer que há uma tendência ao seu fortalecimento e institucionalização nesses contextos.

### 4.3 Variáveis no estudo de caso

- As variáveis são: alternância ideológica, mensurada a partir da posição do partido do Presidente atribuída por parlamentares, ao longo de quatro rodadas da pesquisa (2000, 2005, 2010 e 2015) conforme os dados da pesquisa do Projeto Elites Parlamentares da América Latina (PELA), coordenado pela Universidade de Salamanca.

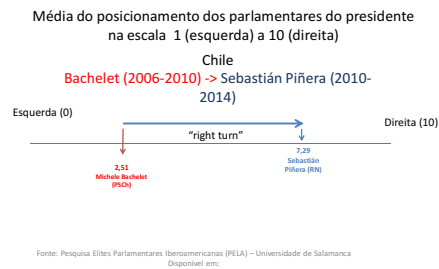
Essa variável se comportou conforme as figuras 5, 6 e 7 abaixo:

**FIGURA 5**

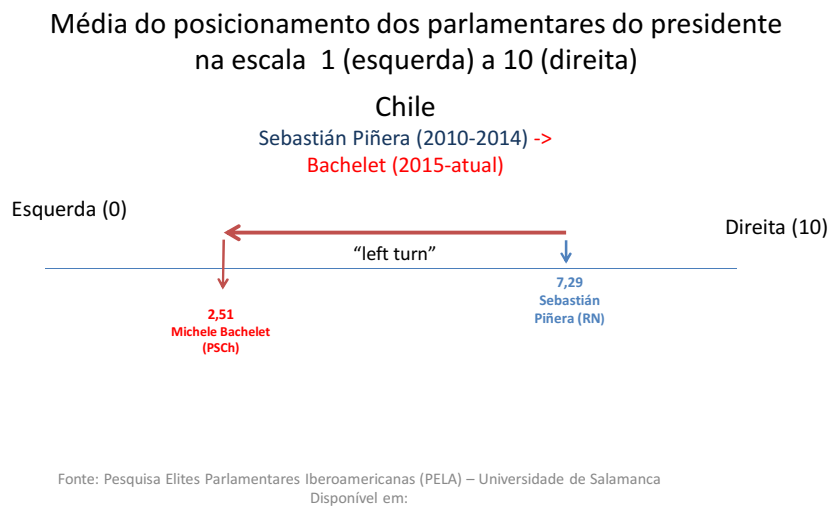


Fonte: Pesquisa Elites Parlamentares Iberoamericanas (PELA) – Universidade de Salamanca  
Disponível em:

## FIGURA 6



## FIGURA 7



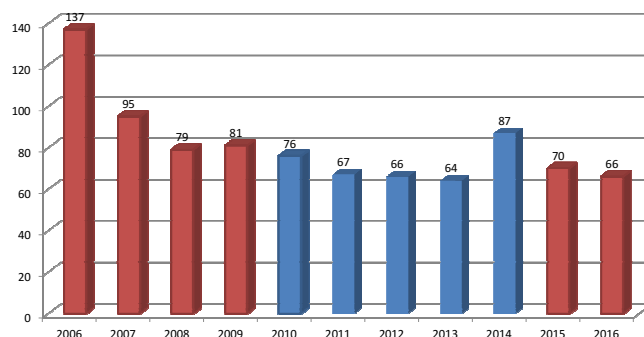
- Dinâmica presidencial, mensurada a partir das alterações na estrutura presidencial. O que se denomina aqui de elementos da dinâmica presidencial remete às seguintes dimensões:

- orçamento;
- organização;
- complexidade;
- tamanho do *staff* presidencial (formal ou informal).

Essa variável se comportou da seguinte maneira:

**FIGURA 8**

**Número de funcionários nomeados por ano na presidência do Chile**



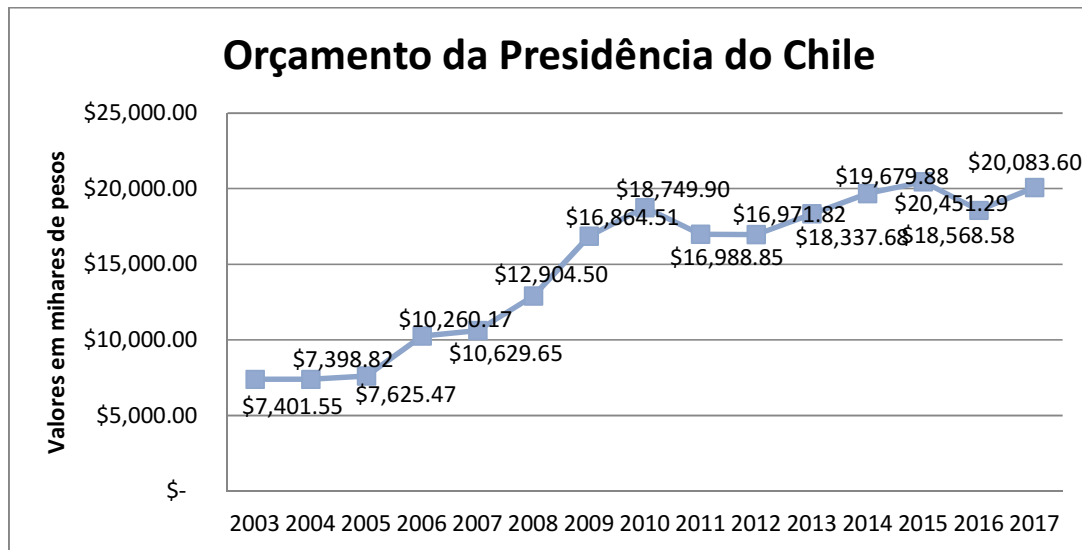
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis e [www.gobiernotransparentechile.cl](http://www.gobiernotransparentechile.cl)

**Bachelet I e II**  
**Piñera**

O orçamento da presidência do Chile aumentou de maneira considerável no período em que existem dados disponíveis (2003-2017), de maneira particularmente sensível no período de 2005 a 2010, quando este orçamento mais que dobrou saltando de aproximadamente sete milhões de pesos para dezoito milhões de pesos. No período subsequente houve uma diminuição do orçamento da presidência, conforme o gráfico evidencia. Tal período coincide com o governo de Sebastián Piñera, quando chega ao poder a coalizão *Alianza por Chile*. Essa dinâmica de aumento do orçamento destinado à presidência reforça a hipótese de que no período a presidência tendeu a uma maior institucionalização e, por conseguinte, a um incremento nas suas funções e atribuições. Isso significa o mesmo que dizer que no período de 2003 a 2017<sup>13</sup> com algumas diferenças a presidência do Chile cresceu em termos orçamentários. Esse dado, em si, não permite uma inferência sobre a direção de tal fortalecimento em termos das funções presidenciais, mas certamente é um indicativo de que as funções da presidência fortalecidas no período.

<sup>13</sup> Para o orçamento de 2017 foi utilizada a previsão orçamentária anual e não o orçamento realizado.

Figura 9



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em: [www.dipres.gob.cl](http://www.dipres.gob.cl)

Essas dimensões da dinâmica presidencial são obviamente mensuráveis de maneiras distintas. O número de órgãos existentes e suas funções se relacionam à estrutura de funcionamento da presidência. Já em relação à organização da presidência é necessário destacar o grau de hierarquia existente entre as secretarias e órgãos internos da Presidência. O grau de institucionalização pode ser mensurado a partir da existência ou não de legislações específicas que regulamentem aquela burocracia em termos de sua missão institucional especificamente. A diferenciação refere-se às funções exercidas na gestão do governo e na promoção de políticas públicas ou ao grau de especialização verificado no interior da presidência. A complexidade—tem relação com a diferenciação, mas refere-se mais especificamente ao grau de articulação interna entre os órgãos e setores que compõem a estrutura da presidência. O tamanho e tipo de *staff* são mensuráveis a partir do número de funcionários públicos que ocupam cargos na estrutura presidencial e levando em conta a especificidade do, caso do Chile, o seu vínculo com as redes de assessoramento presidencial, se formais ou informais, ou seja, se estão direta ou indiretamente ligadas à estrutura da presidência.

O aumento no *staff* presidencial, a criação de políticas do tipo *top-down* na presidência e o aumento no número de órgãos, secretarias e redes de assessoramento são, por si só, indicadores de fortalecimento da Presidência, mas não são suficientes. Se a Presidência é fortalecida ela terá uma maior quantidade de funções e haverá maior diferenciação das

burocracias internamente nela inseridas, ou seja, terá um maior grau de complexidade nas suas atribuições, além de ter um peso maior na tomada de decisões em outras burocracias ligadas ao Executivo. Mensurar a dinâmica presidencial demanda compreender seu funcionamento, bem como explicitar as relações internas da Presidência da República.

Em relação à hierarquização é possível dizer que houve, no período analisado, um processo de complexificação da estrutura presidencial. Isso pode ser observado nos organogramas que constam no anexo deste artigo. Se num primeiro momento (resolución exenta 0794 de 2009) havia somente dois níveis hierárquicos na presidência nos momentos posteriores da reordenação da estrutura presidencial (resoluciones exentas 3663 e 4227/ 2010) é possível observar a existência de quatro níveis hierárquicos de distintas burocracias internas à presidência do Chile. Esse processo de hierarquização pode ser exemplificado pela direção administrativa, que se subdividiu em subdireção administrativa que contempla diversos departamentos da presidência da república do Chile, conforme é possível observar no anexo deste artigo. Assim, a partir da observação destes processos de complexificação, fortalecimento e hierarquização é possível dizer que a dinâmica presidencial no Chile no período foi intensa e bastante propensa à diversificação funcional, evidenciando assim um dinâmica cuja direção sugere que a presidência assumiu variadas funções no período. Corroborando assim a ideia de que houve no período da alternância ideológica uma evidente transformação da lógica de organização da presidência, como forma de atender a uma nova perspectiva de governo, não somente mais transparente e *accountable* à sociedade, mas certamente mais eficiente e mais conectado com as demandas da sociedade.

## **5. Conclusões**

As conclusões que se pode extrair da análise são, em parte, limitadas pelo conjunto não exaustivo de dados apresentados acerca da dinâmica presidencial do Chile. Isso significa dizer que, apesar de se ter mostrado que houve sim uma mudança institucional não irrelevante na presidência do Chile, tanto em termos de seu organograma, de seu orçamento e da estrutura do *staff* presidencial, não é possível, no entanto nessa etapa da pesquisa, se aferir a direção da mudança da dinâmica presidencial. Outro aspecto relevante para a análise da dinâmica presidencial remete à questão da endogeneidade da mudança política observável. Se é correta a afirmação de que toda mudança exógena acarreta em mudança endógena, o contrário não é igualmente válido. Isso significa dizer que a alternância ideológica existente no período do giro à esquerda no Chile promoveu sim uma mudança exógena na presidência do Chile, e essa

mudança exógena acarretou em um conjunto de mudanças endógenas na estrutura da presidência.

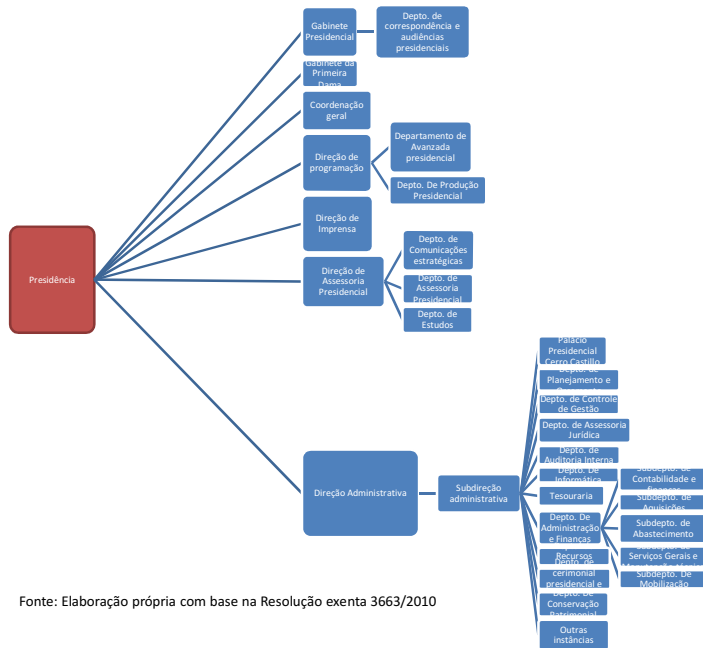
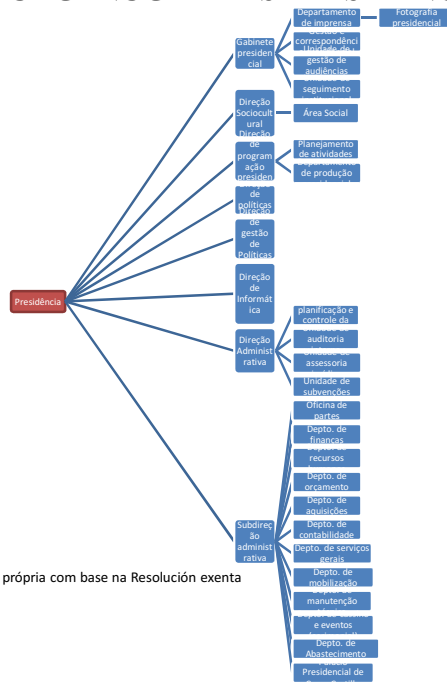
Para se inferir de qual maneira a alternância ideológica foi relevante para a dinâmica presidencial do Chile é necessário se adotar uma perspectiva temporal e incremental. Ainda que não sejam nem abruptas nem disruptivas, é correto afirmar que a presidência do Chile foi aos poucos se profissionalizando e de complexificando. Isso fica evidenciado pelas alterações no organograma da presidência após as *resoluciones exentas* adotadas no período analisado. Desse modo, é adequada a compreensão de que a alternância ideológica foi um elemento exógeno que contribuiu para a dinâmica presidencial no Chile.

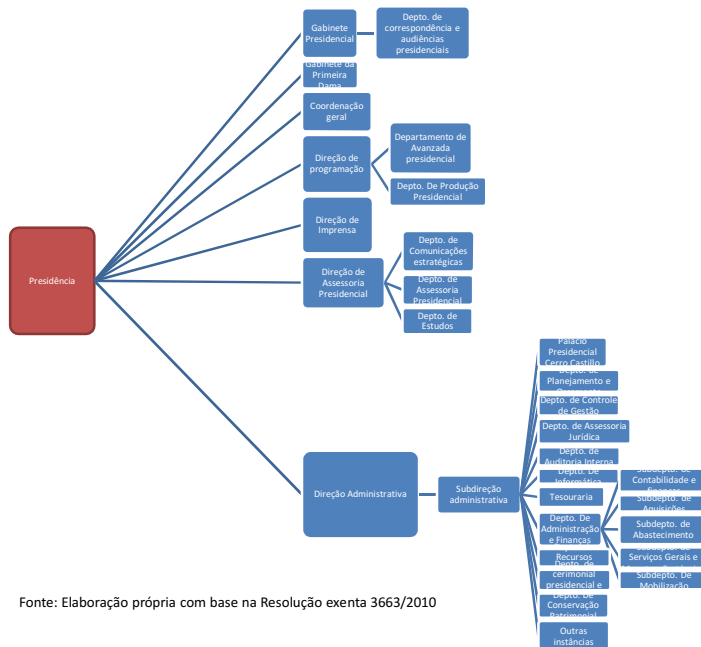
Desse modo, a constatação de que no governo Piñera houve a redução de comitês interministeriais pode vir a ser um elemento para se corroborar o argumento de que nesse período houve transformações na gestão da presidência. Além disso é possível observar que, do ponto de vista orçamentário houve no período Piñera uma estagnação do crescimento do orçamento destinado à presidência, o que reforça a tese de que o elemento ideológico é relevante para a dinâmica da presidência.

No caso chileno, a ausência de legislação (*resoluciones exentas*) anterior a 2009 somada à da lei da transparência e acesso à informação que estabeleceu a necessidade do governo divulgar mensalmente na internet informações sobre a remuneração funcionários contratações, transferências de fundos públicos trâmites e outras informações sobre orçamento evidenciam a necessidade da presidência também divulgar essas informações, mas somente posteriormente ao ano de 2009.

Mudanças neste aspecto indicam que a presidência no Chile está percorrendo um processo de institucionalização na perspectiva de tornar mais transparente na maneira como o Presidente recruta, organiza e utiliza a burocracia presidencial. Ao longo dos governos da Concertación, desde um conjunto formado por assessorias informais na SEGPRES e ministros, no governo Alwin (1990-1994), até a separação completa de tais assessorias informais, ministros e no assim chamado ‘segundo piso’ durante o governo Bachelet houve uma evidente autonomização em relação aos ministérios. Das evidências existentes sobre a informalidade nas relações entre o presidente e seus assessores no Chile se pode conceber que há uma divisão entre o ‘primeiro piso’ e o ‘segundo piso’ e as redes informais de assessoramento, porém pouco se pode dizer sobre a maneira que tais divisões operam internamente. A caracterização da presidência chilena, dentro dessas burocracias pode vir a ser o elemento mais relevante na explicação das decisões presidenciais.

# ANEXO I – ORGANOGRAMAS PRESIDÊNCIA DO CHILE





Fonte: Elaboração própria com base na Resolução exenta 3663/2010

## Referências

- Altman e Luna (2011). Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization.
- Bonvecchi e Scartascini (2014) The Organization of the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know. Version of Record online: 21 FEB Spring  
DOI: 10.1111/j.1548-2456.2014.00222.x
- Collier, David, Understanding Process Tracing (2011). PS: Political Science and Politics, Vol. 44, No. 4, pp. 823-830, October 2011. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1856702>
- Contreras e Navia (2013) Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile, 1988-2010. Revista de Ciência Política. Volumen 33 n° 419-441.
- Castiglioni, Rossana, and Cristóbal Rovira Kaltwasser (2016), Introduction. Challenges to Political Representation in Contemporary Chile, in: Journal of Politics in Latin America, 8, 3, 3–24
- Cunha e Araújo (2014) Party Systems and Coalitions in South America: The Challenges of Governance and Democratic Stability International Political Science Association 23rd World Congress of Political Science Montreal, Canada, 19-24 July 2014 Disponível em: [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_31935.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_31935.pdf) Acesso em 14 de fevereiro de 2017.
- Dávila, Lavados e Avendaño (2013) Los Gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010). América Latina Hoy, 64, pp.67-94
- BEACH, DEREK. Process-tracing methods – GIGA Doctoral Programme – Sessions 1, 2, 3 and 4.
- Foley M. e Owens J. (1996) Congress and the presidency Institutional politics in a separated system. Published by Manchester University Press New York USA
- Fransechet (2016) Woman and politics in Chile. Lynne Rienner Publishers.
- Funk, R. (2009) Chile, segundo tiempo. Revista de Ciência Política, volumen 29, n 2, 301-326
- Funk, Robert (2013). "Chile 2012: la campaña permanente". *Revista Ciencia Política* Vol.33 - Nº1, pp.83-99
- Dumas, Lafuente e Parrado, Relatório BID, Nota Técnica IDB TN- 563

- George e Bennett, 2005. Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. **Hardcover** | Out of Print | ISBN: 9780262072571 | 350 pp. | 6.125 x 9.25 in | April 2005
- Inácio e Llanos, 2015. The Institutional Presidency from comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980. Brazilian Political Science Review. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/198138212014000200002> Acesso em 28 de julho de 2016.
- Jones e Mainwaring (2003). The Nationalization Of Parties And Party Systems: An Empirical Measure And An Application To The Americas. Kellogg Institute. Working Paper #304. Disponível em <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/304.pdf> Acesso em -23 de junho de 2016.
- Lewis (2005) A previous version of this paper was presented at the 2007 annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL.
- Luna e Altman (2011) “*Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization*”, Latin American Politics and Society, 53 (2).
- Izquierdo e Navia (2007). Cambio y Continuidad em la Elección de Bachelet. America Latina Hoy, 46, pp. 75-96.
- Gamboa e Salcedo (2009). El faccionismo em el Partidos Socialista de Chile (1990-2006): características y efectos políticos em sus procesos de toma de decisión. Revista de Ciência Política, volumen 29, n.3 (667-692)
- Gamboa, López e Baeza (2013) La evolución Programática de los partidos chilenos 1970-2009: de la polarización al consenso. Revista de Ciência Política Volumen 33 n. 2 443-467.
- Gaylord e Rennó (2015). “Opening the black box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in Multiparty Presidential System”. Presidential Studies Quarterly 45: 247-69.
- Joignant (2010) Notables Tecnócratas y Mandarines Elementos de sociología de las elites em Chile 1990-2010. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Luna, Juan Pablo y Kaltwasser, Cristóbal Rovira, eds. (2014). *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 392 pp.
- Luna Juan Pablo e Altman David. Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. LAPOP Disponível em <http://www.vanderbilt.edu/lapop/news/Summer-2011-LAPS-Luna-Altman.pdf>
- Mahoney e Thelen (2009) Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press.
- Morgenstern, Polga-Hecimovich e Siavelis, (2013) *Seven Imperatives for Improving the Measurement of Party Nationalization with Evidence from Chile*. Paper previously presented at the Midwest Political Science Association (MPSA) Annual Meeting, Chicago, IL, March 30-April 3, 2011, and the 31st International Conference of the Latin American Studies Association (LASA), Washington, D.C., May 29-June 1, 2013.
- Resende, Flávio (2011). Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. Revista Brasileira de Ciência Política, no 6. Brasília, julho - dezembro de 2011, pp. 297-337.
- Roberts, Kenneth. (2011) Chile: The left after Neoliberalism. In: Leivyutsky e Roberts, The Resurgence of the Latin American Left. The John Hopkins University Press. Baltimore, Maryland.
- Rudalevige (2002) Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation. Princeton University Press.
- Rudalevige (2005). The structure of leadership: Presidents, hierarchies, and information flow. Presidential Studies Quarterly vol. 36. Ed. 2. Blackwell Publishing Ltd.
- Ragsdale and Thies, 1997; American Journal of Political Science, vol. 41. N. 4 Octubre.
- Siavelis Peter M. (2016) Cabinets and Informal Advisory Networks in Multiparty Presidential

Systems. Presidential Studies Quarterly Center for the Study of the Presidency and Congress DOI: 10.1111/psq.12295

Silva e Cunha (2014). Process-tracing e a produção de inferência causal. *Teoria E Sociedade* nº 22.2 - julho - dezembro de 2014.

Valenzuela e Dammert (2006) A "Left Turn" in Latin America? Problems of Success in Chile. *Journal of Democracy*.

Weeks, G., & Borzutzky, S. ( 2012 ). Michelle Bachelet's Government: The Paradoxes of a Chilean President. *Journal Of Politics In Latin America*, 4(3), 97-121. Retrieved June 24, 2016, from <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/566/564>;

Weeks, Borzutzky (2012) Michelle Bachelet's Government: The Paradoxes of Chilean Presidente, in *Journal of Politics in Latin America*, 4, 3, 97-121

WIESEHOMMEIER, Nina and DOYLE, David (2012). "Attitudes, Ideological Associations and the Left-Right Divide in Latin America". In: *Journal of Politics in Latin America*, 4.

Yin, Robert K. 1984/2008. *Case Study Research: Design and Methods*, 1st and 4th ed. Beverly Hills, CA: Sage