

A emergência de governos de esquerda e o universalismo na proteção social da América Latina

Proponente: Natália Guimarães Duarte Sátyro

7º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

Bogotá, setembro de 2013

Resumo

O objetivo desta pesquisa é avaliar os tipos, as áreas e a amplitude das reformas de políticas sociais nos sistemas de proteção social latino-americanos a partir do início do século XXI explicando o papel dos governos de esquerda, que emergiram neste período, na conformação dessas reformas, numa perspectiva comparada. O intuito é analisar se há um perfil de combinação da presença de governos de esquerda, da conformação da oposição (nível de fragmentação) no nível nacional de governo, e do papel do legado de proteção social que determina os diferentes níveis e tipos de reformas. Para isso a análise será compreensiva por meio de um mapeamento da reforma que engloba previdência social, assistência social e saúde. O estudo utiliza duas técnicas qualitativas: análise comparativa qualitativa (QCA) e o método qualitativo de *process tracing*; as análises desenvolvidas aqui utilizam basicamente os documentos produzidos pelos governos, tais como Leis, Medidas Provisórias, Normas Operacionais, Instruções Operacionais, entre outros, todos relativos ao processo decisório das reformas sociais; além do uso de bases secundárias de dados relativos aos novos elementos das políticas. O estudo tem como foco os países latino-americanos que tiveram ou ainda têm governos de esquerda desde o início da década de 2000, conformando o que os especialistas denominaram de ‘onda rosa’, quais sejam, Brasil, Argentina, Chile, Bolívia, Uruguai, Equador, Venezuela, Paraguai, Costa Rica e, para além, El Salvador, Nicarágua. Aqui temos representantes de diferentes esquerdas como Chile e Venezuela que representam lados extremos de perfis partidários e a Argentina se constitui em um caso mediano. Estes países exibem níveis diferentes de competição eleitoral, e exibem legados políticos distintos e isso permitirá analisar os efeitos de conjuntos institucionais partidários e políticos distintos nas reformas de políticas sociais.

1 - Introdução

A primeira década do século XXI marcou a história da América Latina pela ocorrência de dois fenômenos: de um lado as reformas nas políticas sociais que têm variado muito entre os países mas que contêm elementos universalistas baseados em princípios de solidariedade nacional em quase todos os países e, de outro lado, a ascensão de partidos de esquerda (e centro-esquerda) ao poder: Brasil, Argentina, Chile, Bolívia, Uruguai, Equador, Venezuela, Paraguai, Costa Rica e, para além, El Salvador, Nicarágua. O grande número de governos de esquerda, foco principal deste trabalho, que emergiu na região na última década levou os estudiosos da região a rotular o movimento de onda rosa (pink tide) em um contraste claro aos movimentos históricos de esquerda mais radicais da região identificados por ‘vermelhos’.

Ao final do século XX, os países latino-americanos lidavam com o legado de uma história de proteção social fortemente contributiva e com as consequências das mudanças ocorridas nas economias mundiais e de vários processos de crise econômica que marcavam ainda mais a precariedade e o nível de informalidade do mercado de trabalho. Como consequência disso, o aumento da pobreza e da desigualdade marcavam fortemente a região e mudanças demográficas colocavam em cheque a manutenção de uma proteção social contributiva sem presença de princípios de solidariedade nacional. O contexto obrigava a se pensar em elementos universalistas visando à inclusão de uma grande parcela da população ainda sem nenhum tipo proteção social.

O que temos assistido desde então é uma grande variação na capacidade de resposta e, portanto, na construção de políticas sociais que poderíamos denominar de reformas nos diferentes regimes de bem-estar ali implantados. As perguntas centrais desse trabalho são: O que explica a variação na provisão de políticas sociais que reformam os regimes de bem-estar na América Latina na última década com uma tendência de torná-los mais inclusivos? O que explica a capacidade governamental de implementar um sistema de proteção social mais inclusivo?

As políticas sociais na América Latina sempre conglomeraram três tipos de políticas: previdência social que é intrinsecamente contributiva e que engloba, de forma variada na história de cada país, riscos relativos à velhice, à incapacidade, à doença e ao desemprego; assistência à saúde também fortemente contributiva na história desses países mas que engloba, para além dos cuidados diretos de saúde e nutrição, políticas de saneamento básico e esgoto; e, por fim, políticas de assistência social, marcadamente

não contributivas, que nunca se estruturaram adequadamente, onde se lê institucionalmente, na região. O que vemos é que a história das políticas sociais na América Latina tem um claro traço contributivo mas que se insere em economias fortemente informais. Isso criou uma grande estratificação social na região entre aqueles que são cobertos e protegidos e uma grande massa excluída de proteção formal para além de sua exclusão do mercado de trabalho formalizado. A mudança a que se assiste nos últimos anos é exatamente uma ênfase no fortalecimento institucional de políticas de assistência social não contributiva e a entrada de princípios universalistas e de solidariedade nacional mudando o perfil dos sistemas de proteção social na região. E isso está acontecendo sob a égide de governos de esquerda.

O objetivo desta pesquisa é analisar a amplitude e a variabilidade das reformas de políticas sociais, o aumento da cobertura e a inserção ou não de elementos universalistas nos sistemas de proteção social latino-americanos, a partir do início do século XXI tendo como foco o papel dos governos de esquerda que emergiram, numa perspectiva comparada. Tendo como fenômeno analisado a introdução de um novo perfil de políticas sociais na região, a pesquisa visa analisar o papel de alguns fatores político-institucionais tais como a presença de partido de esquerda no governo central, a conformação da oposição (nível de fragmentação) no nível nacional de governo, o papel do legado institucional no sistema de proteção social na conformação das possibilidades de ação. O objetivo é ver se há um perfil específico de combinação desses fatores que determinam níveis distintos de reformas universalistas.

Primeiramente, é necessário dizer aqui o que se entende por esquerda. Ao tratar da emergência da esquerda na América Latina, Cameron (2009) ressalta que há um consenso em relação ao conceito amplamente compartilhado de que os movimentos sociais e políticos de esquerda compartilham o comprometimento com o igualitarismo, a ideia de um estado intervencionista e a crença na participação popular como princípios estruturantes. Já Cleary (2006) define esquerda em termos amplos, mas ressalta o apoio popular, vendo-a

“como um movimento político com precedentes históricos em partidos políticos comunistas e socialistas, com raízes em movimentos sociais, organizações sociais populistas, ou outras forças políticas que tradicionalmente tem tido objetivos antisistêmicos, revolucionários e transformadores. A forma de mobilização e o grau de radicalismo podem variar entre os países, mas em todos os casos a esquerda compartilha

(pelo menos retoricamente, e normalmente, substantivamente) uma preocupação com redistribuição e justiça social e tem apoio massivo entre segmentos da população que são severamente em desvantagem na ordem socioeconômica vigente” (Cleary, 2006:36).

Para os propósitos deste trabalho, concordamos com a visão de Levitsky e Roberts (2011) e de Cameron (2006) e entendemos que partidos, movimentos e atores de esquerda compartilham a preocupação com redistribuição de renda e riqueza e com promoção de justiça social. No âmbito político a esquerda visa aumentar a participação popular, a representação de interesses marginalizados, a erosão do poder institucionalizados das elites enraizadas no sistema. Para a esquerda o Estado deve regular o mercado uma vez que ele sozinho gera riscos sem os mecanismos de proteção adequados aos que são marginalizados no processo. Portanto, no âmbito econômico a esquerda visa aumentar a participação e as oportunidades dos segmentos mais vulneráveis, interfere na competição de mercado. Segundo Levitsky e Roberts, *“embora a esquerda contemporânea não necessariamente se oponha à propriedade privada ou à competição de mercado, ela rejeita a ideia de que forças do mercado, sem regulação, podem resolver problemas sociais gerados”* (2011:5). Em resumo, o movimento de esquerda é composto por líderes, movimentos e partidos que advogam o uso do poder estatal para atenuar os efeitos do mercado. Ao que Cameron acrescenta que eles promovem transformação nas relações estado-sociedade por meio da participação popular, algumas vezes desafiando estruturas de dominação (Cameron, 2009).

Compartilho aqui com a restrição feita por Levitsky e Roberts (2011) de não incluir no estudo partidos que mesmo tendo sido eleitos com um discurso de esquerda ou centro-esquerda abandonaram seus compromissos redistributivos ao chegar ao poder e isso exclui a Alianza Popular Revolucionária Americana (APRA) no Peru e o governo de o governo de Lúcio Gutierrez, 2003-2005, no Equador do partido Sociedade Patriótica.

A intenção de se utilizar análise comparativa qualitativa (QCA) (Ragin, 1987, 2000, 2003,2006) é estudar todos ou o maior número possível de países latino-americanos em que houve eleição e governo de partidos de esquerda da década de 2000 em diante. O trabalho será iniciado pelo Chile, pela Venezuela e pela Argentina uma vez que estes apresentam uma grande variedade no perfil de seus governos tanto do partido quanto do tipo de liderança como veremos mais adiante, formando uma amostra representativa dos diversos perfis encontrados. Dado que a onda rosa abrange a maioria

dos países da região e com certeza a todas as grandes economias, a comparação e o controle se dão dentro de cada caso (within-cases) com seus governos conservadores. Entretanto, será mesmo a análise comparativa qualitativa que permitirá inferências mais robustas.

Cleary (2006) aponta que o principal motivo do sucesso eleitoral da esquerda latino-americana é a endêmica desigualdade social presente na região, o que explica o apoio natural que a esquerda recebe das camadas mais pobres da população. Esse fator, contudo, não consegue explicar sozinho as diferenças encontradas no desenvolvimento de tais governos entre os diferentes países do continente. Menos ainda explicar a variação nas reformas de políticas sociais e porque elas são tão discrepantes das políticas conservadoras e neoliberais da década anterior. Segundo Cleary, para entender isso é preciso analisar tanto a gradual mudança de estratégia dos partidos de esquerda para ascender ao poder (abandonando ideologias revolucionárias para seguir o sistema eleitoral democrático) quanto as influências impostas pelas forças da redemocratização que demandavam maior moderação dos atores políticos envolvidos no processo de transição.

O papel dos governos de esquerda na América Latina em dar um novo formato às políticas sociais tem sido objeto extensivo da literatura recente. Essa literatura reflete o clássico debate teórico daqueles que analisam a construção, expansão e crise dos estados de bem-estar social das democracias em países industrializados no norte do planeta. De um lado, aqueles que propõem uma abordagem intrinsecamente econômica, onde o desenvolvimento do mercado bem como as necessidades trazidas pela industrialização determinam o formato das políticas sociais e, de outro lado aqueles para o qual o papel do contexto político de cada país, das instituições, do sistema eleitoral, de sua organização sindical bem como da estruturação de seu sistema partidário foram determinantes nesse processo. Esse embate também acontece quando o recorte espacial está abaixo do equador. Ou seja, para a análise dos regimes latino-americanos ou das recentes reformas nos sistemas de proteção social, há uma abordagem forte defendendo que os constrangimentos econômicos impostos pela globalização e pelas políticas neoliberais minimizam o papel da ideologia na produção de políticas sociais e determinam o perfil das políticas implementadas. Mas, há também aqueles que defendem que ainda encontramos diferenças substantivas não somente nas políticas sociais, como nos aspectos regulatórios, nas políticas fiscais e macroeconômicas entre governos de esquerda e governos à direita do espectro ideológico. Apesar de ser

possível verificar a força dos dois conjuntos de argumentos, o objetivo desse estudo é contribuir para o preenchimento da lacuna a respeito do papel dos governos de esquerda que emergiram no continente neste século que se inicia. Em suma, defendo que para entender a variabilidade das políticas universalistas é preciso entender melhor a variação interna dessa esquerda.

2 – Objetivos:

Geral

O objetivo desta pesquisa é avaliar os tipos, as áreas e a amplitude das reformas de políticas sociais nos sistemas de proteção social latino-americanos a partir do início do século XXI explicando o papel dos governos de esquerda, que emergiram neste período, na conformação dessas reformas, numa perspectiva comparada. O objetivo é analisar se há um perfil de combinação da presença de governos de esquerda, da conformação da oposição (nível de fragmentação) no nível nacional de governo, e do papel do legado de proteção social que determina os diferentes níveis e tipos de reformas. Para isso a análise será compreensiva por meio de um mapeamento da reforma que engloba previdência social, assistência social e saúde.

Específicos

Para isso é necessário

- mapear e analisar as reformas nas diferentes áreas setoriais
- mapear e analisar os elementos universalistas
- mapear e analisar os governos de esquerda (e centro-esquerda)

Qual a natureza das reformas ali implantadas? As características das políticas sociais implementadas são parecidas entre esses países? Em todos esses países foram introduzidos elementos universalistas? Naqueles em que se introduziu foi em extensão que mudou a configuração da proteção social? Quais são as características universalistas que estão sendo introduzidas por estes países? O que explica a introdução de elementos universalistas? Quais são os determinantes dessas reformas? Qual a extensão das reformas em cada área setorial? Entre os determinantes, qual o papel dos fatores político e institucionais? Em especial, qual o papel da consolidação da democracia? E os governos de esquerda, são eles responsáveis por estas mudanças? Como o legado de

proteção social conforma as possibilidades de reformas nestes países? São muitas as perguntas que a literatura da área tem tentado responder. O que interessa à pesquisa é a variação de áreas de atuação e de níveis de universalismo implantados, ou seja, as reformas implantadas por esses governos de esquerda tiveram níveis distintos de alcance.

3 – Justificativa

Um trabalho de pesquisa pode ter sua relevância a partir de dois critérios: o primeiro, teórico-acadêmico, entendido como uma contribuição para a explicação de aspectos dos sistemas social e político; e, o segundo, pela importância para a vida prática em função das consequências sociais, políticas e econômicas do objeto de pesquisa (King, Keohane e Verba, 1994). Defendo que o conhecimento sobre reformas das políticas sociais implementadas pela esquerda latinoamericana, base para a construção de uma cidadania plena nessa região e, portanto, para a consolidação da nossa democracia, bem como a análise do papel dos governos de esquerda são de crucial importância para a academia e para a sociedade. A reorganização política da América Latina na última década e seus elementos comuns mostram a necessidade premente de se entender os processos em curso para poder futuramente analisar as consequências e a capacidade de inclusão social destas políticas em contraposição àquelas produzidas na onda neoliberal da década de 90.

Para além disso é importante dizer que este projeto está incluído em um contexto de ação mais amplo. Este ano eu estou criando um Grupo de Pesquisa na área de “Políticas Públicas e Proteção Social” dentro da Associação Latinoamericana de Ciência Política - ALACIP. Eu estou pessoalmente empenhada na criação deste grupo a partir da formalização de interesse com o Secretário Geral da ALACIP, prof. Gláucio Soares e nesse momento estou realizando convites a pessoas que trabalham com o tema em diversos países seja na América Latina sejam aqueles que se interessam por ela.

O GP terá como foco as políticas públicas e, em especial, as políticas sociais latino-americanas: seus determinantes, suas características e seus efeitos. Tal proposta buscará reunir trabalhos oriundos de diversas áreas no âmbito das ciências sociais e econômicas com o intuito de promover um debate que agregue diferentes perspectivas teóricas e metodológicas. Busca-se reunir trabalhos de diferentes linhagens teóricas e

com diferentes enfoques metodológicos. Como as possibilidades dentro do campo de políticas públicas e proteção social são muito amplas, o GP englobará três grandes sub-campos:

1 – ‘Instituições e Políticas’ que privilegia análises de políticas públicas específicas. O objetivo é analisar o papel das instituições de forma geral, do Estado, das agências governamentais, das burocracias, do federalismo, das relações intergovernamentais e dos partidos na conformação das políticas. Este sub-campo visa trabalhos que analisem políticas em seus processos, seus determinantes, ou seus impactos; trabalhos comparativos de políticas setoriais; trabalhos comparativos de uma mesma política em diversos países, entre outros.

2 – ‘Regimes de bem-estar na América Latina’ que visa reunir trabalhos que discutam o tema na região, seus contornos, suas causas e suas consequências, tanto do ponto de vista comparativo, buscando as regularidades e tendências com propostas de modelos analíticos específicos, quanto estudos que expliquem as especificidades de cada país; e,

3 - Análise de políticas públicas que privilegia os processos decisórios de políticas públicas a partir da interação entre atores políticos e sociais na formulação, implementação, gestão e avaliação de políticas públicas; o papel das agências e burocracias públicas, bem como das ideias e valores culturais na produção de políticas públicas, entre outros.

Para isso, os convites já estão sendo feitos e haverá uma reunião oficial de criação no 7º Congresso Latinoamericano que ocorrerá em Bogotá entre os dias 25, 26 e 27 de setembro de 2013. Ou seja, o projeto faz parte de um projeto maior de inserção na área de políticas sociais na América Latina a qual ainda é muito incipiente no Brasil.

4 – Teoria e hipóteses

Não há como negar a importância do contexto político de consolidação da democracia na região e, portanto, do processo de formação de movimentos sociais e de aumento de participação popular. Não há como negar também que a presença da esquerda reconfigurou o panorama de proteção social quando comparamos com os governos conservadores e suas políticas neoliberais do fim do século XX.

Entretanto, para entender a variação das políticas de inclusão social implementadas nesse início de milênio nos países analisados e para analisar o papel dos governos de esquerda é necessário analisar também o arcabouço político-institucional que o comporta. Dessa forma, mais do que a ideologia, ou seja, a presença da esquerda no executivo nacional, é necessário considerar também a organização institucional do partido, uma vez que diferentes tipos de organização determinarão a produção de políticas diferenciadas. Um terceiro aspecto é o impacto das políticas previamente implementadas como sendo um fator constrangedor das possibilidades no tempo atual. E, por fim, o papel da oposição em cada país, isto é, tanto o seu grau de coesão interna, quanto o grau de perda da legitimidade das elites defensoras de uma agenda neoliberal que não deu retornos nem econômicos, como pregado, nem sociais, teve um papel importante na conformação dessa nova proteção social.

Rapidamente houve um reconhecimento da diversidade desses governos que emergiam na América Latina, ou seja, foi unânime o entendimento de que não se tratava de um movimento homogêneo nem em seu conteúdo programático, nem em suas políticas econômicas e sociais, nem em sua organização institucional partidária, nem na forma de autoridade de seus líderes (Weyland, Madrid e Hunter, 2010; Flores-Macías, 2010; Castañeda, 2006; Madrid, 2006). O reconhecimento da diversidade dos governos de esquerda na região caracterizado por um alto grau de heterogeneidade programática, de trajetórias e de composição institucional suscitou a formulação uma série de tipologias que almejaram classificá-los a partir da consideração de determinadas características. Várias são as propostas analíticas. Uma bastante difundida é aquela que divide esses governos de esquerda em dois tipos: em social-democratas (moderados e “certos”) e populistas (contestatórios e “errados”) (Castañeda, 2006), em uma “religiosa” versus outra “racional” (Villalobos), para citar apenas alguns.

Entretanto, outros autores entendem que essa dicotomização é uma simplificação da realidade incapaz de captar toda a sua variação. Muitas delas foram feitas por pessoas fora do âmbito acadêmico como o ex-chanceler mexicano Jorge Castañeda ou o ex-guerrilheiro salvadorenho Joaquín Villalobos (Ramirez-Gallegos, 2006). Entretanto, como questionam Cameron (2006) e Ramirez-Gallegos (2006), é de se estranhar como os trabalhos que defendem as “two tales” (Madrid, 2010) ou “las dos izquierdas” tiveram tanta repercussão no debate acadêmico na medida em que essa dicotomização apresenta deficiências analíticas. Em primeiro lugar, ela falha em capturar a diversidade da esquerda latino-americana. Em segundo, ela abarca muitos aspectos (tais como

características organizacionais, orientação de política econômica e formas de regime político) que em muitos casos não podem ser colocados lado a lado sem incorrer em imprecisões. A resposta veio logo a partir desse primeiro afã dualizante. O texto de Cameron é uma reflexão crítica em relação ao texto do Castañeda questionando abertamente a falta de sentido de tanta repercussão do trabalho daquele autor na medida em que este não se sustenta do ponto de vista da construção teórica nem da metodológica. Muitos acadêmicos começaram a estruturar suas críticas: Ramírez-Gallegos (2006), Cleary (2006), Cameron (2006) e Levitsky e Roberts (2011).

Levitsky e Roberts oferecem uma nova tipologia mais complexa baseada em características da organização partidária da esquerda. Tal tipologia possui duas dimensões de análise: o nível de institucionalização – que se divide em organização partidária já institucionalizada e partidos ou movimentos recentes e 2) o locus da autoridade política que distingue o locus da autoridade política em partidos ou movimentos cujo poder está concentrado nas mãos do líder e aqueles cujo poder estão distribuídos ao longo da organização partidária. A partir da combinação destas dimensões, os autores classificam os governos em quatro categorias: a “esquerda partidária institucionalizada” que se divide em duas categorias internas – uma esquerda profissional-eleitoral (como o PSCh no Chile e o PT no Brasil), e outra massiva e orgânica (como a Frente Amplia no Uruguai); a “máquina populista” (Peronismo sob o Kirchner; FSLN na Nicarágua); a “esquerda populista” (Chávez na Venezuela; Correa no Equador); e o “movimento de esquerda” (MAS na Bolívia).

Se as perguntas então são o que determina a variação nas reformas das políticas sociais nos países latino-americanos analisados? O quanto foi universalizada a proteção social a segmentos antes excluídos? Em quais áreas estendeu-se a cobertura? Temos que saber como essas tipologias e essa diversidade ajuda-nos a entender tal variação.

Assim, tendo como fenômeno analisado a introdução de um novo perfil de políticas sociais na região, a pesquisa visa analisar o papel de alguns fatores político-institucionais tais como a entrada de democracia na região, a presença de partido de esquerda no governo central, a conformação da oposição (nível de fragmentação) no nível nacional de governo, o papel do legado institucional no sistema de proteção social na conformação das possibilidades de ação, o tipo de estrutura federativa e os pontos de vetos trazidos por esse desenho institucional, o sistema eleitoral.

Hipóteses

Esta seção pretende apresentar as hipóteses que irão ser testadas. As hipóteses aqui elaboradas são retiradas da literatura de políticas públicas e de Estado de bem estar social.

A hipótese relativa à ideologia é construída em torno da existência de diferenças nos resultados das políticas, de acordo com a posição partidária no espectro ideológico. Primeiro, partidos mais à esquerda desse espectro tendem a colocar mais esforços na realização de políticas sociais do que partidos à direita. Complementarmente, partidos de esquerda tendem a implantar políticas mais redistributivas do que partidos de direita. Dito de outra forma, sugere-se que partidos de esquerda promovem mais políticas igualitárias do que partidos à direita desse espectro ideológico (Hibbs, 1992; Schmidt, 1996; Castles, 1982; Imbeau et al., 2000). Ou seja, estas primeiras hipóteses, são as guias mestras do presente estudo. Sugerimos que a onda rosa caracteriza-se pela implementação de políticas sociais que claramente se diferem das políticas neoliberais implementadas na década de 90 por governos fortemente conservadores.

Se se confirma essa hipótese, ainda resta explicar a variação nas reformas realizadas entre destes governos de esquerda a hipótese é de que há variação na estrutura organizacional interna desses partidos e há diferentes formas de concentração da autoridade em cada país analisado. Ou seja, a hipótese aqui é que as formas de organização interna dos partidos afetam a distribuição de poder entre seus diversos setores internos e, portanto, afetam a forma como o partido coordena o processo decisório e a elaboração e execução das políticas sociais. Por exemplo, partidos que são mais institucionalizados em sua organização ao serem contrapostos aos partidos criados recentemente a partir de movimentos e grupos populares, considerados pela literatura como partidos de massa, conduzirão processos políticos diferenciados, as agendas geradas por estes dois exemplos terão diferentes ênfases.

Há ainda que se considerar dois fatores que são intercorrelacionados: a forma de concentração de autoridade dentro do partido em um determinado país, que pode ser mais concentrada em um líder carismático ou pode ser dispersa em função da maturidade das instituições está diretamente ligada ao que Pribber (2013) denomina de estratégia de ligação predominante utilizada para conectar as elites com o eleitorado que

pode ser mais programática, mais clientelista ou mais corporativista (Pribber, 2013:47). Aqui defendo que um partido onde a autoridade é mais dispersa, tende a ser mais programático do que partidos onde há a presença de um líder carismático forte e isso nos leva a hipótese de que eles determinarão agendas e formas de implementação diferenciadas.

A maior parte da literatura sobre políticas sociais enfatiza a importância da presença de competição política e eleitoral para a expansão do Estado de bem-estar. Em geral, há um consenso de que governos tendem a prover mais políticas sociais em cenários com altos níveis de competição política. Aqui se segue a mesma lógica anterior. Cenários políticos competitivos promovem mais esforços tanto na realização de políticas sociais quanto de políticas redistributivas e universalistas. Assim, pode-se afirmar que arenas políticas onde a competição está presente promovem mais políticas igualitárias.

A literatura sugere que quando existe alto nível de competição eleitoral e, por isso, influência política efetiva dos pobres (direito ao voto), os políticos têm fortes incentivos para aumentar gastos com políticas redistributivas ou com políticas sociais em geral. O argumento implícito é de que ambientes com competição eleitoral apresentam níveis de incerteza para as elites partidárias, e isto promove uma maior responsividade destas às necessidades dos cidadãos (Hiskey, 2000:3, Strom, 1992:391). Soma-se a isso o fato de que a competição eleitoral ajuda na organização da política, uma vez que promove os interesses das minorias, obrigando o detentor do poder não somente a obstruir a oposição, mas também a promover programas voltados a elas (Hiskey, 2000; Key, 1949). Dahl argumenta que a *competição política aumenta consideravelmente o tamanho, o número e a variedade das minorias cujas preferências devem ser levadas em conta pelos líderes políticos ao tomar decisões políticas*. (1956:132). Desse modo, quando os cidadãos percebem o voto como possível controle sobre as eleições, cresce o incentivo para participar ativamente do processo político de maneira a obter retorno por meio de políticas sociais (Hiskey, 2000; Strom, 1992; Sátyro, 2008).

Aqui se advoga que a força da esquerda e sua capacidade governativa também é função da força da oposição, ou, no caso, da direita. Desta forma, é necessário analisar tanto o papel da legitimidade política da direita a partir dos resultados das políticas neoliberais da década de 90 que criaram um ambiente social e econômico propício para

a aceitação de ideias mais igualitárias e de perspectivas mais redistributivas dado os altos índices de desigualdade e de pobreza; quanto do seu nível de organização enquanto oposição uma vez que os movimentos de esquerda de fato chegam ao Executivo. A hipótese para este último caso é que a força da esquerda no poder é tanto resultado do legado das políticas conservadoras da década de 90 quanto resultado também da maior ou menor capacidade dos atores políticos de direita de se organizarem institucionalmente como oposição. O caso do Brasil é exemplo disso. A incapacidade do PSDB de se organizar enquanto partido de oposição e suas estratégias midiáticas somadas ainda à falta de um conteúdo programático convincente ao grande eleitorado aumentou a força do PT no governo e possibilitou a consolidação e o aumento da cobertura de políticas de assistência social. Portanto, advoga-se que o papel da oposição de fazer frente às políticas apresentadas também determina a agenda da esquerda.

Outro conceito necessário para se entender a variabilidade das políticas sociais dos governos de esquerda na América Latina na última década e meia é o de legado. Sucintamente, legado (ou policy feedback) seria a capacidade de políticas prévias determinarem a margem de ação e a capacidade de barganha de um dado governante. A hipótese implícita neste conceito é de que a política pública, em um tempo t , estaria relacionada com a política pública realizada num tempo anterior ($t - 1$). O argumento é que a política (ou “política prévia”) pode definir o poder político por meio da definição da agenda pública, padrões de conflito entre grupos de interesse, influência ou mudança nas regras formais, definição prévia de alocação de recursos, capacidade incremental etc. (Pierson, 1990; Skocpol e Amenta, 1986). Ou seja, escolhas passadas determinariam escolhas presentes (Sátyro, 2008).

No cenário aqui analisado, eu espero que o legado influencie a variação das políticas sociais implementadas de pelo menos duas formas. Primeiro, pela estrutura institucional instalada anteriormente em determinadas áreas setoriais como na Previdência Social, as escolhas anteriores criam obrigações e criam também uma capacidade administrativa e de gestão das políticas que determinam o que será possível no tempo atual de decisão. Há determinados compromissos assumidos que implicam em direitos do cidadão assistido, portanto, em obrigação estatal que passam a ser parte não negociável do orçamento fiscal. Por outro lado, a falta de políticas prévias cria um legado de pobreza e de exclusão social que determina a implementação de programas emergenciais tanto quanto de políticas estruturantes. O nível anterior de proteção social

seja securitário, seja não contributivo, determina o padrão de necessidades não cobertas, portanto, o tamanho da demanda.

Em geral, a ideia de legado está diretamente ligada a um outro constructo teórico mais amplo, mas que tem uma dimensão diretamente ligada ao legado. É o conceito de restrições institucionais.

Ou seja, um conceito importante para se entender toda a discussão sobre o alcance do impacto dos fatores políticos sobre as políticas públicas é o de restrição institucional. Schmidt (1996) defende que, diante de restrições institucionais, a capacidade discricionária dos partidos diminui e seu impacto se abrandava, ou mesmo se anula. Essa visão também é compartilhada por Kittel e Obinger (2001), que argumentam que as restrições institucionais minimizaram os efeitos dos partidos na década de 90. Neste caso, para os autores, restrição institucional é sinônimo de pontos de veto (Kittel e Obinger, 2001; Armingeon *et al.* 2001).

Em sua tese de doutorado, Sátyro (2008) apresenta como uma de suas principais conclusões que a estrutura legal do sistema brasileiro delimita o campo de ação, define os atores relevantes e suas competências, além das atribuições e recursos a que cada um tem direito, influenciando diretamente na conformação do cenário político. Além disso, as regras e as mudanças constitucionais refletem a intenção dos legisladores, ou seja, a intenção de atores políticos importantes.

Schmidt (1995) sugere que, diante de fortes restrições, o efeito dos partidos perde a capacidade explicativa acerca das políticas sociais. Disso decorre uma indagação fundamental aos objetivos desse projeto, isto é, como pensar em restrições institucionais – que funcionem como pontos de veto dentro da arena decisória de implementação de políticas redistributivas quando estamos estudando países diferentes? Assim, restrição institucional aqui é entendida no sentido lato, ou seja, tudo aquilo que condicione, que imponha limite à liberdade de ação, e, portanto, de escolha do governante (Sátyro, 2008).

5 – Desenho de pesquisa (metodologia de trabalho)

A metodologia utilizada se baseará no exame de casos que compartilham um conjunto de fatores causais no intuito de observar se este compartilha também resultados semelhantes. O estudo utiliza análise comparativa qualitativa e o método qualitativo do processo de rastreamento (process tracing) (Mahoney, 2012; Mahoney e

Ruschmeyer, 2003, King, Keohane e Verba, 1994) para testar meus pressupostos teóricos, com base em análise documental. As análises desenvolvidas aqui utilizam basicamente os documentos produzidos pelos governos em análise, tais como Leis, Medidas Provisórias, Normas Operacionais, Instruções Operacionais, entre outros, todos relativos ao processo decisório das reformas sociais nos demais países elencados anteriormente. Além do uso de bases secundárias de dados relativos aos novos elementos das políticas.

O trabalho qualitativo, conhecido também como estudos small-n sofrem muitas críticas porque tendem a violar normas da produção de inferências válidas e têm limites inerentes para a generalização dos seus resultados. No entanto, há aqueles que defendem a sua importância mostrando que a contribuição se dá pelo destrinchamento de como acontece o processo causal em curso enquanto os estudos quantitativos estão mais focados nos efeitos dos processos. Ou seja, um estudo em profundidade nos permite entender como se constroem os mecanismos causais de nossa teoria (Collier, Brady, and Seawright 2004, 252-264).

Como o foco deste trabalho é analisar as características do partido no Executivo central, o legado das políticas prévias e a presença da direita e, portanto, o contorno da competição política bem como o impacto desse conjunto nas reformas das políticas sociais foram selecionados três casos que fornecem uma grande variação dessas variáveis independentes. Os países analisados apresentam perfis muito distintos, por exemplo, se tratarmos de Argentina, Chile e Venezuela vemos que cada um representa um tipo diferente de partido –os dois últimos são lados extremos de perfis partidários e a Argentina se constitui em um caso misto; além disso exibem níveis diferentes de competição eleitoral, e exibem legados políticos distintos. São considerações desse tipo que permitirá analisar os efeitos de conjuntos institucionais partidários e políticos distintos nas reformas de políticas sociais.

Vejamos alguns casos: o Chile destaca-se uma vez que desde 1990 experienciou uma coalizão de centro-esquerda no governo central, denominado *Concertación por la Democracia*, a vitória de Ricardo Lagos (2000) mostra a continuação da tendência que também é vista pela eleição da presidenta socialista Michelle Bachelet (2006-2010). Desenvolveram-se características contrapostas ao perfil securitário de seu antigo sistema e resultados surpreendentes de inclusão e de aumento de cobertura foram alcançadas. Apesar disso, optou-se por uma política econômica fortemente ortodoxa e conservadora. No extremo oposto encontra-se o governo venezuelano, primeira

esquerda latina a chegar ao poder após vencer as eleições em dezembro de 1998 permanecendo até os dias atuais. Aqui foi marcante a presença de um líder carismático e as práticas bastante heterodoxas na economia foram possibilitadas pelo contorno de um petro-estado, mas o resultado na diminuição da pobreza foi menor do que o investimento realizado. A Argentina fica como um caso entre os extremos. Ela viveu uma crise grave no início deste século (2001-2002) o que levou a ascensão de um governo de esquerda, Néstor Kirchner entre 2003-2007 e de sua viúva e sucessora Cristina Kirchner (2007-). Apesar da presença de um líder carismático as características destes não tinham a mesma representação de Hugo Chavez na Venezuela.

6 – Referências

- BARRET, Patrick; CHAVEZ, Daniel e RODRIGUEZ-GARAVITO, César (Eds.) 2008. *The new latin america left: utopia reborn*. London: Pluto.
- BRADY, Henry e COLLIER, David, *Rethinking Social Inquiry*, Rowman and Littlefield, 2004.
- CAMERON, Maxwell A. 2009. “Latin America’s Left Turns: beyond good and bad,” *Third World Quarterly*, vol. 30, no. 2. pp. 331-348.
- CAMERON, Maxwell A; HERSHBERG, Eric. 2010. “*Latin America’s Left turns: Politics, Policies and Trajectories of chance*” Boulder: Lynne Rienner.
- CASTANEDA, Jorge G. 2006. Latin America’s Left Turn. *Foreign Affairs* 85, nº 3 (mai-jun):28-43.
- CLEARY, Matthew R. 2006. “Explaining the left’s resurgence” *Journal of Democracy* 17, nº 4, (out): 35-49).
- COLLIER, D; BRADY, H. e SEAWRIGHT.2004. sources of leverage in causal inference: toward na alternative view of methodology. In: Brady, H e Collier, David. *Rethinking social inquiry - diverse tools, shared standards*.
- FLORES-MACÍAS, Gustavo A. “Statist vs. Pro-Market: Explaining Leftist Governments’ Economic Policies in Latin America” *Comparative Politics* 42, 4 (July).
- GALLEGOS, Franklin Ramirez. 2006. “Mucho más que dos izquierdas”. *Nueva Sociedad* 205 (set-out): 31-44.
- KING, Gary, KEOHANE, Robert, and VERBA, Sidney, *Designing Social Inquiry*. Princeton University Press. 1994
- LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. (Eds). 2011. *The Resurgence of the Latina American*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MADRID, Raul L. 2010. “The Origins of the two lefts in Latin America”. *Political Science Quarterly*: Vol. 125, Number 4:1-23 .
- MAHONEY, James e RUESCHEMEYER, Dietrich. 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York and Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MAHONEY, James. 2012. “The logic of Process tracing tests in social sciences”. *Sociological Methods and Research*. 20(10):1-28.

- MCGUIRE, James W. 2011. "Social Policies in Latin America: Causes, Characteristics, and Consequences". *ACSPL Working Paper Series*: Vol. 1, Article 1. Available at: <http://wescholar.wesleyan.edu/wps/vol1/iss1/1>
- MOLINA, Carlos G. 2006. "*Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*". Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Planeta.
- PRIBBLE, Jennifer. 2013. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PRIBBLE, Jennifer; HUBER, Evelyne. 2010. *Social Policy and Redistribution under left Governments in Chile and Uruguay*. *Collegio Carlo Aberto*: no177.
- RAGIN, Charles C. (1987): *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press
- RAGIN, Charles C. (2000): *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press
- RAGIN, Charles C. (2003): *Recent Advances in Fuzzy-Set Methods and their Application to Policy Questions*. Working paper posted at <http://www.compass.org/WP.htm>.
- RAGIN, Charles C. (2006): "Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage." *Political Analysis* 14 (3):291–310.
- SÁTYRO , Natália G.D. 2008. *Política e Instituições e a Dinâmica das Políticas Sociais nos Estados Brasileiros: uma análise após a redemocratização*. Tese de Doutorado. R.J.: Iuperj.
- WEYLAND, Kurt, MADRID, Raúl e HUNTER, Wendy. (eds) 2010. *Lefitist governments in Latin America: successes and shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press.