

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Gustavo Giora

**SOCIALDEMOCRACIA SEM KEYNES(?)**

ESQUERDAS EM MARCHA: BRASIL, CHILE E URUGUAI (2000-2008)

Porto Alegre

2009

Gustavo Giora

**SOCIALDEMOCRACIA SEM KEYNES(?)**

ESQUERDAS EM MARCHA: BRASIL, CHILE E URUGUAI (2000-2008)

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos

Porto Alegre

2009

Gustavo Giora

**SOCIALDEMOCRACIA SEM KEYNES(?)**

AVANÇOS E DESAFIOS DAS ESQUERDAS NO BRASIL, CHILE E URUGUAI

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos

Aprovado em \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2010.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos – PPG Ciência Política UFRGS

---

Prof. Dr. Daniel Buquet – PPG Ciência Política UDELAR (Uruguai)

---

Prof. Dr. Luiz Augusto Estella Faria – PPG Ciências Econômicas UFRGS

---

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann – PPG Ciência Política UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

A realização deste trabalho somente foi possível graças à colaboração de diversas instituições cujo respeito e o reconhecimento são necessários:

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da UFRGS, que me acolheu e permitiu o necessário desenvolvimento intelectual e por ter me proporcionado um doutorado cujo nível de excelência é inquestionável.

Ao Instituto de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República do Uruguai, que não poupou esforços pessoais e materiais para que eu pudesse alcançar um nível de excelência digno da instituição neste trabalho.

Ao IBGE, agência de Passo Fundo, pela presteza no fornecimento dos dados disponíveis e no auxílio na busca dos demais.

A Contadoria Geral da Nação (Uruguai), em especial aos funcionários do departamento de informática, pela presteza e atenção dedicada quando das pesquisas dos dados eleitorais relevantes.

Também algumas pessoas foram de suma importância para que este estudo fosse levado a cabo:

André Marengo dos Santos, por acreditar sempre no potencial do tema, mas essencialmente pela orientação sempre precisa e respeitadora da individualidade intelectual.

Jorge Lanzaro e Salvador Antônio Carderello, pelos conselhos, orientações e por permitirem uma análise mais precisa da política uruguaia.

Leopoldo Osorio e Graziela Kamrat, por me abrigarem durante as pesquisas de campo em Montevidéu e por garantirem um espaço sempre aberto de reflexão e discussão política.

Giorgio Giora, cujas sugestões e auxílio com os dados quantitativos foram fundamentais.

Aos meus pais, Jorge e Adriana, por acreditarem.

Taís, pelo amor, carinho e compreensão dedicados.

*“A principal diferença entre a ciência e a magia é que, no caso da ciência, você comete seus erros em público. Você os exibe para que todos – e não apenas você – aprendam com eles. Desse modo, você se beneficia da experiência de todos os outros, e não somente de seu caminho idiossincrático através do universo de erros. Aliás, é isso que nos torna tão mais inteligentes do que qualquer outra espécie”.*

*Daniel C. Dennett*

## RESUMO

Por meio de análise bibliográfica e estatística, este trabalho investiga as novas esquerdas que ascenderam aos governos de Brasil (PT - 2003), Chile (PS - 2001) e Uruguai (FA - 2005). O primeiro objetivo trata de estabelecer se existe diferença entre essas esquerdas e as demais na região ao ponto de as primeiras poderem ser consideradas como esquerdas social-democráticas. O segundo objetivo é analisar as políticas macroeconômicas desses governos de esquerda e seu gasto público social com a finalidade de verificar se existe alguma diferença entre esses governos de esquerda e outros de centro-direita nesses tópicos. Para a primeira verificação foram selecionadas todas as eleições democráticas livres ocorridas após 1984 com disputa de cadeiras para a Câmara Baixa (eleição para deputados) na Argentina (7); Bolívia (6), Brasil (6), Chile (5), Equador (5), Uruguai (5) e Venezuela (5). Com esses dados foram analisadas medidas de dispersão, volatilidade eleitoral e competição efetiva, com o auxílio de ferramenta específica (Excel 2007), dentro de cada sistema nacional. Os resultados indicaram que as esquerdas no Brasil, Chile e Uruguai apresentam maior grau de institucionalização e estabilidade de seus sistemas de partidos, validando a hipótese de se tratarem de sociais-democracias no sentido de disputar eleições competitivas e assim mantê-las após eventual vitória. Para a segunda verificação foram analisados os gastos sociais dos países do grupo de análise (Brasil, Chile e Uruguai) juntamente com os de um grupo de controle (México e Colômbia) entre 1990 e 2008. Também foram analisados os mais relevantes dados macroeconômicos dos mesmos países para o período 2000-2008. Com o auxílio de ferramenta específica, o SPSS 17.0, procedeu-se a duas regressões lineares múltiplas utilizando os dois conjuntos de dados para os dois grupos de países (totalizando sete variáveis independentes para cada um dos 45 casos). Os governos de esquerda (social-democracia) se apresentaram como variáveis dicotômicas (*dummy*) para as variáveis dependentes: Gasto Público Total e Gasto Público Social em relação ao PIB. Foram obtidas regressões significativas capazes de explicar o comportamento da variável dependente em 83,5% (Gasto Público Total) e 64,9% (Gasto Público Social). A social-democracia mostrou-se relevante em ambos os casos, explicando o aumento do Gasto Público Social em relação ao PIB em 3,47% e a redução do Gasto Público Total em 1,68%. Os resultados revelaram a relevância desses governos de esquerda para a expansão do gasto público social e para a uma gestão mais controlada do gasto público total, indicando traços social-democratas claros em tempos de fortes limitações macroeconômicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Social-democracia. América do Sul. Brasil. Chile. Uruguai. Competição Efetiva. Gasto Público. Macroeconomia.

## ABSTRACT

Trough bibliographic and statistical analysis, this study investigate the new left-wing that reached the government in Brazil (PT - 2003), Chile (PS - 2001) and Uruguay (FA – 2005). The first goal consists in establishing the existence of core differences between those left-wings and the others seen in the region capable or enough to consider the first ones as socialdemocrats. The second goal is to analyze those left-wing governments' macroeconomic policies and their public social expenditure to verify differences between them and the center-right-wing policies. For the first verification all post 1984 free elections to low chambers (chamber of representatives) were selected in Argentina (7); Bolivia (6), Brazil (6), Chile (5), Ecuador (5), Uruguay (5) and Venezuela (5). Within this data measures of dispersion, electoral volatility and effective competitiveness have been analyzed with a specific tool (Excel 2007), for each national system. Outcomes indicate that left-wing in Brazil, Chile and Uruguay have a major degree of institutionalization and more stable party systems, confirming the hypothesis that they can be considered as socialdemocracies in the way of participating in competitive elections and maintaining them as such after an eventual victory. For the second verification, the core group (Brazil, Chile and Uruguay) social expenditure was analyzed with control group (Mexico and Colombia) data trough 1990-2008. Same countries' macroeconomic most relevant data was also collected for the 2000-2008 period. With help from a specific tool, the SPSS 17.0, two multiple linear regressions were made using the data base for both groups of countries (totalizing seven independent variables for each one of the 45 cases). The left-wing governments (socialdemocrats) had been presented as indicator variable (*dummy*) as the dependent variables were: Total Public Expenditure and Social Public Expenditure as GDP percentage. The outcome regressions showed to have good significance and be able to explain the dependent variable behavior 83.5% (Total Public Expenditure) and 64.5% (Social Public Expenditure). The sociademocrats could be considered relevant in both cases, explaining the high in the Social Public Expenditure as GDP percentage by 3.47% and the reduction in the Total Public Expenditure as GDP percentage by 1.68%. The outcomes reveal the relevance of those left-wing governments to the Social Public Expenditure expansion as for a better controlled Total Public Expenditure, indicating socialdemocrat traces even in strong macroeconomic constrains times.

KEY-WORDS: Socialdemocracy. South America. Brazil. Chile. Uruguay. Effective Competitiveness. Public Expenditure. Macroeconomics.

## RESUMEN

A través del análisis bibliográfico y estadístico, este trabajo investiga las nuevas izquierdas que ascendieron a los gobiernos de Brasil (PT - 2003), Chile (PS - 2001) y Uruguay (FA - 2005). El primer objetivo intenta establecer si existe una diferencia entre esas izquierdas y las otras en la región al punto de las primeras poder considerarse como de izquierda socialdemócrata. El segundo objetivo es analizar las políticas macroeconómicas de estos gobiernos de izquierda y su gasto público social a fin de determinar si existe alguna diferencia entre estos gobiernos de izquierda y otros de centro-derecha en estos temas. Para el primer análisis se seleccionaron todas las elecciones libres y democráticas que tuvieron lugar después de 1984 con disputa para la Cámara Baja (elecciones para diputados) en la Argentina (7), Bolivia (6), Brasil (6), Chile (5), Ecuador (5), Uruguay (5) y Venezuela (5). Con estos datos se analizaron medidas de dispersión, de volatilidad electoral y de competencia efectiva, con la ayuda de herramientas específicas (Excel 2007), dentro de cada sistema nacional. Los resultados indicaron que las izquierdas en Brasil, Chile y Uruguay tienen un mayor grado de institucionalización y de estabilidad de sus sistemas de partidos, validando la hipótesis de que se tratan de social-democracias con disputa de elecciones competitivas y así mantenerlas después de una Victoria. Para la segunda hipótesis se analizaron los gastos sociales de los países del grupo en análisis (Brasil, Chile y Uruguay), junto con un grupo de control (México y Colombia) entre los años de 1990 y 2008. También se analizaron los datos macroeconómicos más relevantes de los mismos países para el período 2000-2008. Con la ayuda de herramienta específica, el SPSS 17.0, que tuvo lugar a dos modelos de regresión lineal múltiple usando los dos conjuntos de datos para ambos grupos de países (con un total de siete variables independientes para cada uno de los 45 casos). Los gobiernos de izquierda (socialdemócratas) se presentan como variables dicotómicas (dummy) para las variables dependientes: el Gasto Público Total y el Gasto Público Social respecto al PIB. Se obtuvieron regresiones significativas que pueden explicar el comportamiento de la variable dependiente en el 83,5% (Gasto Público Total) y 64,9% (Gasto Social). La democracia social se muestra pertinente en ambos casos, explicando el incremento en el Gasto Público Social relacionado al PIB en 3,47% y a la reducción del Gasto Público Total en 1,68%. Los resultados mostraron la importancia de estos gobiernos de izquierda para la expansión del gasto público social y para una gestión más controlada del gasto público total, lo que indica huellas socialdemócratas claras en épocas de fuertes limitaciones macroeconómicas.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia Social. América del Sur. Brasil. Chile. Uruguay. | Competencia Efectiva. Gasto Público. Macroeconomía.



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Desemprego na Inglaterra (1970-2008) .....	41
Gráfico 2	Representação Parlamentar (em %) .....	42
Gráfico 3	Razão Representação Parlamentar/Voto Popular (1983-2005) .....	44
Gráfico 4	Espera até Governar em Novo Ciclo Democrático (Eleições X Anos) .....	69
Gráfico 5	Índice de Competitividade Médio das Poliarquias de Esquerda Sul-Americanas (1989-2008) .....	73
Gráfico 6	Índice de Competitividade das Outras Esquerdas 1989-2007 ...	74
Gráfico 7	Índice de Competitividade das Socialdemocracias 1989-2006 ..	75
Gráfico 8	Etapas das Transições Políticas no Brasil, Chile e Uruguai .....	94
Gráfico 9	Volatilidade Interblocos Brasil (1994-2006) .....	104
Gráfico 10	Volatilidade Interblocos Uruguai (1984-2004) .....	105
Gráfico 11	Volatilidade Interblocos Chile (1989-2005) .....	107
Gráfico 12	Evolução do Resultado Primário de Brasil, Chile e Uruguai em (%) sobre o PIB entre 2000-2008 .....	125
Gráfico 13	Evolução da Receita Total e do Gasto Total do Brasil (Governo Federal) em (%) sobre o PIB (2000-2008) .....	126
Gráfico 14	Evolução da Receita Total e do Gasto Total do Chile em (%) sobre o PIB (2000-2008) .....	127
Gráfico 15	Evolução da Receita Total e do Gasto Total do Uruguai em (%) sobre o PIB (2000-2008) .....	128
Gráfico 16	Evolução da Liquidez (M3) no Brasil, Chile e Uruguai em (%) sobre o PIB entre 2000-2008 .....	132
Gráfico 17	Evolução dos Depósitos à vista no Chile em (%) sobre o PIB entre 2000-2008 .....	133

Gráfico 18	Evolução dos Depósitos à vista no Uruguai em (%) sobre o PIB entre 2000-2008 .....	134
Gráfico 19	Crédito Interno do Setor público e do Setor Privado no Brasil em (%) sobre o PIB entre 2000-2008 .....	135
Gráfico 20	Crédito Interno do Setor público e do Setor Privado no Chile em (%) sobre o PIB entre 2000-2008 .....	136
Gráfico 21	Crédito Interno do Setor público e do Setor Privado no Uruguai em (%) sobre o PIB entre 2000-2008 .....	137
Gráfico 22	Dívida Pública Uruguia em (%) sobre o PIB entre 2000-2008..	140
Gráfico 23	Dívida Pública Brasileira em (%) sobre o PIB entre 2000-2008..	141
Gráfico 24	Dívida Pública Chilena em (%) sobre o PIB entre 2000-2008.....	142
Gráfico 25	Câmbio Real Efetivo (2000-2008) para Brasil, Uruguai e Chile..	145
Gráfico 26	Evolução da Formação Bruta de Capital Fixo (em %) para Brasil, Uruguai e Chile (2000-2008).....	148
Gráfico 27	Evolução das Taxas de Desemprego Urbano Aberto (em %) para Brasil, Uruguai e Chile (2000-2008) .....	152
Gráfico 28	Índice de Preços ao Consumidor (em %) para Brasil, Uruguai e Chile (2000-2008) .....	153
Gráfico 29	Taxa de Participação (em %) para Brasil, Uruguai e Chile (2000-2008) .....	154
Gráfico 30	Taxa de Ocupação (em %) para Brasil, Uruguai e Chile (2000-2008) .....	155
Gráfico 31	Evolução da Remuneração Real Média para Brasil, Uruguai e Chile (2000-2008) em Dólares (2000=100) .....	156
Gráfico 32	Evolução do Gasto Público Social per Capita em Dólares (de 2000) de Brasil, Chile e Uruguai .....	171
Gráfico 33	Gasto Público Social em Seguridade Social, Trabalho e Assistência Social em (%) sobre o PIB para Brasil, Chile e Uruguai .....	175
Gráfico 34	Gasto Público Social em Seguridade Social, Trabalho e Assistência Social per Capita em Dólares (de 2000) de Brasil, Chile e Uruguai .....	179

Gráfico 35	Gasto Público Social em Saúde para Brasil, Chile e Uruguai em (%) sobre o PIB .....	181
Gráfico 36	Gasto Público Social em Saúde per Capita em Dólares (de 2000) de Brasil Chile e Uruguai .....	182
Gráfico 37	Gasto Público Social em Educação per Capita de Brasil, Chile e Uruguai em (%) sobre o PIB .....	184
Gráfico 38	Gasto Público Social em Educação per Capita em Dólares (de 2000) de Brasil Chile e Uruguai .....	186
Gráfico 39	Evolução do Gasto Público Social em relação ao PIB (1990-2008) de Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México .....	188
Gráfico 40	Evolução do Gasto Público Social em relação ao PIB (1990-2008) de Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México .....	190
Gráfico 41	Evolução do Gasto Público Social em relação ao PIB (1990-2008) de Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México .....	191
Gráfico 42	Evolução do Gasto Público Social por Habitante (em dólares de 2000) para Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México .....	194
Gráfico 43	Evolução do Gasto Público Social por Habitante em Educação (em dólares de 2000) para Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México .....	195
Gráfico 44	Evolução do Gasto Público Social por Habitante em Saúde (em dólares de 2000) para Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México .....	196
Gráfico 45	Evolução do Gasto Público Social por Habitante Previdência e Assistência Social (em dólares de 2000) para Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México .....	197

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Níveis de Williamson .....	116
Figura 2	Dívida Pública Mundial (em % sobre o PIB) em outubro de 2008 .....	138

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Voto Popular e Representação Parlamentar Inglesa (em % 1992-2005) .....	43
Tabela 2	Contexto Institucional e Macroeconômico das Políticas de Renda na Holanda (1965-2000) .....	48
Tabela 3	Indicadores Macroeconômicos da Crise (1990-1993) .....	51
Tabela 4	Partidos de Esquerda no Governo na América do Sul .....	67
Tabela 5	Índice de Fracionalização ( <i>F</i> ) em Países com Governos de Esquerda .....	79
Tabela 6	Número Efetivo de Partidos ( <i>N</i> ) em Países com Governos de Esquerda .....	80
Tabela 7	Coeficiente de Variação para ( <i>F</i> ) e ( <i>N</i> ) .....	83
Tabela 8	Volatilidade Eleitoral .....	86
Tabela 9	Institucionalização verificável pelos índices ( <i>N</i> ), ( <i>F</i> ), ( <i>V</i> ) e ( <i>C</i> )... ..	88
Tabela 10	Partido de Governo, Esquerdas e Coalizões. Deputados Eleitos (%) .....	100
Tabela 11	Correlação do Resultado Primário pelo índice de Pearson com o Ingresso Total e o Gasto Total para Brasil, Chile e Uruguai... ..	128
Tabela 12	Participação da Socialdemocracia na Evolução do Gasto Social entre 1990-2007 .....	198
Tabela 13	Coeficientes da Regressão para a Variável Dependente: Gasto Social/PIB .....	201
Tabela 14	Coeficientes da Regressão para a Variável Dependente: Gasto Público Total.....	205

## LISTA DE SIGLAS

AD	Ação Democrática
ADN	Ação Democrática Nacional
ADN (Bol)	Ação Democrática e Nacionalista (Boliviana)
ANR	Associação Nacional Republicana
C90	Cambio 90
CN	Convergência Nacional
DP	Democracia Popular
EP-FA-NM	Encontro Progressista Frente Ampla Nova Maioria
FA	Frente Ampla
MAS	Movimento ao Socialismo
MRN	Movimento Revolucionário Nacionalista
PC	Partido Colorado
PFL	Partido da Frente Liberal
PJ	Partido Justicialista
PL	Partido Liberal
PLC	Partido Liberal Colombiano
PN	Partido Nacional
PPC	Partido Primeiro Colômbia
PRE	Partido Roldosista Equatoriano
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PS	Partido Socialista
PSC	Partido Social Conservador
PSC	Partido Social Conservador Colombiano
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUR	Partido União Republicana
URC	União Cívica Radical

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>SOCIAL DEMOCRACIA PRÉ E PÓS KEYNESIANA .....</b>	<b>22</b>
2.1	REVISIONISMO: O RETORNO À DIALÉTICA SUBJETIVA .....	22
2.2	A INCORPORAÇÃO DO PENSAMENTO KEYNESIANO .....	27
2.2.1	<b>O Repúdio ao <i>Laissez-Faire</i> e a Economia como Ciência Moral.....</b>	<b>29</b>
2.2.2	<b>A Proposta Keynesiana e as bases da Política Social Democata.....</b>	<b>31</b>
2.3	A NOVA SOCIAL-DEMOCRACIA.....	37
2.3.1	<b>O (Neo)Trabalhismo Inglês .....</b>	<b>40</b>
2.3.2	<b>O Modelo Holandês .....</b>	<b>46</b>
2.3.3	<b>A Via Sueca – mesmos serviços, menos transferência.....</b>	<b>50</b>
2.3.4	<b>O <i>Réalisme de Gauche</i> do <i>Parti Socialiste Français</i>.....</b>	<b>52</b>
<b>3</b>	<b>SOCIAL-DEMOCRACIA NA AMÉRICA DO SUL .....</b>	<b>56</b>
3.1	ANÁLISES SOBRE A ESQUERDA INSTITUCIONALISTA SUL-AMERICANA .....	57
3.2	DEFININDO A SOCIALDEMOCRACIA <i>CRIOLLA</i> .....	64
3.2.1	<b>Força e Competição Efetiva .....</b>	<b>70</b>
3.2.2	<b>Medidas de Dispersão: Fragmentação e NEP .....</b>	<b>77</b>
3.2.3	<b>Volatilidade Eleitoral .....</b>	<b>84</b>
3.3	A TRÍADE <i>CRIOLLA</i> .....	88
3.3.1	<b>Acessando o Governo Central .....</b>	<b>92</b>
3.3.2	<b>Força e Coalizões .....</b>	<b>99</b>
3.3.3	<b>Volatilidade Interblocos .....</b>	<b>102</b>
<b>4</b>	<b>PATH-DEPENDENCY, INSTITUIÇÕES E O MODELO MACROECONÔMICO DE MERCADO .....</b>	<b>109</b>
4.1	PATH-DEPENDENCY, RETORNOS CRESCENTES E EXPECTATIVAS.....	110

4.2	O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES .....	114
4.3	A ENCRUZILHADA ECONÔMICA .....	119
<b>4.3.1</b>	<b>Institucionalidade Macroeconômica .....</b>	<b>123</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Política Fiscal .....</b>	<b>124</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Política Monetária .....</b>	<b>129</b>
<b>4.3.4</b>	<b>Política Cambial .....</b>	<b>143</b>
<b>4.3.5</b>	<b>Preços, remuneração e emprego .....</b>	<b>148</b>
4.4	CRISE ECONÔMICA E POLÍTICAS ANTICÍCLICAS: A HORA DO KEYNESIANISMO? .....	157
<b>5</b>	<b>OPERANDO NA MARGEM: ENGENHARIA DO POSSÍVEL OU POSSIBILIDADE ENGENHOSA? .....</b>	<b>165</b>
5.1	GASTANDO IDEOLOGICAMENTE .....	168
5.2	A SOCIALDEMOCRACIA CRIOLLA E O GASTO SOCIAL .....	170
<b>5.2.1</b>	<b>Previdência, Trabalho e Assistência Social .....</b>	<b>173</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Gastos em Saúde .....</b>	<b>180</b>
<b>5.2.3</b>	<b>Despesas com Educação .....</b>	<b>184</b>
5.3	GRUPO DE CONTROLE: MÉXICO E COLÔMBIA .....	187
5.4	A SOCIALDEMOCRACIA <i>CRIOLLA</i> IMPORTA? .....	199
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>206</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>212</b>
	<b>APÊNDICE A - CONSTRUINDO A SOCIAL-DEMOCRACIA.....</b>	<b>226</b>
	<b>APENDICE B – Regressões .....</b>	<b>255</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A presente tese de doutoramento, elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS no período de 2005 a 2009, trata das novas esquerdas sul-americanas que chegam ao governo pela via democrática na última década. As hipóteses principais a serem verificadas são a ideia do surgimento de segmentos políticos de esquerda capazes de serem classificados como uma forma social-democrata e sua capacidade de inovar em termos de políticas macroeconômicas e gasto público social em um período de forte ação das forças do mercado.

A América do Sul vem experimentando um fenômeno histórico-político sem precedentes nos anos 2000. Definidos como grupos de esquerda ou de centro-esquerda, todos essencialmente progressistas, eles vêm assumindo o governo da maioria dos países da região (exceção feita à Colômbia). Essa guinada à esquerda, embora seja vista por alguns como uma “onda”, ou, mesmo, como um movimento continental, na verdade é marcada por grande diversidade, seja em termos políticos, seja em termos econômicos, históricos ou sociais.

Em termos de estratégia de governo, a região parece estar dividida em três grandes blocos. O primeiro traz, em nova roupagem, composições populistas já vistas no continente em décadas passadas. Esquerdas revolucionárias, ou autodenominadas bolivarianas, vencem eleições gerais na Venezuela, na Bolívia e no Equador e parecem visitar fenômenos populistas pretéritos. No segundo se percebe na Argentina o ressurgimento de uma velha fórmula popular nacionalista, com novas caras e com uma espécie de líder *outsider* de dentro do sistema. No Peru uma fórmula inicialmente de esquerda se volta contra sua vertente mais progressista e parece revalidar um passado neoliberal recente. Mesmo com diferenças singulares relevantes, todos parecem revalidar fórmulas vistas e estritamente vinculadas ao

populismo de outrora. Vias vicinais de uma autopista recorrente no cenário latino-americano, ainda que singulares entre si e com diferenças marcantes em comparação ao antigo populismo.

A novidade parece estar com um terceiro grupamento de governos de esquerda. Vistos como fórmulas inéditas, os governos dos socialistas Lagos e Bachelet no Chile, de Lula da Silva (PT) no Brasil e de Tabaré Vázquez (FA) no Uruguai são vistos como a máxima expressão de uma renovada esquerda latino-americana, capaz de ser comparada com algo próximo da social-democracia. Mas em tempos de crise do modelo social-democrata, mesmo em seus expoentes históricos como Suécia, Alemanha e Inglaterra, seria possível, ou mesmo viável, tal caracterização?

Se esse grupo de governos de esquerda é realmente diferente dos demais da região, o que os caracteriza como tal? Realmente existem linhas social-democratas nesses governos? Tais traços social-democratas estão na institucionalização da disputa eleitoral, em suas políticas econômicas ou gasto público social? Se for possível falar em social-democracia sul ou latino-americana, é possível falar em seu mais notável arcabouço político-econômico, o keynesianismo? Essas são as questões que se impõem.

Nesse contexto, a hipótese fundamental da tese está na verificação da existência de um grupo diferenciado de esquerdas na América do Sul e em identificar no que, em termos institucionais, diferem das demais do continente.

Se, de um lado, um caminho parecido ao populismo parece estar sendo novamente trilhado, mesmo que em outros moldes, de seus bandeirantes não se espera um retorno ao clássico modelo do século passado, nem mesmo às experiências desenvolvimentistas que deixaram legado mais durador (México, Brasil e Argentina). O trajeto de Chávez, Morales e Correa parece caminhar para a expressão mais notável desse tipo de movimento, aquele inscrito na tradição latino-americana de governos de esquerda.

Em contrapartida, mesmo que outras expressões ditas “social-democráticas” tenham desfilado pelo continente como, por exemplo, o governo do

PSDB no Brasil, a Ação Democrática na Venezuela e, mesmo, o governo da Liberação Nacional na Costa Rica, uma definição mais precisa, ainda que modernizada, de social-democracia lhes retira esse adjetivo/substantivo, atribuindo-lhes uma característica de governos de centro-esquerda mais conservadores.

A Frente Ampla no Uruguai (depois EP-FA-NM), o Partido dos Trabalhadores no Brasil e o Partido Socialista Chileno rompem com essa premissa das esquerdas anteriores, buscando ratificar no governo suas posições progressistas. Eles alcançam o governo e nele são capazes de se manter sem poder recorrer aos instrumentos de política econômica (em especial os (neo)keynesianos) que marcaram a clássica social-democracia, valendo-se apenas de políticas marginalmente incrementais e pontuais em um ambiente onde as utilidades a serem distribuídas são escassas.

Ao assumirem governos nos quais há forte dependência do volátil capital externo, dadas as formas de financiamento patrocinadas por governos anteriores, a própria estrutura do capital e das necessidades macroeconômicas, em que a geração de superávits comerciais é essencial para a manutenção da estabilidade monetária, bem como as políticas de atração de capital estrangeiro, esses partidos de esquerda acabam por se vincular, definitivamente, com o reformismo. Diversamente de Estados onde a base da economia está relacionada com um único, ou poucos, recurso natural de grande valor no mercado internacional (como a Venezuela e a Bolívia), a estrutura da estabilidade econômica opera como limitador do grau de liberdade ao desenvolvimento de amplas políticas públicas, que contrariem os termos do Consenso de Washington e os ditames da economia internacional de mercado.

A mesma disposição estrutural é capaz de moderar também o eleitorado, que não acredita na solução revolucionária e, vendo esgotado o sistema proposto pelos setores conservadores, migra para uma posição mais moderada. De sua parte, as amarras do sistema afastam a social-democracia de seus setores mais revolucionários e acabam por operar similar moderação centrista da esquerda democrática que lhe amplia a potencialidade eleitoral. Essa dupla moderação, tanto

do lado da oferta como da demanda eleitoral, é essencial para explicar a ascensão desses partidos.

A fim de confirmar, ou falsear, nossa primeira e principal hipótese, de que existe uma esquerda diferenciada capaz de ser qualificada como social-democracia no governo de Brasil, Chile e Uruguai, trataremos, inicialmente, de definir o que entendemos por “social-democracia”. Essa definição será feita com base em extensa revisão bibliográfica, a cargo do capítulo debutante. Inicialmente, procederemos a numa análise da evolução da social-democracia como teoria reformista que tomou o lugar de teorias mais revolucionárias, como o marxismo. Especial atenção será dada à social-democracia como fórmula que aceita a democracia liberal burguesa e nela se insere para proceder às reformas dentro do sistema capitalista.

Outra secção, também com base em referências bibliográficas, tratará da incorporação do pensamento keynesiano pela social-democracia. As críticas ao *laissez-faire* e à ideia da economia como ciência moral também são abordadas com o intuito de trazer os elementos que alinham as ideias econômicas keynesianas com as propostas políticas da social-democracia. Seguindo a mesma linha metodológica, apresentaremos uma revisão histórica bastante concisa daqueles que entendemos serem os dois maiores exemplos de partidos social-democratas europeus: o SPD alemão e o Partido Social-Democrata sueco. A importância desses está na forma como se apresentaram por muitos anos como exemplos paradigmáticos aos demais partidos e movimentos social-democratas europeus e por terem construído, ao lado do PS francês e do trabalhismo inglês, as várias versões da prática social-democrata na Europa, tornando-se referência para a construção de modelos social-democratas latino-americanos.

Em sua última parte, o primeiro capítulo traz uma análise das social-democracias como partidos de governo ou coalizões de governo atualmente nos principais polos europeus. Restará destacado o pragmatismo da atual social-democracia chamada por alguns de “terceira via” num momento em que o capitalismo e as instituições de mercado operam restringindo as políticas social-

democratas e a afastando do keynesianismo, seja em sua versão clássica, seja em suas novas roupagens.

O capítulo que segue parte das definições anteriores na busca de verificar a existência de uma social-democracia nos países da região, em especial no Brasil, no Chile e no Uruguai. Partimos da ideia de que estabilidade e maior grau de institucionalização após a dupla transição (democrática e liberal) são fundamentais para estabelecer parâmetros que possam definir a social-democracia latina ou sul-americana. Na mesma linha das verificações de Lanzaro (2006) e Coutinho (2006), definimos a possibilidade da existência de um fenômeno inédito nesses países. A confirmação disso ou não dar-se-á com o uso de instrumentos largamente utilizados pelas análises de sistemas eleitorais e partidários nas ciências sociais e, em especial, em ciência política.

Índices como a competição efetiva de um sistema partidário, a força relativa dos grupos de esquerda, a volatilidade eleitoral, e medidas de dispersão, como o número efetivo de partidos e a fragmentação dos sistemas, em análise conjunta com a estabilidade desses mesmos índices, trarão as respostas capazes de verificar ou falsear a primeira hipótese da tese. Os dados para tais análises foram colhidos junto às Cortes Eleitorais dos três países em questão e somadas aos bancos de dados disponíveis junto aos programas de pós-graduação em Ciência Política da UFRGS e da Universidade de La República (UDELAR). Por sua vez, as análises foram todas realizadas pelo autor com o auxílio de *softwares* específicos para análises estatísticas (EXCEL 2007 e SPSS 17.0).

A segunda hipótese, ou seja, se esses partidos de esquerda que chegam ao poder realmente trazem alguma novidade em termos de políticas macroeconômicas e gasto público social, será verificada nos dois últimos capítulos. Primeiro, trataremos de mostrar alguns dos principais dados macroeconômicos dos três casos em análise (Brasil, Chile e Uruguai) em uma perspectiva histórica, desde os primeiros anos de redemocratização até os anos dos governos do PT (Brasil), PS (Chile) e FA, mais tarde EP-FA-NM (Uruguai). Os dados, compilados junto aos órgãos estatais de cada país, como bancos centrais, ministério da Economia e institutos de estatísticas nacionais (Instituto Nacional de Estatística e Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística), serão analisados em séries históricas e, após, divididos entre os vários governos de cada caso para permitir uma análise comparativa.

O epílogo traz os dados compilados para o gasto público social, divididos da mesma forma que o no capítulo anterior. As fontes de dados são o Ministério do Interior do Chile, o Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil e Uruguai), além de dados dos institutos de estatística (INE's e IBGE). Com o escopo de definir a existência ou influência de políticas de ampliação do gasto público pelos governos de esquerda de Brasil, Chile e Uruguai, será introduzido um grupo de controle, composto por México e Colômbia, a fim de testar a segunda hipótese em termos comparativos.

Nesses termos e com a metodologia referida, buscaremos responder nas páginas que seguem à questão sobre se existe uma social-democracia sul-americana oriunda dos processos que culminaram com a vitória da esquerda em vários países. E, de outro lado, independentemente de as esquerdas de Brasil, Chile e Uruguai poderem ser chamadas de “social-democráticas”, se esses partidos trazem alguma inovação em termos macroeconômicos e de gasto social.

## 2 SOCIALDEMOCRACIA PRÉ E PÓS KEYNESIANA

Embora não se possa falar de forma definitiva em uma socialdemocracia antes de Keynes e outra depois dele, a incorporação do pensamento keynesiano ao discurso e prática socialdemocrata é um importante ponto de inflexão. As seções seguintes marcam a evolução teórica da social-democracia enquanto idéia política desde a emancipação com o marxismo revolucionário até a moderação política e a adoção do pensamento keynesiano como matriz econômica.

### 2.1 REVISIONISMO: O RETORNO À DIALÉTICA SUBJETIVA

Partimos da ideia de social-democracia<sup>1</sup> como uma forma de ideologia política<sup>2</sup> que nasce no final do século XIX, ramificando-se do movimento socialista então existente. Diversamente do socialismo, em seu sentido estrito ou radical, que visa substituir o sistema capitalista na sua integralidade e de forma direta, a social-democracia trata de reformá-lo de forma a revomer-lhe os aspectos geradores de injustiças. Settembrini (1996) observa que a social-democracia objetiva puramente o socialismo, porém sua concorrência com outras correntes está no fato que, nela, o poder deve ser alcançado de forma democrática.

A visão revisionista de Settembrini (1996) segue a corrente que surge dentro do marxismo e que realiza a revisão de algumas de suas teses, principalmente o abandono da ideia de que uma revolução seria necessária para a implantação do comunismo. Bernstein (1982) e Kautsky (1998) são os dois principais

---

<sup>1</sup> O termo “socialismo democrático” também vem sendo empregado de forma moderna para designar a social-democracia, especialmente no pensamento daqueles que veem a social-democracia mais como uma forma de capitalismo mitigado que um socialismo moderado (BOBBIO, 2000).

<sup>2</sup> Ideologia política aqui deve ser entendida na sua bidimensionalidade, ou seja, a forma que a sociedade deveria tomar e os meios pelos quais a sociedade chegaria a este arranjo (BOBBIO, 2000).

representantes do revisionismo clássico, ambos prevendo uma evolução do capitalismo, que, gradualmente e por meio de reformas sociais, implantaria o socialismo. O revisionismo também buscava alterar alguns pontos teóricos básicos do marxismo, principalmente em razão da influência do darwinismo, com seu evolucionismo, e do pensamento kantiano.

Segundo a elaboração teórica bernsteiniana, dever-se-ia empreender um esforço de revisão e correção<sup>3</sup> das teses enunciadas por Marx e Engels. Posto que o capitalismo teria demonstrado uma grande capacidade de adaptação e estabilidade, comprovada pela ausência de crises e pela crescente democratização do Estado Liberal de Direito, a hipótese determinista que previa o colapso inevitável do sistema deveria ser descartada. Consequentemente, caberiam aos socialistas a renúncia à “utopia revolucionária” e a adoção de estratégias políticas que permitissem, no interior do sistema democrático capitalista, a conquista gradual de melhorias para as classes trabalhadoras. Essas medidas levariam, enfim, o Estado à perda de seu caráter de classe, assumindo a defesa do *interesse geral* (BERNSTEIN,1982). Com esse argumento Bernstein acolhe a tese que apregoa o aperfeiçoamento ou ajustamento do capitalismo em detrimento de sua superação, sendo o socialismo nada mais do que um liberalismo organizado.

De acordo com a teoria bernsteiniana, a utilização dos princípios da filosofia da história de Hegel levaria, em último caso, à justificação do emprego da tática revolucionária por meio da força. Nesse aspecto, o marxismo estaria ainda estreitamente vinculado ao blanquismo, no que tange à sobrevalorização da força criadora da violência revolucionária, e à ideia de conquista do poder político por meio de golpes revolucionários (BERNSTEIN,1982). Amparando-se na última obra de Engels, a introdução elaborada em 1895 *Luta de classes na França*, Bernstein manifesta abertamente seu repúdio à via revolucionária, defendendo firmemente o

---

<sup>3</sup> Ex-marxista ortodoxo, Bernstein realiza sua primeira tentativa de revisão logo no ano seguinte à morte de Engels, através do ensaio “Teoria socialista de um desenvolvimento catastrófico da sociedade”, em que rebate as ideias difundidas no Congresso Socialista Internacional (celebrado em Londres, 1896) sobre a iminente possibilidade de colapso do sistema capitalista, que Marx e Engels haviam previsto no Manifesto Comunista (Bernstein, 1966). Bernstein retornaria às suas teses ainda no mesmo ano, ao publicar na revista *Die Neue Zeit* os artigos “Problemas do socialismo” (BERNSTEIN, 1982). Contudo, é a partir da publicação do livro *As premissas do socialismo e as tarefas da social-democracia*, de 1899, que o revisionismo bernsteiniano ganha suma notoriedade e desperta uma série de contundentes críticas (BERNSTEIN, 1982).



reformismo e o papel da atuação parlamentar e sindical na consecução dos objetivos da classe operária, opondo-se às ideias da derrubada da sociedade.

Analisando o fenômeno reformista, subtrai-se da obra de Lênin a seguinte passagem:

A divisão no seio do socialismo internacional contemporâneo estabelece-se hoje, nos diversos países do mundo, essencialmente numa mesma linha, o que mostra um formidável passo em frente que se deu em comparação com o que ocorria há trinta ou quarenta anos, quando lutavam nos diversos países tendências heterogêneas dentro de um movimento socialista internacional único [...] O caráter inevitável do revisionismo é determinado pelas suas raízes de classe na sociedade atual. O revisionismo é um fenômeno internacional. Para nenhum socialista um pouco informado e consciente pode existir a menor dúvida de que a relação entre ortodoxos e os bernsteinianos na Alemanha, entre os guesdistas e os jaressistas (agora, em particular, os broussistas), em França, entre a Federação Social-Democrata e o Partido Trabalhista Independente, em Inglaterra, entre De Brouckère e Vandervelde, na Bélgica, os integralistas e os reformistas, em Itália, os bolcheviques e os mencheviques na Rússia, é por toda a parte essencialmente a mesma, e não obstante a gigantesca diversidade das condições nacionais e dos fatores históricos na situação atual de todos esses países. (LÊNIN, 1986, p. 45-46).

Amplios setores da social-democracia<sup>4</sup> expressaram a sua adesão à tendência revisionista e à sua crença na evolução pacífica do capitalismo ao socialismo, que procurava levar o socialismo da condição de antítese teórica e prática do sistema capitalista à condição de um movimento parlamentar integrante deste mesmo sistema, no que foi considerada a primeira “crise do marxismo” (ANDERSON, 1989; HOBBSAWM, 1982; 1984a; 1984b; PRZEWORSKI, 1989; SOMBART, 1898; VIATKIN, 1982).

Não obstante todas as críticas direcionadas a Bernstein, muitos grupos socialistas insatisfeitos com as diretrizes dos partidos social-democratas saudaram sua rebeldia, como foi o caso dos teóricos do sindicalismo revolucionário (Labriola e Sorel), que procuraram encorajar seu esforço de reelaboração teórica, embora ambos discordassem das soluções por ele apontadas. Labriola propunha a substituição da expressão “método dialético” por “método” e de “marxismo” por

---

<sup>4</sup> A base da massa dos revisionistas bernsteinianos era constituída por funcionários sindicais e por dirigentes da social-democracia da Alemanha meridional. Estes possuíam força para evitar a sua expulsão do Partido, contudo, não conseguiam impor a revisão teórica pretendida. (ANDERSON, 1989).

“comunismo crítico”, conquanto visasse, com isso, à salvaguarda desses conceitos e à afirmação da autonomia filosófica do marxismo (LABRIOLA, 1928) em relação ao hegelianismo. Sorel, por sua vez, extrai das teses de Bernstein conclusões inéditas e inusitadas, rompendo com a doutrina evolucionista, positivista, determinista e materialista vulgar do marxismo ortodoxo e direcionando duras críticas também à política reformista, ao Estado e à democracia parlamentar (SOREL, 1982:88). O antiestatismo radical presente em seu romantismo revolucionário o conduz à defesa de uma ação direta, amparada em uma moral proletária. Tal concepção se encontra explicitada na fórmula por ele difundida: “*Todo o futuro do socialismo reside no desenvolvimento autônomo dos sindicatos*”<sup>5</sup>. (SOREL, 1982, p. 92, tradução nossa).

Contrariamente a Croce, que proclamara o esgotamento do marxismo teórico em virtude de sua fragmentação doutrinária, Sorel concebe a crise como frutífera e positiva. Segundo sua concepção:

A crise do marxismo marca um longo progresso, possibilita a superação de obstáculos do pensamento – o socialismo não é uma doutrina, uma seita, um sistema político: é a emancipação das classes operárias que se organizam e criam instituições novas. (SOREL, 1982, p. 141).

Apesar de todas as críticas e acusações dirigidas aos revisionistas, Lênin compartilha desta mesma opinião, supondo que “*a luta contra os revisionistas serviu para um fecundo reavivamento do pensamento teórico do socialismo internacional, tal como ocorrera 20 anos antes, com a polêmica de Engels com Dühring*”. (LÊNIN, 1986, p. 42-43). Indubitavelmente, as críticas e intervenções na querela revisionista deram origem a importantes revisões teóricas e a novos questionamentos. Seu mais expressivo legado teórico terá sido, incontestavelmente, a rediscussão do próprio conceito de dialética, tal como era difundido pelo marxismo oficial.

Contudo, a complexidade do desafio que se colocava à social-democracia decorria de uma série de escolhas que deveriam ser obrigatoriamente feitas e que definiriam os seus rumos:

---

<sup>5</sup> *Tout l'avenir du socialisme réside dans le développement autonome des syndicats* .

Para não repetir erros anteriores: o repentino ressurgimento de um simpático interesse pela socialdemocracia é uma resposta à urgente necessidade de se extrair lições da história do movimento socialista. Após várias décadas de análises dignas de ostracismo, alguns fatos rudimentares são finalmente admitidos. A Socialdemocracia tem sido o meio prevalente de organização dos trabalhadores sob o capitalismo. Partidos reformistas tiveram o apoio dos trabalhadores. Talvez mais: para melhor ou pior, a socialdemocracia é a única força política da esquerda que pode demonstrar um extensivo histórico de reformas em favor dos trabalhadores. Qualquer movimento que busca transformar condições históricas opera sob essas condições. O movimento para o socialismo se desenvolve dentro do capitalismo e enfrenta escolhas definitivas que se levantam dessa própria organização da sociedade. Essas escolhas têm sido tripartidas: (1) buscar o avanço do socialismo pelas instituições políticas da sociedade capitalista ou pelo confronto da burguesia de forma direta, sem mediações; (2) buscar o agente da transformação socialista exclusivamente dentro da classe trabalhadora ou se valer do apoio multi e extra classe; (3) buscar melhora, reformas, dentro dos limites do capitalismo ou dedicar todos os esforços e energia para sua completa transformação. (PRZEWORSKI, 1980, p. 15, tradução nossa).

A crucial relação entre necessidade e liberdade, ou seja, entre as condições materiais de existência e os sujeitos históricos, era resolvida pela filosofia da história determinista com a preservação da antinomia entre sujeito-objeto e a prevalência do último sobre o primeiro, de forma mecânica e direta, pela invocação de leis naturais. Dessa forma, a dialética subjetiva (história humana) seria o mero reflexo da dialética objetiva (história da natureza) e as transformações se produziriam independentemente da vontade ou ação humanas, em razão da própria natureza contraditória do ser. Assim, o papel do homem como sujeito histórico é reduzido ao máximo, perdendo seu próprio caráter revolucionário.

Se o determinismo mecanicista e dogmático adotado pelo marxismo ortodoxo representou a ocultação do potencial transformador e revolucionário dos sujeitos históricos, por outro lado, a rejeição e exclusão da dialética marxista efetuadas por Bernstein posicionaram-no do outro lado dos extremos, aproximando-o do idealismo kantiano e da ciência positivista. Desse modo, excluiu de seu sistema teórico todas as patentes contradições do modo de produção capitalista, ocultando-lhe os antagonismos sociais e partindo em defesa de um reformismo não atrelado ao compromisso revolucionário. Como consequência, esvaziou a teoria marxista de todo conteúdo crítico e transformador, levando a social-democracia a endossar as teses liberais e a legitimar o sistema capitalista. Conforme previra Rosa Luxemburgo (1986), o revisionismo bernsteiniano levou à descaracterização da social-democracia e à sua identificação com um democratismo liberal apático e comodista.

As políticas do Welfare State e a administração da política econômica proposta de Keynes, conseguiram cumprir a intenção de ampliar a capacidade de acumulação e, ao mesmo tempo, de tornar o sistema menos excludente. Para Keynes existia uma sintonia entre os dois objetivos e não uma dissociação, não sendo objetivos contraditórios. Sua visão de acumulação organizada e conduzida pelo Estado, representante da sociedade, não deixava margem para a existência de contradição entre esses objetivos. Os trabalhadores queriam empregos e as empresas lucros e o crescimento da economia garantia, em um fluxo circular, a elevação de ambos.

O Estado torna-se o elo entre os dois grupos sociais, conjugando os interesses individuais e sociais. Com isso, imaginava-se resolvida a contradição do processo de acumulação de capital. Era possível evitar a exclusão social através de um Estado que garantisse uma repartição de renda socialmente justa. A partir daí, não era mais necessário impedir ou intervir na natureza do processo de acumulação de capital. Afinal, quanto mais esse processo se ampliava, mais emprego e renda eram gerados e, com a intervenção pública, maior prosperidade poderia ser alcançada para toda a sociedade. Assim, o Estado deveria auxiliar e incentivar o processo de acumulação de capital, fornecendo-lhe inclusive todo o aparato de infraestrutura, crédito, desenvolvimento científico e outros para a promoção do processo de acumulação. Podia ser esquecida (pelos social-democratas de esquerda) a contradição inerente ao sistema.

## 2.2 A INCORPORAÇÃO DO PENSAMENTO KEYNESIANO

A teoria econômica baseada nas ideias de John Maynard Keynes, especialmente em sua obra *The general theory of employment, interest and money* (TG), propõe uma economia mista, na qual tanto o Estado como o setor privado da sociedade desempenham um papel importante. A teoria nasce em contraposição às ideias do *laissez-faire*, que acredita em um natural equilíbrio do mercado, no qual

este e o setor privado da economia operam de forma a maximizar os ganhos sociais por si próprios, sem a intervenção do Estado.

Segundo Keynes (1992), questões macroeconômicas tenderiam a sobrepujar o comportamento dos indivíduos no nível microeconômico. Contrariando a ideia de que o processo econômico estaria baseado na contínua ampliação da capacidade de produção (como definia a teoria clássica pela Lei de Say), para Keynes a força motriz da economia estaria na demanda agregada por produtos, especialmente em momentos de crise. Partindo dessa premissa, Keynes argumenta que as políticas governamentais deveriam ser usadas para promover a demanda no nível macro, para combater o desemprego e a deflação em períodos como o da crise mundial dos anos 30. Logo, para o teórico, a responsabilidade de puxar o país para fora de uma crise econômica era papel do governo, não de um suposto mecanismo autorregulador do próprio mercado. Quando o país aumentava seus gastos, os cidadãos teriam a tendência a gastar mais, pois haveria mais moeda em circulação; assim, começariam a investir mais, levando a que a economia retomasse seu padrão normal pré-crise.

Uma conclusão central da teoria keynesiana está na inexistência de uma forte tendência automática para que a produção e o emprego sejam movidos para o nível de pleno emprego. Tal afirmação é contrária à teoria clássica representada por escolas como a do *supply-side* e a Escola Austríaca, que assumem a existência de uma tendência natural para o equilíbrio em uma economia com restrição à criação de moeda, apesar de a teoria neoclássica (que combina conceitos macroeconômicos keynesianos com uma fundamentação micro) indicar as condições para um equilíbrio geral que permite, via ajuste de preços, alcançar esse objetivo.

Órfãos de uma teoria econômica desde seu afastamento do movimento socialista revolucionário, os social-democratas encontraram na TG as bases para uma política econômica capaz de assegurar as garantias e de contemplar as ansiedades dos trabalhadores. Assim, se os liberais sempre tiveram o *laissez-fair*, Say, Smith e Ricardo como base para seu projeto socioeconômico; se os socialistas se apoiavam nas ideias de Marx e Engels, agora os social-democratas tinham a Keynes, relação que os afastaria ainda mais do socialismo.

### 2.2.1 O Repúdio ao *Laissez-Faire* e a Economia como Ciência Moral

Para Keynes (1992) os níveis de produção e de emprego na economia seriam determinados pela demanda agregada ou efetiva. Contrapondo-se à lei de Say, Keynes expõe que “o homem cria sua própria demanda” até o limite do pleno emprego. Mais que uma questão de contraposição, tratava-se de uma questão de moral.

Polanyi (1980) classifica como a “grande transformação” os acontecimentos ocorridos na Inglaterra em meados do séc. XIX, que libertaram a vida econômica do controle político e social, criando o mercado livre de todos os bens, em especial da terra, do dinheiro e do trabalho. As raízes sociais do mercado foram cortadas e a vida econômica passou a operar como uma esfera autônoma da sociedade. Polanyi (1980) e Gray (2006) apontam que a era do *laissez-faire* não surgiu naturalmente de uma evolução gradual das instituições, mas foi criada pela pressão do Estado e seu funcionamento dependia fortemente da ação de governo.

A supressão da proteção à agricultura, pela revogação da Lei de Cereais, o estabelecimento do comércio livre e a reforma das leis dos pobres, com o objetivo de forçá-los a aceitar trabalho pelos preços de mercado, foram os passos decisivos para a implantação do *laissez-faire* na Inglaterra. Segundo Polanyi (1980), o que se buscava era a construção de uma sociedade como apêndice do mercado, na qual as relações sociais estão embutidas no sistema econômico, não este nas relações sociais. Com efeito, viu-se uma grande expansão econômica inglesa entre 1840 e 1870, “mas foi uma expansão econômica com custos sociais politicamente insuportáveis”. (GRAY, 2006, p. 13).

As políticas guiadas pelo *laissez-faire* fortaleceram a desigualdade de renda e de riqueza, de qualidade de vida e do acesso ao trabalho. Os danos causados pelo mercado livre às outras instituições e ao bem-estar social desencadearam movimentos políticos, como a social- democracia, que voltariam a criar leis de proteção social contra o mercado, bloqueando a experiência liberal pela necessidade humana de segurança econômica e social. É exatamente a partir de

1870 até 1914 que se ocorrem a estruturação da social-democracia e a defesa de políticas que limitem os poderes do mercado em favor de coesão social.

Keynes (1978) ataca os princípios básicos do liberalismo individualista, afirmando não existir uma liberdade ou contratos que confirmem direitos perpétuos. Não há coincidência entre o interesse individual e o interesse social, não sendo verdade que o autointeresse seja esclarecido, nem mesmo que atue no interesse público. A crítica ao *laissez-faire* tem fundamentos éticos, pois toma a economia como uma ciência moral, portadora de uma dimensão ética.

Na defesa de uma ética prática, baseada em valores diferentes dos da fé religiosa e da doutrina utilitarista de Bentham e Mill, a teoria e as políticas keynesianas se fundam num conjunto de ideias ético-políticas. A filosofia que nutre seus valores políticos se contrapõe ao individualismo e ao *laissez-faire*. Keynes confronta o bem do indivíduo com o bem do mundo, e nessa relação é que se impõem os limites ou os condicionamentos ao individualismo, uma vez que não se podem prever todos os possíveis resultados sociais das ações individuais. “Atos individuais, que podem ser perfeitamente racionais, na medida em que visem o bem do indivíduo, podem ter conseqüências desastrosas ou ‘irracionais’ do ponto de vista social.” (CORAZZA, 2006, p. 72).

Percebe-se uma vinculação entre os fundamentos éticos dos comportamentos e os fundamentos do conhecimento incerto e probabilístico. Keynes nega o cálculo utilitarista de Bentham, pois os critérios econômicos não deveriam ser o único valor a balizar o comportamento. O ideário ético keynesiano busca o bem intrínseco como expressão da igualdade de oportunidades para os indivíduos, acreditando no progresso moral contínuo dos indivíduos como parte integrante do desenvolvimento da civilização humana, não impondo finalidades últimas à sociedade, mas oferecendo condições para que os indivíduos melhorem sua própria existência. No *Tratado sobre a probabilidade* Keynes (1938, apud OLIVARES, 2006, p. 4) esclarece:

Dada a dificuldade intrínseca do cálculo dos efeitos mais longínquos indiretos de nossos atos, resulta racional perseguir nosso próprio bem imediato, mas isto somente se existe uma razoável probabilidade de que nossos atos aumentem ou pelo menos não diminua o bem universal. Na medida em que seja improvável que possamos estar seguros de tal coisa,

na maioria dos casos, o que podemos fazer é obedecer as regras da moralidade existente.

Com base nesses fundamentos éticos, Keynes condena os preceitos da doutrina liberal ortodoxa e a utopia do individualismo doutrinário, que legitimam os direitos de propriedade e a própria liberdade, mas não garantem o equilíbrio e a segurança social. O Estado deveria intervir para aumentar a probabilidade do conhecimento, melhorando a informação, diminuindo a incerteza e aumentando o estado de confiança em relação ao futuro, garantindo, assim, um clima mais favorável aos investimentos.

O forte tom intervencionista das propostas de Keynes encontra guarida na nascente social-democracia<sup>6</sup>, com sua proposta reformista que parte, necessariamente, do Estado, apesar de aproximar-se da previsão de Rosa Luxemburgo (1986), de que a social-democracia transforma-se em um democratismo liberal. Keynes (1992), embora considere o capitalismo como o sistema mais eficiente para produzir riqueza, afirma que é condenável por sua natureza monetária, que coloca o dinheiro como objetivo supremo. A crítica direta está vinculada ao capitalismo que permite formas rentistas, pois todo rendimento, inclusive o lucro<sup>7</sup>, só se justifica pelo trabalho para Keynes. Por isso, seu programa de reformas incluía a implementação de impostos progressivos, investimento público e uma autoridade monetária com poder de regular a oferta de moeda e os juros.

### **2.2.2 A Proposta Keynesiana e as bases da Política Social Democrata**

Alguns aspectos fundamentais da Teoria Geral de Keynes constituíram e, com algumas revisões, seguem a constituir as bases sobre as quais são erigidas as políticas social-democratas. Dentre essas se destacam as políticas salariais e de

---

<sup>6</sup> Interessante referir que, como aponta Corazza (2006), Keynes era um liberal que se opunha ao partido conservador bem como ao trabalhista: contra o primeiro, por suas propostas de salvar um capitalismo contrário a sua ética e frete; ao segundo, por representar uma classe à qual Keynes (um burguês) não pertencia.

<sup>7</sup> Muito embora o lucro capitalista não se origine do trabalho do capitalista, como já havia notado Smith e demonstrado Marx.



gasto público, políticas fiscais ativas, instrumentos que desestimulem o excesso de poupança, políticas de regulação de taxas de juros e redistribuição.

Inegável é a associação entre keynesianos e redistribucionistas. Os primeiros acreditam que a política fiscal deveria ser direcionada aos cidadãos de baixa renda, posto que eles têm uma tendência natural (necessidade) a gastar todos seus recursos, contribuindo com o aumento da demanda, ao invés de economizar.

Durante a Grande Depressão a teoria clássica definia a crise em termos de perda de incentivo à produção. O desemprego em massa, para os clássicos, seria causado pela rigidez e pelo alto valor dos salários reais; logo, a solução seria a redução dos salários. Keynes via diferença entre salários nominais e reais e argumentava que não seria fácil a redução dos salários nominais, posto que eram fixados por meio de leis e contratos. Apesar da concordância dos clássicos com essa divisão, sua solução era abolir o salário mínimo, os sindicatos e os contratos de longo termo, aumentando a flexibilidade do mercado de trabalho.

Esse é, sem dúvida, um dos pontos que aproximaram a teoria keynesiana dos social-democratas, dada a oposição de Keynes às medidas de flexibilização propostas pelos clássicos. A teoria keynesiana apontava que, para incrementar o emprego, era necessária a redução dos salários reais e os salários nominais deveriam ser reduzidos mais que os preços. Contudo, essa solução reduziria a demanda do consumidor, afetando a demanda agregada. O efeito disso seria a redução das vendas e dos lucros esperados, com o investimento privado tendo seu risco aumentado e tornando-se mais raro. Por isso, ao invés de se ter elevadas as expectativas de negócios, o corte de salários aumentaria a depressão.

Outro ponto na TG que trouxe elementos consistentes aos social-democratas deriva da preferência pela liquidez e pelo excesso de poupança. Conforme aponta Corazza (2006), Keynes propõe a “eutanasia do rentista”,

convalidando a ideia de que no capitalismo, para Keynes, o lucro apenas é legítimo quando advém do trabalho, não das práticas rentistas<sup>8</sup>.

Dentro da TG o excesso de poupança é tido como um problema sério, posto que encoraja a recessão e até mesmo a depressão econômica. A poupança excessiva resulta da queda dos investimentos, quer seja pela redução da demanda, quer seja pelo sobreinvestimento em períodos anteriores, ou por expectativas pessimistas quanto aos negócios. Para a economia clássica, as taxas de juros se reduziriam automaticamente pelo excesso de poupança, ou seja, de *loanable funds*. Para Keynes (1992) a diminuição da poupança não acompanha de forma proporcional a redução das taxas de juros, posto que a renda e o efeito de substituição da queda das taxas operam em direções contrárias. Ainda, como o investimento planejado em fábricas e equipamentos tem base nas expectativas de longo prazo no que tange à rentabilidade, sem alteração nessas expectativas, o investimento não aumenta com a queda dos juros. Ainda segundo o mesmo autor, a poupança e o investimento não são as principais determinantes da taxa de juro, especialmente no curto prazo<sup>9</sup>.

No entanto, podem ocorrer determinadas circunstâncias em que mesmo um acréscimo considerável da quantidade de moeda excercerá uma influência comparativamente pequena sobre a taxa de juros. Esse grande acréscimo pode ocasionar tal incerteza quanto ao futuro que a preferência pela liquidez decorrente do motivo precaução pode ser fortalecida. (KEYNES, 1982, apud CORAZZA, 2006, p. 78).

Como as decisões de produção assumem um caráter essencialmente especulativo dentro de uma economia monetária como a capitalista, onde as expectativas dos empresários definem a produção, a renda e, mesmo, o emprego, o nível de preços esperados afeta diretamente a decisão de investimento. Por isso, Keynes (1992) defende que o governo adote medidas para neutralizar tais expectativas, embora reconheça que tais medidas podem não ser exitosas. Existe uma inerente incapacidade de o Estado administrar moeda e taxa de juros para influir nos investimentos privados. Isso ocorre pelo fato de existirem variáveis sobre

---

<sup>8</sup> Keynes condena o rentismo monetário expressamente, mas também critica o rentismo imobiliário (derivado da má distribuição dos recursos sociais) e o rentismo do empresariado frente o Estado (*rent-seeking*).

<sup>9</sup> No curto prazo, para Keynes (1992) a demanda e a oferta por reserva monetária é que determinam a taxa de juros.

as quais o Estado não tem gerência; logo, baixar a taxa de juros, aumentando a oferta de moeda, não trará o resultado esperado se a preferência pela liquidez aumentar. Ainda que a política monetária baixasse os juros de forma eficaz, isso não garantiria o aumento do investimento, pois as expectativas de rentabilidade poderiam seguir abaixo nível esperado para o investimento privado.

Portanto, em condições de *laissez-faire*, talvez seja impossível evitar grandes flutuações no emprego, sem uma profunda mudança na psicologia do mercado de investimento, mudança essa que não há razão para esperar que ocorra. Em conclusão, acho que não se pode, com segurança, abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corre de investimento. (KEYNES, 1992, p. 249-250).

Segue o mesmo autor:

Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. (KEYNES, 1992, p. 290).

Por isso, tanto social-democratas como keynesianos apoiam o investimento estatal. Sendo o Estado incapaz de garantir um nível de investimento privado, por meio de suas políticas monetárias, para garantir o nível de emprego, não lhe resta alternativa senão realizar investimentos públicos<sup>10</sup>. Entretanto, como o investimento público, por si só, não é capaz de estabilizar o investimento privado, um programa maior de investimentos públicos acaba sendo necessário. A questão que sempre se coloca é: Até que ponto pode avançar um programa de investimento público sem asfixiar o setor privado e quais as reais condições que um Estado capitalista teria para realizar o investimento necessário a garantir um nível permanente de pleno emprego?

Assim, em regra, a social-democracia tem como políticas contemporâneas, dentre as quais muitas com bases keynesianas:

- a) uma economia mista, apoiada na empresa privada, mas com amplos programas públicos de educação, saúde e proteção infantil de caráter universal;

---

<sup>10</sup> Além disso, como aponta Corazza (2006), com o aumento da acumulação, cresce o estoque de capital e a eficiência marginal do capital tende a cair e a se tornar sempre mais instável, reforçando a ideia de investimentos públicos.

- b) marco regulatório sobre as empresas privadas, em benefício dos consumidores e da livre concorrência;
- c) defesa do comércio justo sobre o livre comércio;
- d) amplo sistema de seguridade social, com o fito de combater os efeitos da pobreza e garantir os cidadãos contra a perda de renda, doença, desemprego e aposentadoria;
- e) níveis de taxação de moderados e altos, mediante impostos progressivos, para financiar os gastos do governo;
- f) a promoção da democracia e dos direitos humanos e sociais e das liberdades civis.

Para alguns pensadores, o *Welfare* seria o responsável pela constituição de uma cidadania dependente do Estado, pela dissolução da família, quebra da ética do trabalho e redução da riqueza e bem-estar das camadas de renda alta e média, etc. Nesse sentido, os programas sociais acabariam ampliando os problemas que deveriam solucionar. Tal proposição nos remete ao trabalho de Hirschman (1992), no qual um dos pontos abordados é sobre a tese da perversidade, que tem como elemento central a ideia de que “[...] qualquer ação proposital para melhorar um aspecto da ordem econômica, social ou política só serve para exacerbar a situação que se deseja remediar”. (HIRSCHMAN, 1992, p. 15).

Uma das respostas encontradas pela social-democracia foi o neocorporativismo. Embora não seja um modelo administrativo exclusivo dos governos social-democratas, neles é marcante ao regular relações entre o Estado, cujas utilidades a distribuir se encontram limitadas pelo regramento econômico internacional e pela dependência das economias nacionais para com o mercado, e a sociedade. No entendimento de Crouch, são muito tênues as diferenças entre o neocorporativismo e o antigo corporativismo, de alinhamento ideológico identificado com o fascismo, pois “*Ambas são tentativas de reviver a unidade orgânica da sociedade medieval, como uma reação ao individualismo e à atomização causadas pelo liberalismo*”<sup>11</sup>. (CROUCH, 1977, p. 36, tradução nossa).

---

<sup>11</sup> “Both are tries to relive the organic unity of the medieval society, as a reaction to the individualism and atomization caused by liberalism”.

A grande diferença entre o antigo e o novo corporativismo está na liberdade da organização representativa dos interesses particulares para aceitar ou se contrapor aos desígnios do Estado, sendo, inclusive, agente formulador de propostas de políticas públicas.

Para autores como Schmitter (1974) o neocorporativismo é uma forma particular de intermediação dos interesses entre a sociedade civil e o Estado. Tais organismos se caracterizam por estruturas nas quais os grupos sociais mais relevantes interagem com o Estado, estabelecendo acordos sobre as mais importantes opções econômicas e sociais. Assim, o governo acaba por adquirir as informações necessárias para a tomada de decisão e os grupos sociais transmitem e recebem informações e compromissos.

Outra questão é a probabilidade de que os compromissos assumidos entre os grupos sociais relevantes e o governo sejam obedecidos por ambos. Obviamente, a manutenção dos acordos depende da credibilidade dos pactuantes, sendo essa uma função direta das ações anteriores, o que torna o processo neocorporativo de difícil plena implementação no curto prazo. Também contribuem para o bom funcionamento desse organismo administrativo a coerência da ação governamental em termos de políticas públicas, sociais e econômicas que não contrariem os acordos neocorporativos, a estabilidade e longevidade do governo e, por fim, a disciplina e a coesão das partes sociais envolvidas (sindicatos e associações patronais e empresariais e demais segmentos da sociedade civil).

Para Offe (1981) a (neo)corporativização das organizações representativas dos interesses, em particular dos sindicatos, nos países capitalistas e de regimes democráticos consiste, essencialmente, na atribuição a elas de um *status* público. Essa iniciativa é justificada pela necessidade do governo de responder a um conjunto de problemas que surgem com o desenvolvimento do capitalismo. Primeiro, dada a impossibilidade de evitar o conflito de classe mediante a simples repressão sindical (uma vez que o sistema é democrático e o governo é social- democrata), nasce a necessidade da regulação e transposição do conflito para a arena política. Por meio da negociação política diante dos interesses de classe, o Estado é capaz de conceder poder e benefícios para o capital e o trabalho;

em troca, o que se objetiva é a moderação dos conflitos nas suas relações. Em segundo lugar, a imensa profusão de apelos e demandas dirigidas ao Estado pela sociedade civil e grupos organizados dentro da democracia leva a uma sobrecarga da responsividade estatal, que deve ser solucionada pela implementação de um sistema administrativo (neo)corporativo ou pluralista.

A peculiaridade dos ordenamentos (neo)corporativos nos governos social-democratas é constituída, segundo Pasquino (1999), pelo fato de que apenas assim os sindicatos se sentem suficientemente tutelados pelo partido governante ao ponto de abrir mão de parte de seu poder atual em troca de benefícios futuros. Ao mesmo tempo, e do outro lado da relação capital-trabalho, as organizações empresariais são capazes de reduzir o grau de incerteza da ação dos demais grupos e do próprio Estado; desse modo, são capazes de melhor programar investimentos, produção e transformação de suas atividades.

As experiências social-democratas não têm se caracterizado unicamente pela relação entre partido, sindicato e políticas econômicas e sociais específicas. Percebe-se a criação de organismos administrativos e políticos coerentes com uma estratégia global. Observa-se que a criação de mecanismos (neo)corporativos é um dos pilares das experiências social-democratas, em especial nos países escandinavos. Contudo, seu bom funcionamento depende diretamente da capacidade global do sistema em produzir recursos para a ulterior distribuição.

O Anexo A traz toda a evolução de dois dos principais partidos social-democratas europeus. O alemão (SPD) e o sueco. O referido apêndice tem importância na medida em que examina de forma mais detalhada as principais passagens do movimento social-democrata desde sua origem enquanto força política relevante na Europa.

## 2.3 A NOVA SOCIAL-DEMOCRACIA

Existe grande discussão acerca da melhor nomenclatura para definir os novos contornos que a esquerda vem definindo nos últimos anos. Independentemente da paternidade do composto de substantivos que são vinculados às novas definições de esquerda, o que parece mais importante é a definição em si, independentemente de ser chamada de Terceira Via, Nova Esquerda, Socialismo de Mercado, Democracia Social Atualizada, dentre outros. Também não nos importam as definições nacionais vinculadas a casos mais específicos, como Novo Centro (Alemanha) ou Coalizão Púrpura (Holanda). O que interessa é a definição de contornos e características bastante claras a fim de bem identificar o que definiremos como Nova Social-Democracia.

O que a definição esboça é uma ampla gama de esforços, comuns à maioria dos partidos e cientistas sociais de esquerda, independentemente de contornos específicos regionais ou nacionais, na reestruturação das doutrinas social-democratas. Ela se refere à renovação da democracia social em condições sociais contemporâneas. É evidente que cada caso nacional/regional apresentará suas características mais definidoras, dado seu estágio de desenvolvimento econômico e configuração das forças sociais; entretanto, não são ramificações de um modelo central da nova social-democracia, mas, sim, os afluentes dessa nova doutrina em construção.

A gênese dessa nova social-democracia está, entre outros, no colapso do comunismo soviético e no fracasso do socialismo quando de sua transposição da doutrina para a prática econômica e social em termos de políticas públicas. As ideias socialistas tradicionais, reformistas e radicais, com base na gestão e planejamento econômico, são absolutamente impossíveis em uma economia de mercado cercada de incertezas e refratária à justiça social como fim. Mais importante que a gênese desse processo são as ações reflexas da dissolução, em grande medida, do compromisso keynesiano com o bem-estar social e a crise de financiamento desse modelo na década de 1970.

O elemento que culmina com a possibilidade de essa renovada esquerda poder reassumir governos importantes, além das questões internas de cada país, é, sem dúvida, o enfraquecimento do modelo Reagan/Thatcher, dito neoliberal, que agrega liberalismo econômico com autoritarismo moral, na década de 1990. As sucessivas crises financeiras mundiais no final dessa mesma década mostraram como o fundamentalismo de mercado gera instabilidade e desestabilização em mercados absolutamente desregulamentados, em especial junto a mercados financeiros. Exemplos dessa instabilidade regional que afeta os mercados mundiais são as crises do México (1994), do Leste Asiático (1997) e da Rússia (1998).

Para Latham (2006) a nova social-democracia tenta resolver uma das questões ideológicas centrais dos últimos dois séculos: o conflito entre o socialismo e o liberalismo. Na crença das fundações éticas do socialismo (fraternidade e igualdade) como elemento capaz de coexistir com as liberdades dos mercados liberalizados e da democracia liberal, exsurge um conjunto singular de valores (interdependência, responsabilidade, incentivos e delegação) capazes de conciliar, na nova social-democracia, elementos secularmente antagônicos.

Uma visão genérica do século XX apresentada por Merkel (2006) parece mais objetiva e revela uma clara tendência na social-democracia tradicional: desde a rejeição radical da ordem burguesa capitalista, da abolição da propriedade privada dos meios de produção e da aceitação de uma economia de mercado regida por princípios do Estado de Bem-Estar social e controlada por estratégias keynesianas, ao reconhecimento da desigualdade social como um padrão de estratificação legítimo e funcional mesmo em economias desenvolvidas e à aceitação de custos e condições de transações globalizadas.

Dentro da nova social-democracia o tradicional conceito de Estado de Bem-Estar Social deve ser reescrito como a “cidadania do lado da oferta”. Nesse contexto, o Estado estabelece o arcabouço dentro do qual os cidadãos, no momento seguinte, devem aproveitar oportunidades justas com responsabilidade. A cidadania, assim, é menos um direito conferido e mais uma meta com deveres vinculados que deve ser buscada constantemente. Como tal objetivo só pode ser alcançado



mediante a participação do cidadão na força de trabalho, recai sobre o Estado a obrigação de garantir as condições básicas necessárias para o ingresso no mercado de trabalho.

Esse “contrato social” reformado pela social-democracia não resulta no Estado de Bem-Estar de outrora, pelo contrário. O resultado desse novo contrato é firmemente radicado em princípios liberais (como a igualdade de oportunidades) e no comunitarismo (mitigação dos efeitos negativos da individualização), o que leva à aceitação da desigualdade de renda como reflexo do mercado e da política. Contudo, tal aceitação encontra seu limite quando da exclusão, voluntária ou não, dos estratos superiores e inferiores da sociedade.

### **2.3.1 O (Neo)Trabalhismo Inglês**

A reinvenção do Partido Trabalhista após 1994 está associada à noção inglesa de “terceira via”. Tal conceito, por sua vez, tem sua paternidade ideológica dividida entre os novos trabalhistas ingleses e os novos democratas estadunidenses, os primeiros sob Blair, os segundos sob Clinton. Essa nova social-democracia (que varia de país para país) tem como base a ideia da década de 1990 de uma estrutura social, política e econômica que favorece os setores mais conservadores em detrimento daqueles mais progressistas.

A base eleitoral de qualquer partido social-democrata sempre esteve ligada, desde a década de 1930, com o voto dos trabalhadores da indústria e dos sindicatos, especialmente nos países desenvolvidos, onde a correlação dessa clivagem parece bem clara (PRZEWORSKI, 2002). Com a complexificação da economia o peso dos sindicatos de trabalhadores da indústria veio perdendo espaço, ao mesmo tempo em que a força de trabalho diminuía como proporção do eleitorado. Com a recomposição dos conservadores e suas sucessivas vitórias na década de 1970 e, especialmente, na de 1980, a reorganização social-democrata era imperativa. O objetivo de voltar a ganhar eleições passava, necessariamente,

por alcançar além das clássicas clivagens, chegando às classes médias e mais além.

Privatizações, forças de mercado, redução de carga tributária, flexibilização trabalhista e outros conceitos tipicamente liberais passaram a ser chave na construção de uma vitória eleitoral que depende das pessoas, que passaram a acreditar nisso como forma de política econômica viável. Isso se traduziu na necessidade de movimentação no espectro ideológico mais para a direita, angariando setores cada vez mais distantes do núcleo duro do trabalhismo inglês clássico.

As reformas iniciadas por Blair em 1994 levaram à vitória em 1997, que contou, segundo Worcester (1999), com a inabilidade dos conservadores em responder às demandas sociais após o incremento do desemprego no período pós-eleitoral de 1992.

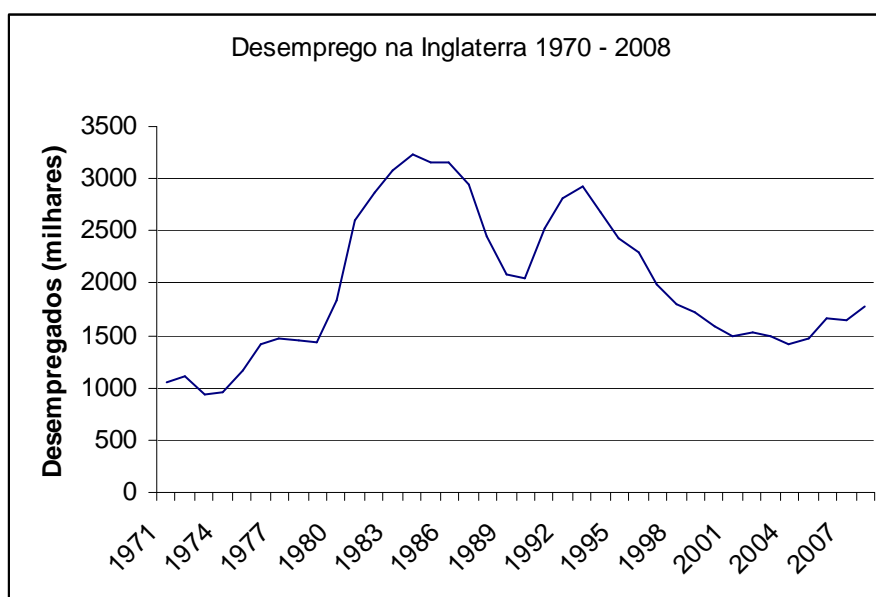


Gráfico 1- Desemprego na Inglaterra 1970 - 2008

Fonte: UK National Statistics Authority

Contrariando as análises de Giddens (2006) que apontam resultados eleitorais consistentes com base em programa de governo e políticas públicas coerentes do governo trabalhista inglês, Worcester (1999) indica, mediante análise das circunscrições eleitorais, aliadas ao sistema de voto distrital simples inglês, que

para uma maioria simples de conservadores sobre trabalhistas seria necessário que os primeiros alcançassem uma vantagem de 7% sobre os segundos no somatório dos votos totais (voto popular), o que garante uma sobrerrepresentação e um salvo-conduto aos trabalhistas.

O primeiro sistema eleitoral 'primeiro a passar o poste', que tem sido usado sistematicamente contra os Liberais Democratas e partidos menores, agora também favorece os Trabalhistas sobre os Conservadores. Se os Tories tivessem três por cento a mais que os Trabalhistas nacionalmente, ao invés de três por cento a menos, eles ainda assim teriam menos cadeiras. Isso é resultado de alguns fatores que incluem resultado diferencial e distribuição dos votos do partido, assim como a contínua sobre representação de Gales e áreas urbanas, e a mudança dos limites constitutivos decretados antes da próxima eleição não terão impacto significativo no déficit dos Conservadores. (WORCESTER; MORTIMORE, 2001, p. 358, tradução nossa).

Essa característica é responsável por um resultado distorcido da representação partidária no Parlamento e no poder em relação ao voto popular. O Gráfico 2 apresenta a variação da representação parlamentar desde 1983 até 2005. Percebe-se a virada em favor dos trabalhistas no início da década de 1990 com forte declínio dos conservadores. A partir de 2000 se percebe uma pequena inflexão nos índices de participação, com uma pequena piora da participação trabalhista em favor do incremento do número de cadeiras dos conservadores e dos liberais.

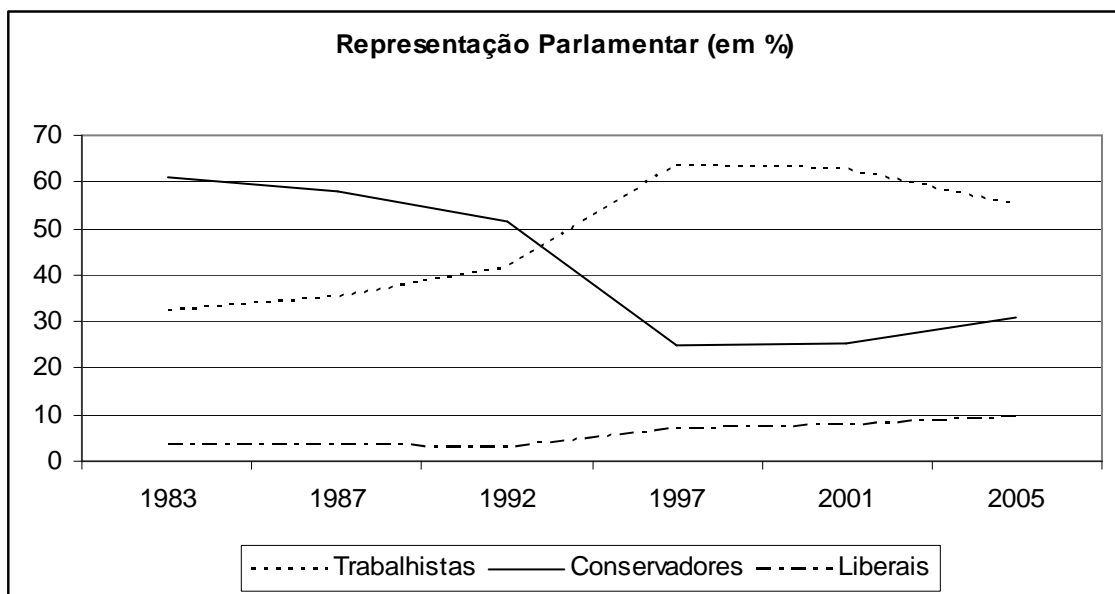


Gráfico 2 – Representação parlamentar (em %)  
 Fonte: Elaboração própria com dados da UK Electoral Commission

A Tabela 1 mostra a evolução do voto popular e da representação parlamentar resultante no período de 1992 (última vitória conservadora) até 2005. Nela percebe os efeitos do sistema eleitoral inglês, reforçando a verificação de Worcester (1999) sobre a de Giddnes (2006). O sistema westminster segue penalizando fortemente, na análise proporcional, os liberais. Contudo, existe clara sobrerrepresentação dos trabalhistas, que com 36,9% dos votos em 2005 alcançaram 55,1% das cadeiras, ao passo que conservadores (33,8%) e liberais (23%), somados, alcançaram 56,9% do voto popular, mas apenas 40,6% da representação parlamentar.

Tabela 1 - Voto Popular e Representação Parlamentar Inglesa (em % - 1992-2005)

	Trabalhistas		Conservadores		Liberais	
	Voto Popular	Representação	Voto Popular	Representação	Voto Popular	Representação
1992	34,49	41,63	42,05	51,61	17,9	3,07
1997	43,21	63,43	30,69	25,04	16,76	6,98
2001	40,67	62,67	31,7	25,19	18,26	7,89
2005	36,91	55,11	33,86	30,86	23,09	9,6

Fonte: Elaboração própria com dados da UK Electoral Comission

A principal questão levantada por Worcester e Mortimore (2001) está na distorção causada pelo sistema eleitoral sobre a vontade popular. No Gráfico 3 percebe-se a razão participação parlamentar/voto popular. Nela, a representação perfeita, em termos proporcionais, está representada pela linha 1,000, ou seja, quando a razão é igual a um tem-se uma proporcionalidade perfeita entre voto popular e representação. Do outro lado, quanto mais próximo de zero se encontrar a razão, mais prejudicado é o partido pelo sistema em termos proporcionais. Via reflexa, quanto maior a um, mais favorecido pelo sistema é o partido.

Nesse sentido, percebe-se uma sobrerrepresentação dos trabalhistas desde 1983 que se perpetua até 2005, com certa estabilização próxima a 1,2 (20% de sobrerrepresentação), ao passo que os conservadores se unem aos liberais como partidos sub-representados a partir de 1997. Os conservadores, após duas eleições com sub-representação próxima a 0,8, alcançaram 0,91 em 2005. Já os liberais, apesar de terem incrementado consideravelmente sua representação em relação à quantidade de votos recebidos - dobrando a razão de 0,2 para 0,4 -

seguem muito distantes de verem sua representação parlamentar alcançar sua participação proporcional das eleições.

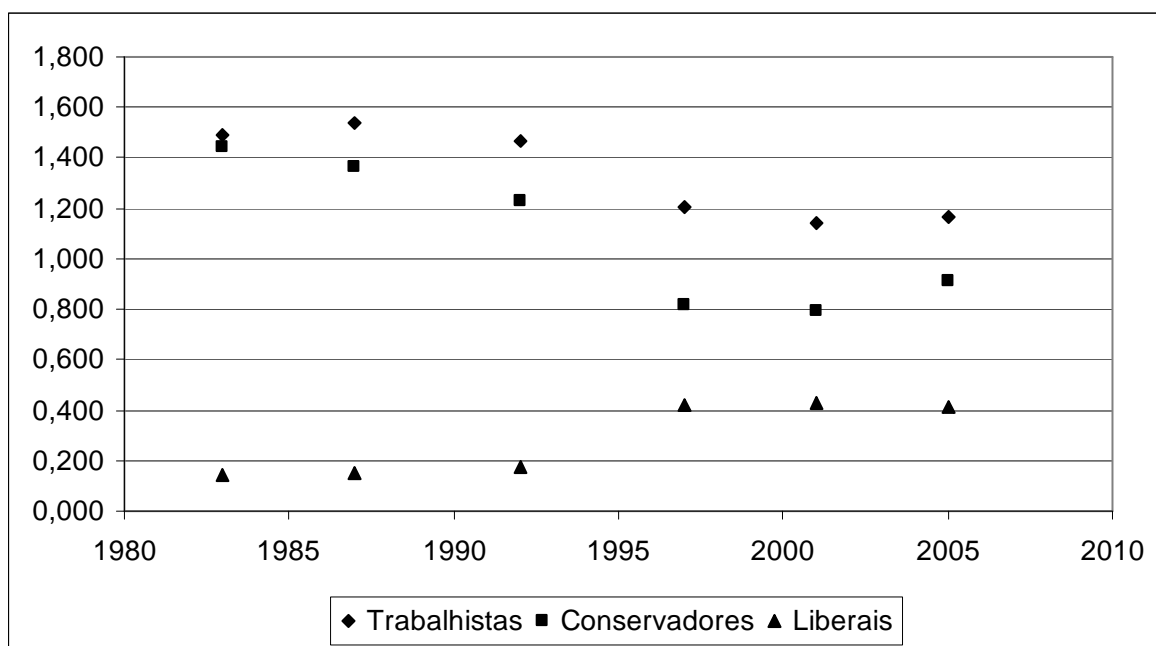


Gráfico 3 - Razão Representação Parlamentar/Voto Popular (1983-2005)

Fonte: UK Electoral Commission

De toda forma, campo econômico, o governo trabalhista desde sempre rejeitou uma política econômica do tipo keynesiana clássica. Sua política fiscal é tão ortodoxa quanto a dos conservadores predecessores. A admissão de novos endividamentos só tem lugar quando visa a investimento, jamais ao consumo. A dívida pública é mantida em níveis moderados, independentemente do ciclo de negócios, e as políticas anticíclicas são uma rara exceção.

Seguindo a base do modelo de Friedman (1984) de imposto de renda negativo, o governo trabalhista passou a reorganizar o sistema tributário para que a população de baixa renda possa receber abatimentos integrais ou significativos sobre a carga tributária. Essa ideia de inclusão estratégica no mercado de trabalho, começando pelos empregos de baixa renda, a fim de evitar a existência, ampliação ou manutenção de um proletariado pobre, é instrumento capaz de gerar sérias dependências e de inviabilizar, inclusive, a previsão orçamentária, como comprovaram Hildebrand (1967) e Hazlitt (1969). Do outro lado, os impostos empresariais sofreram reduções e chegaram, no governo Blair, a estar entre os mais baixos da União Europeia.

Os novos trabalhistas ingleses operam com o abandono de medidas protetoras capazes de impedir ou restringir o crescimento econômico que ocasionaria prejuízos ao bem-estar econômico e social, em especial pela diminuição da arrecadação de impostos sobre a atividade econômica. A desregulamentação do mercado de trabalho (herança do período Thatcher) foi entendida pelo novo trabalhismo e largamente aceita como mediada capaz de reduzir a discriminação socialmente injusta dos tradicionalmente excluídos (jovens e mulheres) em relação aos que possuíam garantias em um sistema pouco flexível (trabalhadores sindicalizados).

A desregulamentação do mercado de trabalho contribuiu para uma acelerada reestruturação das vagas do setor industrial para o setor de serviços. Com isso foi possível a reorientação do Estado de Bem-Estar Social enraizado na época e nos setores industriais para um novo tipo de arranjo estrutural do trabalho, com desejáveis efeitos redistributivos. Ainda se percebe especial ênfase na educação (treinamento e aprendizado) para a construção de um cidadão vinculado aos conceitos de capital social e consciente de sua expressão para a economia e a sociedade, atribuindo ao próprio indivíduo a responsabilidade por seu capital humano, conferindo-lhe apenas os meios para tanto.

Entretanto, o abandono de políticas fiscais e monetárias anticíclicas retrata a abdicação do controle estatal sobre instrumentos de política econômica fundamentais para a possibilidade de regulação e ajuste macroeconômico. A renúncia a políticas fiscais como meio capaz de gerar redistribuição tende a aumentar a desigualdade social. O abandono políticas fiscais e monetárias em prol da regulação via mercado gera volatilidade em momentos de instabilidade, quando a atuação do governo seria essencial como estabilizador.

A reconfiguração do modelo de Estado de Bem-Estar Social para atender aos mais necessitados, fugindo do modelo mais clássico de *welfare*, mais vinculado à garantia de renda aos desempregados, tem como consequência uma demanda pela redução desse tipo de gasto social pela diminuição do número de beneficiários. Com a classe média mais longe dos benefícios assistenciais e dos serviços sociais promovidos pelo *welfare*, o interesse econômico na manutenção do

Estado de Bem-Estar declina na exata medida da diminuição do benefício daqueles que o financiam, ainda que parcialmente, com seus impostos. A perda de um sentido mais universalista do Estado de Bem-Estar tem como consequência o fim da retórica fiscal que o mantém, visto que quanto maior o número de indivíduos potencialmente abrigados por seus benefícios, maior o número daqueles com interesse em preservá-lo.

A mão contrária na via da flexibilização do mercado de trabalho está na discriminação dos trabalhadores idosos e na migração horizontal e geográfica daqueles que buscam emprego. A redução da capacidade de negociação coletiva via sindicatos também é afetada pela diminuição do poder de barganha. Essa diminuição de poder sindical pode levar a salários menores e a uma redistribuição dos rendimentos do trabalho para o capital.

### **2.3.2 O Modelo Holandês**

A Holanda passou por uma grave crise econômica do final da década de 1970 início da de 1980. Em resposta aos índices de inflação e desemprego, foi estabelecido um conselho de consenso entre empresas, sindicatos dos trabalhadores e governo em 1982. Esse arranjo institucional instituiu as bases para a estabilização macroeconômica, ao mesmo tempo em que uma grande variedade de reformas estruturais foi introduzida, centrada na flexibilização do mercado de trabalho, especialmente ampliando as condições para empregos de tempo parcial.

Esse arranjo seria conhecido como o Modelo Polder, com resultados expressivos em termos macroeconômicos, como crescimento econômico e baixo desemprego já na década de 1990. Alguns analistas (PILL et al., 2002) colocaram em xeque a sustentabilidade do modelo, pois a baixa taxa de desemprego teria sido conseguida, em parte, pela redução da taxa de participação da força de trabalho

sobre o total de trabalhadores. O mesmo trabalho indaga a possibilidade de manutenção do padrão de vida social com uma força de trabalho declinante.

O Modelo Polder é o divisor de águas de dois períodos na história econômica da Holanda: a *Dutch Disease* e o *Dutch Miracle*. O primeiro se caracteriza por um ciclo vicioso de aumento do desemprego com a escalada das transferências do seguro social (mais pessoas recebendo benefício), o que acarreta déficit orçamentário e aumento da dívida pública (Andeweg, 2000). Por sua vez, o milagre é comumente caracterizado por um ciclo virtuoso de ampliação do emprego que resulta em baixa taxa de desemprego e redução das transferências do seguro social, resultando em equilíbrio orçamentário e diminuição do déficit público (VISSER; HEMERIJCK, 1997).

Woldendorp (2005) aponta que um modelo do tipo Polder pode ser identificado por três ângulos: o comportamento dos atores, acordos políticos sobre política redistributiva e a participação de um governo social democrata \_ no caso holandês, o Partij van de Arbeid (PvdA). Em verdade, um sistema (neo)corporativo como o Polder parte do comportamento cooperativo entre os principais atores na consecução de acordos centrais, com o que a participação do PvdA na coalizão governamental aumenta a propensão do comportamento (neo)corporativista do governo e dos sindicatos de trabalhadores, o que se reflete num aumento dos acordos centrais consensuais.

O PvdA apresentou uma política orçamentária restritiva que foi implementada tanto no período da Grande Coalizão (1989-1994) como da posterior Coalizão Púrpura (pós-1994). Delsen (2002) aponta para os dois principais objetivos em termos de política fiscal, a redução do déficit orçamentário e do endividamento bruto do Estado, com a redução de impostos e taxas como forma de estimular investimentos e a ampliação do emprego. A consecução do primeiro objetivo se deu com o estabelecimento de um limite monetário para os benefícios do bem-estar social. Essa economia foi integralmente utilizada para a redução do déficit orçamentário.

A reforma do Estado de Bem-Estar holandês, que gerava um baixo índice de participação no mercado de trabalho em razão de não incentivos, foi



identificada como responsável pela inviabilidade econômica do sistema. Com a reforma da aposentadoria por invalidez, em especial, a alocação de bônus e penalidades aos empregadores e a restrição dos critérios para concessão de benefícios, operou-se a transição do modelo de tipo passivo-compensatório para um sistema pró-ativo (Visser; Hemerijck;1997). A introdução de incentivos financeiros, concorrência limitada no setor (seguradoras privadas), enrijecimento de controles e critérios de concessão e o controle da mais forte da administração da seguridade social permitiram a consecução dos objetivos fiscais em tempos de expansão econômica (Delsen; 2002).

Andeweg (2000) aponta que o sucesso do modelo está no aumento moderado dos salários, no desenvolvimento de indústrias de serviços com uso intensivo de mão-de-obra e na redistribuição do trabalho. Mesmo com a restrição salarial imposta pelo modelo institucional (veja Tabela 2), a desregulamentação parcial do mercado de trabalho também é apontada como fonte da retomada do nível de emprego, ainda que apenas no curto prazo.

Tabela 2 - Contexto Institucional e Macroeconômico das Políticas de Renda na Holanda (1965-2000)

Ano	Indicadores						Institucional
	Desemprego	Inflação	Crescimento	Gasto/PIB	Déficit		
1965	0,6	4	5,2	-	-1,4		T - LN
1970	0,9	3,6	5,7	51,5	-1,4		LN – RE
1975	4	10,2	-0,1	41,8	-2,2		LN - RV
1980	6	6,5	1,2	46,9	-4,2		LN - RV
1985	7,9	2,3	3,1	71,5	-3,6		LN
1990	5,9	2,5	4,1	78,8	-5,1		LN – RE n - I
1995	6,6	1,9	2,3	78,5	-3,7		LN - I - EMU - Vah
2000	2,8	2,3	3,5	60,1	0,4		LN - I - EMU - Vah

Fonte: Adaptado de Woldendorp (2005). Legenda: (T) Transição; (LN) Livre Negociação; (R) Restrição; (E) Lei de Salários de 1970; (V) Vinculação ao Salário Mínimo; (En) Lei de Salários emenda de 1986; (I) Intervenção Governamental Emergencial por fatores externos; (EMU) Intervenção se: Gasto > 60, Déficit > -3 ou Inflação > média da EU; (Vah) Vinculação ad hoc ao Salário Mínimo.

Por muitos anos o Modelo Polder foi visto como um sistema (neo)corporativo guiado por um partido social democrata capaz de implementar suas plataformas fiscal e social progressistas mediante acordos consensuais com os sindicatos e empregadores dentro de um sistema institucional muito particular (LABOHRM; WIJNKER, 2000). A busca de elementos do Modelo Polder para operar

em outros países na busca de equilíbrio orçamentário e redução do déficit fiscal pela redução de gastos com a seguridade social foi amplamente analisada e discutida para utilização por outros governos social-democratas (JONES, 1999; SLOMP, 2002; FALKNER, 2003).

Delsen (2002) e Van der Meer et al. (2003) indicam a ação limitada do modelo holandês dada a aparente insustentabilidade diante de períodos de contração do crescimento econômico global (2002 e 2003), com a elevação das taxas de desemprego e do déficit orçamentário. Nesse cenário, o poder de atração para acordos consensuais pela via Polder se vê enfraquecido. Para Woldendorp e Keman (2007) a evolução, fiscal e macroeconômica teve papel essencial no período e possibilitou a estratégia corporativa do governo. O elemento crucial não seria o comportamento consensual dos atores, mas, sim, as circunstâncias que tornaram tal comportamento possível, em particular os marcos regulatórios reduzidos (desvinculação do salário mínimo e lei de salários de 1987), dispensando a intervenção vinculativa do governo em caso de não se alcançar um acordo nas negociações salariais.

A dependência dos resultados macroeconômicos como elemento definidor da estratégia (neo)corporativa, não o corporativismo como base para se alcançar resultados macroeconômicos, afasta a ideia de um governo social-democrata de vinculação keynesiana, como visto por Visser e Hemerijck (1997), aproximando-o de uma forma de governança mais neoliberal, como indicam Molina e Rhodes (2002). Como o comportamento dos atores (governo, sindicatos e empregadores) é mutável de acordo com os resultados e previsões macroeconômicas, alterando constantemente as estratégias, a possibilidade de acordos consensuais acaba sendo definida por fatores exógenos ou por uma regra de saída fixada pelo governo *ex ante* (WOLDENDORP; KEMAN; 2007).

### 2.3.3 A Via Sueca – mesmos serviços, menos transferências

Entendido como o paradigma de modelo social-democrata nas décadas de 1960 e 1970, o modelo sueco se caracterizava por um Estado de Bem-Estar Social amplamente universalista, pleno emprego, políticas de rendas horizontais integrados à política econômica, sindicatos fortes, elevada carga tributária, moralidade fiscal e altos níveis de gastos estatais.

Vartiainen (1998) entende que as políticas econômicas da social-democracia sueca não são fruto de uma autoridade centralizada, mas uma série de iniciativas influenciadas por muitos atores políticos inspirados por preferências igualitárias. Três são os pilares desse modelo: o *welfare state*, o modelo de mercado de trabalho e o controle macroeconômico. No caso do primeiro pilar, ainda que sua expansão tenha chegado ao fim, o *welfare* segue como a principal realização da social-democracia e garantiu-lhe uma posição de destaque no cenário político. Já o modelo Rehn-Meidner sobre o mercado de trabalho passou a não operar com a mesma eficiência, dado que a coordenação entre sindicatos e empregadores tornou-se cada vez mais difícil. Por fim, os dados macroeconômicos sofrem com pressões inflacionárias e aumento do desemprego.

Esping-Andersen (1990) identifica o sistema de benefícios e pensões público sueco como o protótipo para um sistema social-democrata de pensões com alto grau de “descomodificação” do trabalho e de mercado caráter público. Contudo, a rápida deterioração da economia sueca no final dos anos 1980 alertou para a crise de financiamento deste modelo. O baixo crescimento econômico e o aumento do desemprego foram os companheiros do encolhimento da arrecadação e da disparada do gasto público com o número de benefícios da seguridade social.

Com a deterioração da situação fiscal entre 1990 e 1993, a Suécia foi de um superávit orçamentário ao déficit recorde de 12,3% do PIB e o desemprego aberto passou de 1,7% para 9%. A recessão atacou duas das pré-condições do modelo sueco (pleno emprego e crescimento estável), obrigando a drástica redução do gasto público (PONTUSSON, 1992). Com a instabilidade do sistema de

benefícios revelada pela crise, a reforma do modelo de concessão de pensões passou a dominar a pauta dos social-democratas.

Tabela 3 - Indicadores Macroeconômicos da Crise (1990-1993)

Ano	Desemprego	Inflação	PIB (variação)
1990	1,75%	10,47%	1,01%
1991	3,10%	9,33%	-1,12%
1992	5,55%	2,28%	-1,20%
1993	9,05%	4,82%	-1,23%

Fonte: Huber e Stephens (1998)

Quando da reeleição em 1994, o governo social-democrata deparou-se com um déficit orçamentário de 10% do PIB. Logo, qualquer política keynesiana anticíclica de gastos deficitários era inviável pela restrição de ordem fiscal. A receita da social-democracia sueca foi bastante antikeynesiana, com aumento de impostos e corte de despesas, repetindo a fórmula ortodoxa de política fiscal. Do lado da receita, o que se verificou foi o incentivo ao lado da oferta (*supply side*), com a diminuição dos impostos sobre as empresas e uma transição gradual das receitas com impostos diretos (como o imposto de renda) para receitas de impostos indiretos sobre o consumo, como apontam Huber e Stephens (1998).

A posição de barganha nas negociações sobre a reforma dos benefícios de *welfare* garantiu aos social-democratas formular projetos aliados ao interesse dos sindicatos de trabalhadores, em especial da indústria, o que garantiu maior facilidade na aprovação das reformas segundo Bonoli (2000). Cortes moderados nas transferências monetárias, teto de 75% do salário como reposição em caso de enfermidade, redução das pensões e financiamento igualitário foram algumas das medidas da reformulação do sistema. Em geral, o corte de gastos se deu pela redução das transferências monetárias dos benefícios, mas houve manutenção dos serviços sociais disponíveis.

Para Anderson e Meyer (2003) as reformas se destinaram a reforçar a responsabilidade individual dos empregados e reduzir o caronismo do bem-estar social. Como as reduções foram feitas sobre uma base muito alta, os benefícios do *welfare* sueco seguiram altos em comparação com os demais países e continuam sendo bastante abrangentes.

### 2.3.4 O *Réalisme de Gauche* do *Parti Socialiste Français*

Para o *Parti Socialiste Français* (PS) os vários elementos de sua estratégia econômica caracterizam algo como um “Modelo Francês”, amparado sobre a competitividade dentro de um contexto de justiça social e equidade. A doutrina do *Réalisme de Gauche* é uma relação crítica da visão neoliberal do capitalismo de mercado e uma inequívoca vinculação com o reconhecimento do papel da social-democracia para com o Estado. A ideia de um capitalismo como “uma força que se move, mas não sabe para onde está indo” (JOSPIN, 1999: p.7-8) é informadora da noção de que a regulação do capitalismo é essencial e requer um Estado ativo.

O Estado mais ativo preconizado pelo PS tenta dirigir o capitalismo na direção correta, atuando como ator estratégico, investidor e realizador. Em termos de economia política, isso envolve atenção não apenas em reformas estruturais que garantam crescimento de empregos do atuando pelo *supply-side*, mas também estímulo macroeconômico do lado da demanda. O aumento da participação do capital sobre os lucros em detrimento da participação do trabalho é visto pelo PS como a raiz do problema da insuficiência de demanda interna na economia francesa.

O comprometimento com uma redistribuição da participação entre capital e trabalho teve uma ação limitada pela concepção da importância da rentabilidade do capital capaz de manter a competitividade das empresas, como mostra Morin (2002). Apesar das restrições de uma economia que vem se abrindo, tornando-se menos protecionista, o PS busca uma reabilitação da política econômica. Uma visão keynesiana com estímulo ao poder de compra como forma de aumentar o crescimento potencial da economia pelo incremento do consumo e do investimento é uma solução defendida pelo PS (MORIN, 2000).

Políticas públicas afiançadas pelo OS, como o combate ao desemprego através do crescimento econômico, a redução negociada da jornada semanal de trabalho para 35 horas, o incremento do emprego entre os jovens e o estabelecimento de garantia de atendimento de saúde universal e gratuito, são

evidências de um modelo com inspiração keynesiana (JOSPIN, 1999). Para Glyn (1995) a retórica igualitária do PS, mesmo que nem sempre acompanhada de resultados políticos, é a base do *welfare* francês, sendo cada vez mais a primordial fonte redistributiva em termos de bem-estar. Em termos de rendas mais igualitárias, redistribuição, amparados em um discurso republicano clássico, o alvo seguem sendo os trabalhadores de baixa renda e os desempregados.

Algumas medidas adotadas pelo PS quando no governo, como leis contra a exclusão social, têm como objetivo um princípio norteador recompor o contrato social da sociedade baseada no trabalho e recompor a igualdade republicana como um dos componentes fundamentais desse contrato. Todavia, como aponta Clift (2004a), compromissos redistributivos e aspirações igualitárias são afetados por restrições reais em termos macroeconômicos.

A redistribuição não sobrepõe outras considerações [. . .] para a redistribuições dos frutos do crescimento econômico, deve haver crescimento. Tais frutos permitiram cortes de impostos, mas favorecendo especialmente os que ganham menos. Dito isso, uma política fiscal progressiva está restrita, em especial porque no novo mercado global devemos assegurar que nossa produção seja competitiva. (JOSPIN, 1999, p. 11, tradução nossa).

A insistência do PS em visualizar o emprego público como uma forma de conter o desemprego conduziu a que a criação de empregos públicos se tornasse uma característica estrutural do modelo francês. Tal é tida como uma expansão sem foco do setor público, o que acarreta mais impostos para financiar o déficit gerado (CLIFT, 2004b). A distinção clara entre a ideia reformista dentro da social-democracia e a social-democracia do modelo francês pode ser vista com o *Plano Aubry*. Nele, ao invés de se fornecerem incentivos para a criação de empregos pela iniciativa privada, a ideia era a criação de 350.000 empregos no setor público e do mesmo número na iniciativa privada.

O papel do Estado como empregador, conjuntamente com uma política de emprego ativa, segue central na abordagem do PS. Os resultados do *Plano Aubry* demonstraram a criação de 274.900 empregos no setor público e de 308.000 no setor privado por volta de março de 2001. Outra estratégia no papel estatal do modelo francês de criação de empregos foi a redução da jornada semanal de

trabalho para 35 horas. O objetivo era de reduzir o desemprego e garantir a redistribuição dos ganhos entre capital e trabalho.

A legislação social-democrata enfatizava a criação de empregos com a ajuda do Estado na forma de redução das contribuições dos empregadores para a seguridade social para as empresas que criassem novos empregos vinculados à redução da carga semanal de trabalho. Os níveis fixados para o auxílio estatal geram o entendimento de que o governo era relativamente mais generoso para com aqueles que recebiam menos. Níveis mais altos de isenção fiscal eram garantidos a empresas que se comprometessem em envidar esforços no campo da empregabilidade, notadamente aquelas que atuassem para a redução do tempo total de trabalho em 15% e aumentasse sua força de trabalho em 9%<sup>12</sup>.

A visão do PS é pragmática. A legislação é justificada em termos de eficiência econômica pela antecipação de ganhos de produtividade. Menores níveis de fadiga laboral, menor absenteísmo e mais eficiente organização do tempo de trabalho são apresentados como fatores de aumento de produtividade e redução dos custos de produção. Na verdade, a lei que implementou a redução da carga horária indica que os custos dessa transição serão contemplados pelo Estado e pelos empregados, não pelas empresas. Morin (2000) indica que os ganhos em produtividade e a ajuda fiscal do governo contribuiriam com 60% do custo da redução da jornada. Assim, os trabalhadores ficariam responsáveis pelo financiamento dos outros 40%, o que confirma, de forma não escrita, que a legislação reconhece a necessidade de moderação salarial para as empresas estabilizarem seus custos salariais.

Para Clift (2004a), a ideia era de que a transição do sistema de jornada laboral se completasse sem aumento do gasto estatal no longo prazo. Os ganhos com impostos, redução de gastos na seguridade social, política de renda mínima e seguro desemprego compensariam, em até cinco anos, o aumento de gastos no curto prazo engendrados pela política de auxílio fiscal.

---

<sup>12</sup> Como mostra o *Projet de Loi* apresentado pelo PS. Disponível em: <http://www.parti-socialiste.fr/>

Em termos ideológicos, Glyn e Wood (2001) e Gubian (1998) sugerem que a política das 35 horas semanais é uma rejeição ao neoliberalismo e sua implicação sobre a estrutura do mercado de trabalho e suas instituições na França. Essa política seria vista pelo PS como parte integrante de seu “Modelo Francês” de social-democracia, que prioriza o emprego e o mercado regulamentado de trabalho. A legislação é parte da política social democrata de emprego e também indicativo de um papel ativo que se pretende caiba ao Estado como estratégia compatível com uma economia aberta de mercado.

Entretanto, Morin (2000) indica que se trata de uma redistribuição negociada entre os trabalhadores, na tentativa de manter o compromisso social-democrata de política de emprego igualitária, fazendo com que os trabalhadores tenham de concordar em dividir seus postos de trabalho e seus salários com os desempregados.



### 3 SOCIAL-DEMOCRACIA NA AMÉRICA DO SUL

O objetivo central deste capítulo é a tentativa de verificar a existência de um grupo de governos de esquerda capazes de serem considerados como sociais-democracias. Certamente, não se busca a existência de um modelo sueco, nem mesmo um modelo inglês de social-democracia se pretende encontrar. Mais que um modelo de gestão social-democrata, neste capítulo o que queremos demonstrar é a existência, ou não, de governos de esquerda dotados do compromisso social-democrata em termos eleitorais.

A participação e a vitória dentro das regras democráticas impostas, com sua manutenção no período seguinte, é um primeiro passo da análise. A ideia reformista passa pela aceitação das regras de competição eleitoral, essencialmente pela participação e cooperação com um sistema relativamente institucionalizado. A separação entre institucionalismo e outras formas de hegemonia inclusiva no sentido dahlsiano é o primeiro momento a ser analisado.

A verificação da institucionalização dos sistemas eleitorais, de partidos e da própria esquerda sul-americana é o passo inicial na busca dos elementos capazes de responder à indagação do tipo de esquerda presente em cada país. Mensurar institucionalização é algo bastante complicado e traiçoeiro, bem sabem os cientistas políticos. Por isso, optamos em fazer uma análise comparada, inicialmente, com o intuito de tentar estabelecer se existem diferenças institucionais entre as várias esquerdas que se encontram no poder.

Talvez os dados capazes de melhor fornecer subsídios à nossa questão sejam aqueles referentes à força dessas esquerdas e à competição do sistema em que estão inseridas. A existência de um sistema competitivo nos parece forte indicador da possível coexistência da esquerda com uma oposição forte, capaz de imprimir certa *accountability* que uma oposição, quando existente, dentro de um

sistema sem competição não poderia fazê-lo. Partimos da premissa de que, como analisa Tsebelis (2002), a existência de veto *players* reduz o grau de liberdade para a implantação de determinadas políticas pelos agentes.

Em sistemas mais institucionalizados, nos quais as esquerdas se apresentam como forças progressistas, a existência de veto *players* tem como resultado o aumento do custo de transformações sobre o *status quo*. Da mesma forma, o governo se vê obrigado a ampliar sua base de sustentação e, por vezes, buscar apoio para determinados projetos dentro da própria oposição. Isso gera custo e, acima de tudo, muitas vezes, a necessidade da confecção de acordos subótimos capazes de permitir, parcialmente, a consecução de certos projetos.

Outras medidas de dispersão, como o número efetivo de partidos (NEP) e a fragmentação, são elementos ilustrativos para o complemento da análise. Da mesma forma, a volatilidade eleitoral nos permite ver mais claramente indícios de uma maior ou menor institucionalização das esquerdas e do próprio sistema.

Com o auxílio dessas ferramentas buscaremos identificar se existem esquerdas dotadas de um maior grau de estabilidade institucional do que outras na América do Sul. Os sistemas dentro dos quais essas esquerdas estão inseridas e sua institucionalização, medida por menores graus de volatilidade, completam a análise e os dados com base nos quais se busca responder sobre a existência de uma esquerda institucional sul-americana capaz de configurar uma social-democracia ainda que com características locais.

### 3.1 ANÁLISES SOBRE A ESQUERDA INSTITUCIONALISTA SUL-AMERICANA

Na América Latina e, em especial, na América do Sul um novo ciclo de desenvolvimento de agrupamentos políticos de esquerda ou centro-esquerda progressista vem se verificando. O movimento de melhora desses setores do espectro eleitoral teve início enquanto forças de oposição, num primeiro momento, passando pela conquista de postos em níveis regionais para a contenda com vista à

alternância de poder em escala nacional. A ascensão das esquerdas ao poder nacional, democraticamente, em países de grande significância econômica, política e populacional no mesmo momento histórico é algo ímpar na região e culmina com a necessidade de interpretar que tipos de esquerdas são essas.

Lanzaro (2006) aponta para as condições estruturais que estão vinculadas ao surgimento da nova esquerda latino-americana, caracterizando-as como uma dupla transição, uma democrática e outra liberal. A primeira se dá com a substituição de regimes autoritários por sistemas democráticos muito diversos quanto aos tipos, qualidade e estabilidade. Já a transição liberal traz a substituição dos modelos de desenvolvimento que predominaram no século XX mediante uma série de reformas estruturais que afetaram o Estado, a economia e a sociedade.

Coutinho (2006) entende:

Para fins analíticos, a história recente da América do Sul pode ser dividida em dois tempos. O primeiro, vai do final dos anos 1970 aos anos 1990, e marca a substituição de regimes autoritários e do nacional-desenvolvimentismo, que já existia antes mesmo dos governos militares, em favor da democracia e da liberalização econômica. O segundo, do final dos anos 1990 aos anos 2000, refere-se, por outro lado, a uma reação popular nas urnas e nas ruas contra mais de uma década de reformas em direção ao mercado, que não lograram transformar significativamente as estruturas sociais de pobreza e desigualdade encontradas na região. Cada um desses movimentos traz consigo novas lideranças e sua própria dinâmica, o que permite uma análise separada, ainda que seus elementos estejam associados. (COUTINHO, 2006, p. 108).

Dessas concepções temos que a dupla transição tem seu viés político e econômico em cada um de seus momentos. Quando da transição para a democracia, tem-se a crise da dívida da década de 1980 como pano de fundo. Mais adiante, o corolário das reformas e suas consequências são o cenário estabelecido para a chegada da esquerda ao poder ou sua manutenção<sup>13</sup>.

Ainda que durante a década de 1980 o desempenho econômico dos diferentes países latino-americanos não tivesse sido uniforme, com alguns

---

<sup>13</sup> O Chile é o caso onde as reformas de mercado foram adotadas de forma bastante precoce, iniciada já na década de 1970, no período autoritário, embora tenha adotado medidas extremas como a privatização da previdência, conjugou a liberalização da economia com a proteção de setores considerados estratégicos no país, sobretudo na área de recursos naturais (cobre) e fluxo de capital.

conseguindo taxas de crescimento razoáveis e uma relativa estabilidade de preços, na maioria desses países o que verificou foi a manutenção prolongada de elevadas taxas de inflação, problemas crescentes com a gestão das dívidas externas, estagnação econômica e redução da renda por habitante. A crescente espiral inflacionária vivida na maior parte desses países só foi parcialmente interrompida em períodos de congelamentos de preços, por meio dos chamados “choques econômicos heterodoxos”, para logo a seguir voltar de uma forma geral a níveis iguais ou superiores aos anteriormente estabelecidos.

A crise do Estado, diagnosticada na década de 1980 e cuja natureza fiscal esteve muito fortemente relacionada ao crescimento da dívida pública e às dificuldades de manter o padrão de financiamento sustentado nas décadas anteriores, permitiu o estabelecimento de regras práticas sobre as reformas estruturais necessárias para estabilizar as economias e reconduzi-las a um campo de novas possibilidades. Essa receita estruturante passou a compor a agenda central de proposições dos principais organismos econômicos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

A grave crise que se abateu sobre as economias latino-americanas está intimamente relacionada com o grande processo de endividamento externo. Durante a década de 1970, a abundância de recursos em poder dos bancos internacionais viabilizou o crescente endividamento dos países da América Latina. Os bancos credores mostram sinais de preocupação e impaciência ao pressionarem os devedores com a recusa da concessão de novos empréstimos, deixando-lhes clara a necessidade de se ajustarem, adotando políticas econômicas ortodoxas com o objetivo de aumentar as exportações, reduzir as importações e combater a inflação já então em níveis bastante acentuados.

Práticas e políticas neoliberais foram implementadas na década de 1990 pelas mãos de novas lideranças e coalizões governamentais de: Carlos Menem, na Argentina, pela ala mais à direita do Partido Justicialista (PJ, 1990-2000); na Bolívia, Gonzalo Sanches de Lozada (MNR, 1993-1997 e 2002-2003) e Hugo Banzer Soares (ADN, 1997-2001); os presidentes brasileiros eleitos Fernando Collor (PRN, 1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1994-2002), ambos apoiados pelo

PFL; na Colômbia, César Gaviria Trujillo (PLC, 1990-1994), Ernesto Samper Pizano (PLC, 1994-1998), Andrés Pastrana Arango (PSC, 1998-2002) e Álvaro Uribe (Primeiro Colômbia, 2002-2006); no Equador, os presidentes eleitos Durán Ballén (PUR, 1992-1996), Abdalá Bucaram (PRE, 1996-1997) e Jamil Mahuad (DP, 1998-2002); No Paraguai, os presidentes da ANR, Juan Carlos Monti (1993-1998), Raúl Cubas Grau (1998-1999) e Luis Gonzáles Macchi (1999-2003); no Peru, Alberto Fujimori (C90, 1990-2000); no Uruguai, Luis Alberto Localle (PN, 1989-1994), Julio Maria Sanguinetti (PC, 1994-1999) e Jorge Batlle (PC, 1999-2004), e na Venezuela, Carlos Andrés Pérez (AD, 1988-1993) e Rafael Caldera (CN, 1993-1998).

A agenda de reformas proposta e logo colocada em prática por toda a América Latina era essencialmente liberal, isto é, orientada ao mercado segundo uma perspectiva de redução do papel do Estado na economia. De maneira geral, ocorreram por toda a região uma onda de privatizações, choques de abertura comercial e desregulamentação. Em alguns países houve ainda reformas que flexibilizavam a legislação trabalhista, alteravam as regras previdenciárias e mexiam com a sistemática da máquina estatal e com os servidores públicos.

Após algumas tentativas malsucedidas, a inflação foi finalmente controlada. No final da década de 1990, esse problema já não se apresentava diretamente, pois a preocupação não era reduzi-la, mas mantê-la em patamares razoáveis. No entanto, as bases dessa estabilização monetária mantinham-se frágeis, na medida em que o processo de endividamento continuou e as economias ficaram ainda mais vulneráveis às mudanças de humor no cenário internacional. A situação fiscal permanecia preocupante porque, mesmo com cargas tributárias elevadas e anos de políticas ortodoxas austeras e forte ajustamento, o Estado não conseguia financiar suficientemente as políticas de reversão do quadro social, investindo mais em infraestrutura ou em educação e saúde.

O esforço para adotar as regras, recomendadas ou impostas, como condição de financiamentos adicionais mesmo de refinanciamentos pelo Banco Mundial e pelo FMI se transformou numa espécie de Tratado de Versalhes para a América Latina. Ao mesmo tempo em que novos financiamentos externos eram inviáveis, as regras de estabilização retiravam dos países aderentes mecanismos de

investimento e não afastavam definitivamente os problemas fiscais, os quais, inclusive, foram se agravando, como mostra Coutinho (2006):

Após mais de uma década de reformas estruturais, excetuando-se a inflação, o contexto sul-americano não se havia modificado muito. O que se esperava e o que foi prometido pelo consenso de Washington simplesmente não foram alcançados. Os Estados continuaram enfrentando graves problemas fiscais. Na maior parte dos países, a relação dívida/produto interno bruto superou 50% e, em alguns casos, como no Uruguai, essa relação dramatizou-se ainda mais, com o comprometimento de mais de 90% da riqueza produzida no país com o endividamento. (COUTINHO, 2006, p. 113).

A América do Sul habituou-se à ideia de ajustes e de contingenciamento sem, com isso, conseguir avançar mais significativamente em seus objetivos, pois o Estado continuava debilitado a despeito de todos os esforços empreendidos. O processo de liberalização econômica modificou a capacidade dos Estados latino-americanos em atender às demandas. A prática política liberal com privatizações e ortodoxia econômica suprimiu qualquer possibilidade de regresso ao momento anterior pela via institucional.

Os processos de estabilização não trouxeram o crescimento econômico esperado e aquele que se percebeu não foi capaz de trazer equilíbrio social, mesmo porque não foram previstos instrumentos de distribuição de renda diversos daqueles que há anos já não eram eficazes.

Em geral, salvo poucas exceções, as novas lideranças sul-americanas que emergem neste início de século não são ultranacionalistas, mas a maior parte delas reluta em aceitar a sensação de fim de festa produzida pela incapacidade do Estado democrático contemporâneo em atender aos anseios por mais bem-estar social (COUTINHO, 2006). Apesar de heterogêneo, o movimento político mais recente na região tem em comum o esforço de subordinar a liberalização econômica, que em muitos casos é aparentemente irreversível e pode, mesmo, estar apenas no começo, com um projeto de desenvolvimento cujo sucesso é imprevisível e dependerá de muitos fatores. Ao contrário, portanto, das tendências políticas regionais à homogeneização prevalentes durante a década de 1990 e guiadas pela hegemonia neoliberal, na década seguinte assiste-se a um movimento de diferenciação entre os países sul-americanos, impulsionado pelo aprofundamento da democracia e motivo pelo qual é mais difícil identificar neles uma unidade.

A divisão entre institucionalismo e populismo, ou entre neoliberalismo e modelos nacionalistas anacrônicos, não deve levar o debate teórico nem as democracias na prática para muito longe. Os movimentos e contramovimentos das últimas décadas estão redefinindo a política na América do Sul de uma forma que a resultante final desse processo histórico inédito na região possa vir a configurar tanto um horizonte de prosperidade – em que o desenvolvimento finalmente se realize – quanto um destino menos animador, ou mesmo trágico, seja com a irrupção de retrocessos autoritários, seja com a simples constatação da inviabilidade de um continente estabilizado. Assim, embora o desempenho da economia conte bastante, o desafio maior é político e reside na conciliação entre dois movimentos estruturais que não convergem espontaneamente (a liberalização econômica e a democratização política), por meio de medidas que criem vínculos e atenuem, sem encobrir, as cisões existentes dentro da sociedade.

O predomínio de pensamentos liberais de toda ordem pode ter contribuído, afinal, para a não discussão devida dos problemas estruturais e mais realistas presentes na América do Sul pós-transição democrática, reproduzindo, assim, uma convivência, ainda que inconsciente, com as mazelas enfrentadas pela região quando menos se esperava que isso fosse ocorrer. Os movimentos de mudança política observados nas últimas décadas do século XX no continente não convergiram porque a liberalização econômica (que trabalha com a lógica da competição, da assimetria e do bem privado) respondeu insatisfatoriamente à democratização política (que funciona pela lógica da inclusão, da igualdade e do bem público). As novas lideranças que ascendem ao poder na virada de século são, portanto, consequência de uma maneira plural de as sociedades tentarem reagir pelo voto a essa contradição de sua época.

Examinando todos os casos, observa-se a existência de uma variedade expressiva de continuidade e mudança entre os países da região. Em alguns países, como a Argentina, a mudança de fundamentos da política econômica é bastante clara; em outros, como o Brasil, a dose de continuidade da ortodoxia é maior. Na Bolívia e na Venezuela, a revisão generalizada de políticas adotadas no período neoliberal, como a privatização, é bem nítida, ao passo que na Colômbia persiste a mesma doutrina liberal. Assim, embora sua força seja inegável, a guinada à

esquerda e mais nacionalista que atinge a região na virada de século está muito longe de ser uniforme ou de representar o fim completo da liberalização econômica no continente.

No geral, está mais para um acerto de contas e de rumos pós-euforia liberal do que para uma ruptura definitiva que consiga se sobrepor ou, mesmo, ignorar o movimento de internacionalização, há décadas em curso, de maneira mais acelerada. Decepcionadas com as reformas estruturais e com o desempenho social da democracia, as populações em quase todo o continente restauraram suas esperanças elegendo novos líderes e conduzindo ao poder forças políticas aparentemente mais preocupadas com a defesa dos interesses nacionais e com questões referentes à pobreza e à desigualdade, segundo o escrutínio dos próprios eleitores (COUTINHO, 2006; LIMA; COUTINHO, 2006b).

A lista de novos presidentes é grande: Hugo Chávez (Venezuela, 1998); Ricardo Lagos (Chile, 1999); Lula (Brasil, 2002); Nestor Kirchner (Argentina, 2003); Tabaré Vázquez (Uruguai, 2004); Evo Morales (Bolívia, 2005); Michelle Bachelet (Chile, 2006); e Alan Garcia (Peru, 2006). Mesmo na Colômbia, com a vitória do conservador Álvaro Uribe, a esquerda nunca obteve resultados eleitorais tão expressivos como em 2006, com o Polo Democrático Alternativo (PDA).

A tese central dessa corrente de interpretação, em linhas gerais, é a de que as instituições – entendidas como sendo as organizações e as regras do jogo, formais ou informais – importam muito ou são mesmo decisivas na determinação do comportamento político (STEINMO, 1992; HALL; TAYLOR, 1996). Na América do Sul dominou uma visão reformista que sugeria a adoção de modelos que, essencialmente, funcionariam bem no mundo desenvolvido, apesar da existência de opiniões dissonantes na própria região (SHUGART; CAREY, 1992; LAMOUNIER, 1994; MAINWARING; SCULLY, 1994; SHIN, 1994; HOROWITZ, 1996; LINZ; STEPAN 1996; LIMA JR., 1997).

Nessa linha, podemos identificar três modalidades de governos na América do Sul: os de caráter populista ou (neo)populista, os de linha nacional-popular e aqueles de uma social-democracia específica e bastante particular. Nas duas primeiras categorias encontramos experiências singulares com particularidades



próprias, contudo apresentam antecedentes em outros momentos da história latino-americana. A paternidade ou relação próxima com vertentes tradicionais do populismo e do nacionalismo popular são evidentes, como aponta Lanzaro (2006). O autor afirma que as fórmulas social-democratas encontradas se constituem em um feito absolutamente inédito e sem precedentes para a região.

A classificação dos governos de esquerda segue uma análise da natureza política. O tipo de partido ou movimento político no governo é a base de partida da análise, contemplando outras variáveis, como sistema de partidos, magnitude eleitoral, competitividade e grau de institucionalização na definição dos agrupamentos de esquerda que governam na América do Sul. O fracionamento do espectro catalogador das esquerdas envolve ainda diferentes estruturas políticas, equilíbrio de poder entre os partidos e a efetividade da competição entre os mesmos, apresentando condicionantes fundamentais para a análise da forma como os partidos chegam ao governo e como governam.

### 3.2 DEFININDO A SOCIALDEMOCRACIA *CRIOLLA*<sup>14</sup>

Para Huntington (1975) institucionalização é o processo pelo qual organizações e procedimentos ganham aceitação e respeito por parte dos que deles se utilizam, adquirindo estabilidade. O grau de institucionalização do sistema político é dado pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e coerência de suas organizações e procedimentos.

Dentro dessa conceituação, a adaptabilidade como conceito é a capacidade do sistema de enfrentar novas situações sem ruir ou tornar-se inviável. A complexidade é a capacidade de desempenhar múltiplas funções, através de diversas organizações. Autonomia é a capacidade do sistema de definir metas e

---

<sup>14</sup> A expressão foi cunhada por Jorge Lanzaro ao estabelecer o conjunto de governos social-democratas sul-americanos em contraposição a outras experiências de esquerda verificadas no continente. O termo *Criolla*, ou crioula, em português, tem a conotação daquilo que é nativo de certa região, em oposição ao que vem do exterior.

critérios próprios, não se reduzindo a mero instrumento de outros sistemas e forças sociais. E coerência é a presença, no sistema político, de consenso sobre as metas, critérios e campos de ação legítimos ou não.

Dentro da tese huntingtoniana, a rápida modernização (definida como mobilização social juntamente com desenvolvimento econômico) não leva a desenvolvimento, senão à decadência política. Isso se dá porque: (a) se a mobilização social é mais rápida do que o desenvolvimento econômico, tem-se frustração social; (b) se o desenvolvimento econômico é maior do que as oportunidades de mobilidade social ascendente, tem-se crescente participação política; (c) se a participação política excede o permitido pelo grau de institucionalização política, tem-se instabilidade. Logo, se a participação aumenta, deve também aumentar a institucionalização, sob pena de instabilidade.

O aumento da institucionalização está vinculado ao aumento dos graus de adaptabilidade, complexidade, autonomia e coerência do sistema. Grande importância é dada seja aos partidos políticos, canais de participação legítima, seja à administração eficaz, instrumento do desempenho satisfatório do sistema político, seja, em geral, ao aumento de poder no sistema, em lugar da sua dispersão, ao menos nos estádios iniciais do processo de mudança.

A identificação de um grupo de governos social-democratas surge diante de um panorama latino-americano no qual vemos esquerdas com ou sem partidos atuando em sistemas com partidos fortes e consolidados ou em pleno colapso; onde o grau de competição entre os partidos em cada caso nacional é determinante para a definição dos processos eleitorais, das práticas de governo e da consistência da oposição.

O grau de institucionalidade dessas esquerdas é o elemento distintivo entre elas e as demais esquerdas da região. Em regra, a institucionalização de cada partido em análise \_ PT (Brasil), PS (Chile) e FA (Uruguai) \_ está vinculada aos traços definidores do sistema de partidos em seu conjunto, mas com dinâmica própria e características específicas em cada caso.

Os três partidos de esquerda são partidos firmemente estabelecidos e que alcançam o governo com mais de vinte anos de existência, com o feito de terem sobrevivido ao período autoritário anterior. São partidos estruturados fortemente e vinculados com a oposição democrática nos períodos que antecederam seus governos, tendo em comum uma matriz sindical muito forte em sua origem.

São dignos de destaque a manutenção e ampliação da representação parlamentar desses partidos ao longo dos anos e o fato de levarem a cabo competições eleitorais presidenciais sempre em condições de vitória, seja encabeçando coligações, seja delas fazendo parte importante. Para Lanzaro (2006) isso implica um compromisso importante, que envolve acumulação de experiência, responsabilidade e aprendizagem democrática. Esse processo se inicia no período autoritário permitindo condições para uma transição democrática dentro das regras estabelecidas.

A institucionalização partidária dessas esquerdas social-democratas está vinculada a todo um processo de longevidade associada à continuidade e adaptatividade diante das mudanças econômicas e sociais capazes de formar lideranças capazes de vencer eleições sem a ocorrência de rupturas do sistema de partidos ou do eleitoral. É esse um dos elementos diferenciadores das social-democracias em comparação às demais esquerdas que governam a América do Sul.

Analisando as poliarquias sul-americanas mais à esquerda, temos que os movimentos e partidos que passaram a governar os mais variados países apresentam características capazes de diferenciá-las. A Tabela 4 está estabelecida com base na data de fundação dos partidos protagonistas dos governos de esquerda no continente desde o final da década de 1990 até o início do decênio de 2000. O que se percebe é que o não término do mandato pelos presidentes da região, embora não possa ser considerado como regra, é fato bastante comum.

Menos após os anos de ditadura, salvo os casos de Chile e Uruguai, nos demais países da região o rompimento institucional com a não complementação do mandato dos presidentes se verificou de forma bastante reiterada. No caso argentino, após a redemocratização em 1983 e a eleição de Raul Alfonsín (URC), o país viveu certa estabilidade institucional até meados do governo de Fernando De

La Rúa (URC), quando este renunciou em meio a grave crise econômica e institucional. Seguiram-se os governos de Rodrigues Súa, Eduardo Camaño e Eduardo Duhalde entre 2001 e 2002, até a convocatória de eleições gerais em 2003, na qual venceu Nestor Kirchner (PJ).

Na Bolívia, eleito em 1997, Hugo Banzer (ADN-Bol) renunciou em 2001, assumindo Jorge Quiroga (vice-presidente). Em 2002 Gonzalo Sanchez de Losada (MNR) foi eleito e renunciou no ano seguinte, assumindo Carlos Mesa, que foi substituído em 2005 por Eduardo Rodriguez (indicado pelo Parlamento), o qual convocou eleições diretas no final do mesmo ano, vencidas por Evo Morales (MAS). O mesmo nível de comprometimento das instituições se verifica no caso equatoriano, com os mandatos interrompidos de Abdala Bucaram (PRE) em 1997, Jamil Mahuad (DP) em 2000 e Lucio Gutierrez (PSP) em 2005, para os governos interinos, de indicação parlamentar, de Fabian Alarcon, Gustavo Noboa e Alfredo Palácio, respectivamente, até a vitória de Rafael Correa da Alianza País em 2006.

Tabela 4 - Partidos de Esquerda no Governo na América do Sul

País	Partido	Fundação	Ruptura/Novo Ciclo	Até Governar: Eleições/Anos
Argentina	PJ	1945	2002 (R)	1 / 1
Bolívia	MAS	1997	2005 (R)	1 / 0,5
Brasil	PT	1980	1992 (R)	3 / 10
Chile	PS	1933	1989 (D)	1 (3) / 1 (11)
Equador	AP	2005	2005 (I)	1 / 1
Uruguai	FA	1971	1984 (D)	5 / 20
Venezuela	MVR-PPT	1997	2000 (R)	1 / 2

(R): Renúncia do Presidente; (D) Redemocratização; (I) Impeachment;  
 Fonte: Reformulado e ampliado a partir de Lanzaro (2006)

No caso da Venezuela, o *impeachment* de Carlos Andrés Perez (1993) marca a última ruptura e a criação do novo ciclo democrático. Contudo, ainda que dentro da institucionalidade (depois de fracassada tentativa de golpe em 1992), Hugo Chavez se elege presidente dois anos após a criação de seu novo partido (MVR), convoca plebiscito e aprova em referendun uma nova constituição. No Brasil, após a renúncia de Fernando Collor de Melo (eleito em 1989 nas primeiras eleições diretas após o período autoritário), não se presenciou qualquer ruptura na institucionalidade da presidência da república e os mandatos seguintes foram

cumpridos em sua totalidade (por Fernando Henrique Cardoso – PSDB) até a vitória da esquerda com Lula da Silva (PT) em 2002.

Quanto ao caso do Chile, cabe uma pequena análise de diferenciação. Muito embora o PS seja parte da *Concertación* desde sua fundação, candidatos do partido apenas foram eleitos para chefes do Executivo após a terceira eleição no novo ciclo democrático, posto que os dois primeiros presidentes da Concertación eram figuras vindas da democracia cristã (Patricio Aylwin e Eduardo Frei). Tal diferenciação é fundamental porque a análise não recai sobre a Concertación como elemento principal, mas sobre o PS chileno.

O Gráfico 4 é elaborado com base no número de eleições e anos que foram necessários para que os partidos de esquerda vencessem eleições para os governos dos países referidos. A contagem de eleições e de anos inicia-se, em cada caso nacional, com a última ruptura na linha do ciclo democrático (renúncia, afastamento, *impeachment*, redemocratização) a fim de estabelecer se a eleição do partido ou movimento de esquerda vitorioso tem uma vinculação institucional com o sistema, ou se é fruto da erosão do sistema ou de alguma crise aguda que permite a vitória de uma esquerda sem comprometimento com o sistema de partidos.

O que se vê é a aglomeração no canto inferior esquerdo dos casos da Argentina, Equador, Venezuela e Bolívia. Nesses casos a vitória dos partidos ou movimento de esquerda se dá logo após, ou muito próximo, crises institucionais que acarretam a renúncia, impedimento ou afastamento dos presidentes nos períodos exatamente anteriores a sua vitória nas urnas. No caso de Argentina e Equador, a vitória da esquerda se dá na primeira eleição e dentro de um ano após as crises institucionais. Já na Bolívia a vitória do MAS de Evo Morales (em 22 de dezembro) ocorre na primeira eleição e seis meses após a queda de Carlos Mesa (09 de junho).

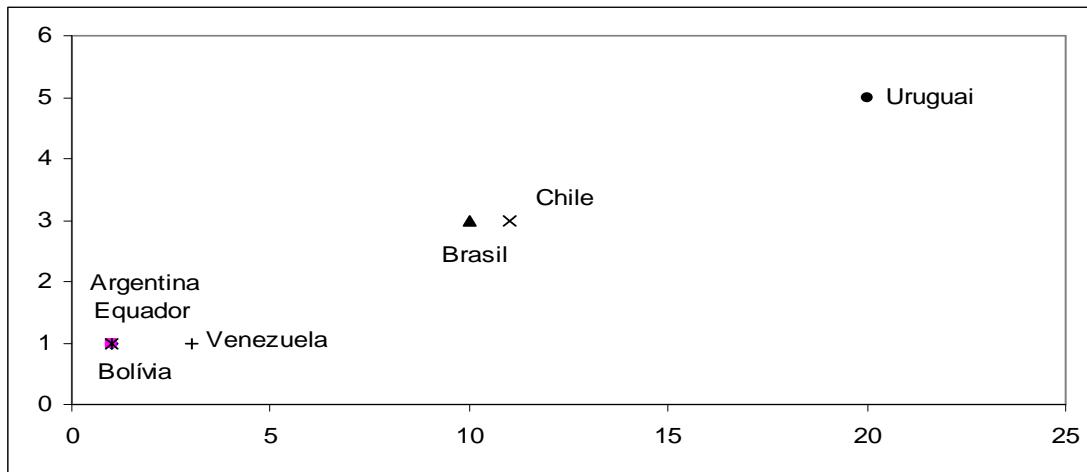


Gráfico 4 - Espera até Governar em Novo Ciclo Democrático (Eleições X Anos)  
Fonte: Elaboração Própria

A posição central do gráfico é ocupada por Brasil e Chile. No caso brasileiro, o marco adotado foi a renúncia do presidente Fernando Collor como início do novo ciclo. Assim, o PT de Lula da Silva (sempre tendo ele como candidato) operou mais dez anos como oposição e foi eleito na terceira tentativa nesse ciclo<sup>15</sup>. No caso chileno, a posição é alcançada levando em conta as três eleições após a redemocratização, onde o PS encabeça a chapa da Concertación apenas com Ricardo Lagos, em 2000; mesmo assim, a força do PS como base de sustentação parlamentar do governo segue bem abaixo do PDC em todos os períodos (entre 6 e 13% frente 20 e 30% do PDC). Por isso, o PS alcança o governo na terceira eleição e 11 anos a partir do novo ciclo (redemocratização em 1989).

Os fatos são corroborados pela verificação de os três partidos (PS, PT e FA) estarem inseridos dentro de sistemas de partidos plurais e competitivos com relativa institucionalização. A institucionalização significa que os sistemas adquirem estabilidade e sua valorização, enquanto sistema, parte primeiro de seus integrantes e depois pela cidadania, que, em maior ou menor grau, vê no sistema a melhor forma de representação possível (ou a menos pior). O reconhecimento por parte de eleitores e partidos da legitimidade do sistema como indicador da representação política e do arbitramento do contencioso político, de forma democrática, garante o incremento do grau de institucionalização.

<sup>15</sup> Cabe referir que, se levada em conta a eleição de 1989, na qual Lula da Silva (PT) foi derrotado por Fernando Collor (PRN), a posição do Brasil no gráfico seria intermediária na diagonal entre Chile e Uruguai.

Lanzaro (2006) cita que os estudos sobre esse ponto indicam, sistematicamente, alto grau de institucionalidade no Chile e no Uruguai. No caso brasileiro, o que verifica é um incremento bastante significativo nas últimas décadas e de forma sustentável. A esquerda institucional também é marcada pela contribuição à estabilidade dos sistemas, seja operando nas transições democráticas, seja no desempenho obtido logo a seguir, ora como integrante de coalizão de governo (Chile), ora como força relevante de oposição (Brasil e Uruguai).

### **3.2.1 Força e Competição Efetiva**

Notadamente, a institucionalização necessita de sistemas de partidos plurais e com efetiva competição para bem prosperar. Os resultados eleitorais e a representação política devem manter certa paridade a fim de projetar equilíbrio institucional. Grandes alternâncias na força dos partidos ou mesmo a vitória de partidos que não existiam na eleição anterior são traços claros da ruptura do sistema de partidos e da institucionalização como um todo.

No ensinamento de Tsebelis (2002), a deterioração de veto *players* acaba por afetar determinadamente a institucionalização do sistema. Com a perda de força ou inexistência de oposição forte e competitiva, existe clara ampliação dos graus de liberdade para o governo. A drástica redução dos custos de mudança do *status quo* pela ausência de outras forças competitivas gera a possibilidade de reforma fácil, geralmente levando à desinstitucionalização.

A institucionalização e a competitividade são características que não estão necessariamente atreladas. Embora se possa pensar, inicialmente, que a competição fortalece a institucionalização, esta via não é de mão dupla. A existência de sistemas fortemente institucionalizados que não são competitivos atesta esta hipótese, e o caso do México sob o hegemônico PRI é o exemplo mais característico na América Latina. No Uruguai e no Chile tanto a institucionalização do sistema como a competição efetiva do sistema de partidos estão bem consolidadas. Já no

caso brasileiro o que se verifica é uma crescente institucionalização dentro de um sistema de partidos mais plural e bastante competitivo.

A competição efetiva é uma característica fundamental dentro da análise da institucionalidade democrática de um sistema de partidos. Sua sistemática de aferição se dá pela medição das alternâncias na composição do governo e pela margem com que um partido ou coalizão vence uma determinada eleição, ou seja, a razão entre a porcentagem de votos do partido/coalizão triunfante sobre os demais contendores. O peso eleitoral da oposição e do governo é determinante na aferição do índice de competição efetiva. A força dos blocos está vinculada à magnitude de cada contingente, à organização partidária e ao grau de fragmentação de cada um; por isso, boa parte do poder político depende da representação parlamentar no governo central \_ apesar de outras circunstâncias se apresentarem como bastante relevantes, entre as quais se destacam a distribuição regional da autoridade, seja nos regimes unitários, seja nos federativos.

Altman e Pérez Liñan (2002) apresentam o índice de competição efetiva como medida capaz de aferir o poder relativo do governo e da oposição com base no número de cadeiras de cada partido ou coligação na Câmara Baixa. Essa representação é ponderada pela quantidade de partidos que integram cada bloco, pois se subentende que oposição e governo apresentam distintas potencialidades dependendo do número de partidos que compõem cada bloco. Medidas similares foram propostas por Powell (1986) e por Ranney (1965), contudo tais instrumentos partem da concepção de alternância de poder em democracia com pelo menos duas décadas de repetição eleitoral ininterrupta, o que as torna pouco úteis na análise para democracias novas, pós-período autoritário, como as sul-americanas.

Outros, como Pederson (1985) e Caldeira (1983), aferem o nível de competição como o percentual de votos do vencedor, a margem percentual de vitória e a margem bruta de votos obtida pelo vencedor. Altman e Pérez Liñan (2002) propõem outra forma de mensurar a competitividade do sistema, posto que as propostas anteriores apresentam pesado *bias* em sistemas eleitorais bipartidários, onde as margens de vitória tendem a ser cada vez mais restritas se comparadas com democracias multipartidárias. A medida proposta apresenta a acessibilidade da



oposição ao poder como a diferença entre as cadeiras obtidas pela oposição e pelo governo na Câmara Baixa. O índice proposto é mais uma medida de potencial de contestação do que um indicador de proximidade de escrutínios eleitorais, refletindo arranjos consociativos dividindo o Legislativo como efetiva partição do poder mesmo se a distribuição dos votos não foi equilibrada.

O índice de Competitividade (C)<sup>16</sup> de Altman e Pérez Liñan (2002) penaliza a fragmentação favorecendo o “partido típico”, seja na oposição, seja no governo, na medida em que pondera a participação de cada um no total de cadeiras em disputa. O índice varia entre zero (controle total do Legislativo por um partido ou coligação) e 1 (perfeito equilíbrio entre oposição e governo). Para efeito de operacionalização, consideram-se oposição todos os partidos com assento legislativo nas Câmaras Baixas que não o partido ou coligação governante e, também, os que não fizeram parte da coligação que elegeu o presidente. De outro lado, o índice de partidos do governo leva em consideração o partido que controla o Executivo como resultado de uma dada eleição. Coligação ou coalizão de governo, para efeitos de cálculo, engloba todo partido com representação na Câmara Baixa que tenha feito pacto explícito ou participado na mesma lista ou chapa eleitoral do partido governante, ou seja, partidos que apresentaram como candidato a presidente aquele que se sagrou eleito.

Questões como coligações pós-eleitorais que permitem a governabilidade não são medidas pelo índice (C), mas, como afirmam Altman e Pérez Liñan (2002):

Estamos cientes que a maioria dos governos de coalizão na América Latina são pós-eleitorais, mas coalizões pós-eleitorais não são relevantes em nossa medida. O fato do executivo ter de negociar a formação de uma coalizão de governo com partidos de oposição mostra a prevalência de um sistema de partidos competitivo ao invés de um não-competitivo. (ALTMAN; PÉREZ LIÑAN, 2002, p. 98, tradução nossa).

O Gráfico 5 deriva da aplicação dos enunciados matemáticos do índice (C) para o período de 1989 a 2008, contabilizando as médias das últimas cinco eleições para a Câmara de Deputados em cada um dos países presentes no gráfico.

<sup>16</sup> Basicamente, o Índice de Competição Efetiva (C) é obtido por meio da fórmula  $C = 1 - |(G - O) / 100|$ , onde  $(O) = \sum o_i^2 / \sum o_i$  e  $(G) = \sum g_i^2 / \sum g_i$ , onde (O) é o índice da oposição típica e (G) o do partido ou coligação de governo.

A única correção se dá quanto às eleições argentinas, onde se utilizou a média ponderada das últimas dez eleições, dado que elas ocorrem de dois em dois anos com renovações parciais da representação parlamentar.

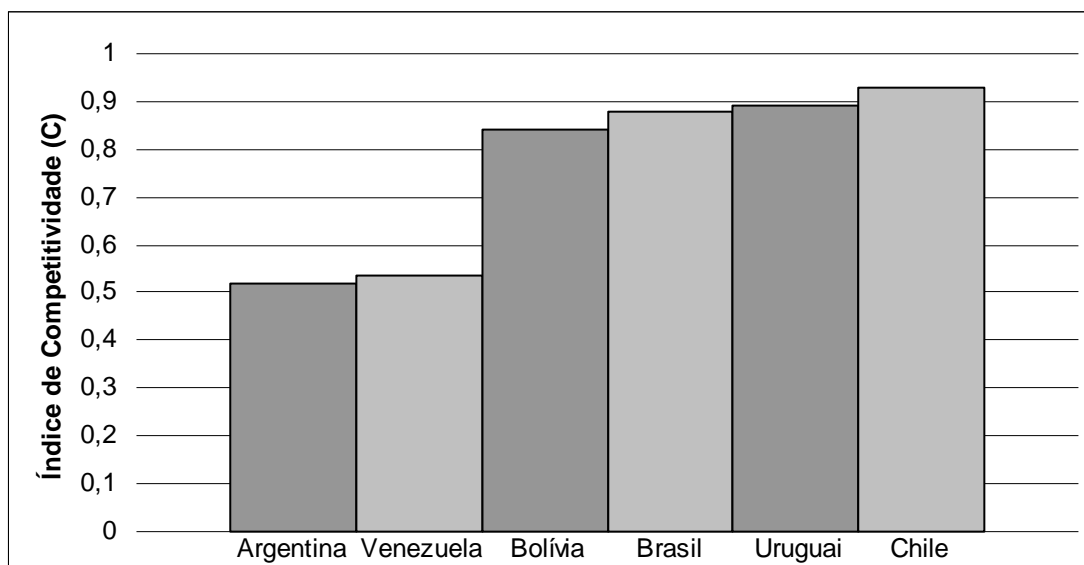


Gráfico 5 - Índice de Competitividade Médio das Poliarquias de Esquerda Sul-Americanas (1989-2008)\*

Fonte: Elaboração Própria através do índice de Altman e Pérez Liñan (2002)<sup>17</sup>.

\* O Equador foi excluído tendo em vista possuir alta fragmentação partidária o que não permite uma boa aplicação para o índice (C) posto que a base de apoio eleitoral da chapa presidencial chega a apenas 8%.

Chile, Uruguai, Brasil e Bolívia apresentam índices amplamente superiores aos de Venezuela e Argentina. Com competição efetiva mais alta, percebe-se que são poliarquias mais competitivas, nas quais a alternância de poder pela força da oposição é possível sem a necessidade de qualquer tipo de ruptura institucional ou surgimento de partido desafiante sem qualquer tradição política. Da mesma forma, a necessidade de *accountability* é ampliada pela fiscalização de uma oposição mais forte.

Uma análise mais individualizada de cada caso indica que a Bolívia teve um decréscimo considerável na competição efetiva nas últimas eleições para a Câmara de Deputados. Tal resultado a colocaria em um meio-termo entre o resultado obtido pelas esquerdas social-democráticas e as demais esquerdas do continente. No entanto, a inconsistência do padrão de competitividade, em especial

<sup>17</sup> Dados: Tribunal Superior Eleitoral (Brasil); Corte Electoral (Uruguai); Ministério del Interior (Chile); Consejo Nacional Electoral (Venezuela); Dirección Nacional Electoral (Argentina); Corte Nacional Electoral (Bolívia).

quando se verifica redução no índice, atesta a possível hegemonização do partido de governo.

Do Gráfico 6 infere-se que a competição dentro do sistema político boliviano sofreu com a eleição de mais de metade dos deputados pertencendo ao partido do governo, MAS (com 72 das 130 cadeiras em disputa), ao passo que o maior bloco de oposição, o PODEMOS, obteve 43 cadeiras. Na Argentina a competição eleitoral começa a diminuir após a vitória do bloco oposicionista URC-Frepaso, que em 2001 levou ao rompimento institucional e à crise de governabilidade, com a renúncia do então presidente Fernando de la Rúa. O período pós-renúncia é marcado pela retomada do crescimento do Partido Justicialista como maior força e pelo desfazimento e fragmentação dos blocos de oposição.

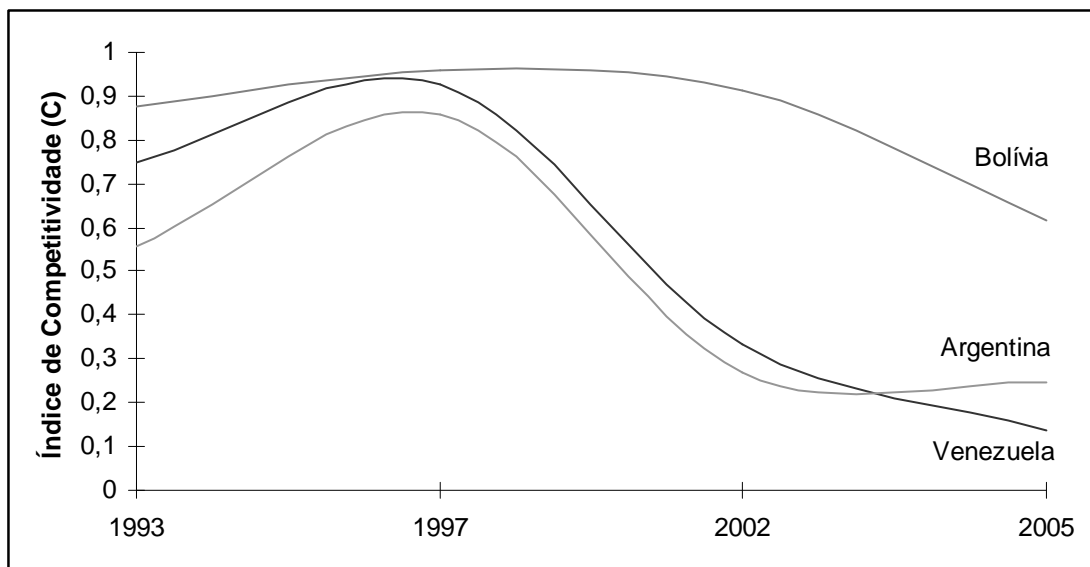


Gráfico 6 - Índice de Competitividade das Outras Esquerdas 1989-2007

Fonte: Elaboração Própria com dados do Consejo Nacional Electoral (Venezuela); Dirección Nacional Electoral (Argentina); Corte Nacional Electoral (Bolívia).

A linha declinante da competição eleitoral na Bolívia tende a se ampliar com a disputa entre o Presidente eleito Evo Morales (MAS) na medida em que se acentua o conflito político por mais autonomia dos estados não alinhados com o governo central boliviano. Da mesma forma a hegemonia dos Kirshner (PJ) na Argentina e a de Hugo Chávez (MVR) na Venezuela, se traduzem em configurações hegemônicas de seus blocos de apoio no legislativo. No segundo caso, a hegemonia

se acentua com a retirada de grande parte dos partidos de oposição do pleito legislativo, como em 2006.

Agrupando os casos de Brasil, Chile e Uruguai no Gráfico 7, percebe-se que os países com governos de esquerda tidos por socialdemocratas mantêm um grau de competência efetiva alto e relativamente constante. Essa característica é anterior a instalação de governos de esquerda nos três países e se mantém após a vitória da social-democracia *criolla*. Essa característica nos parece fundamental na ideia da existência de um grupo de esquerdas sul-americanas diferenciada.

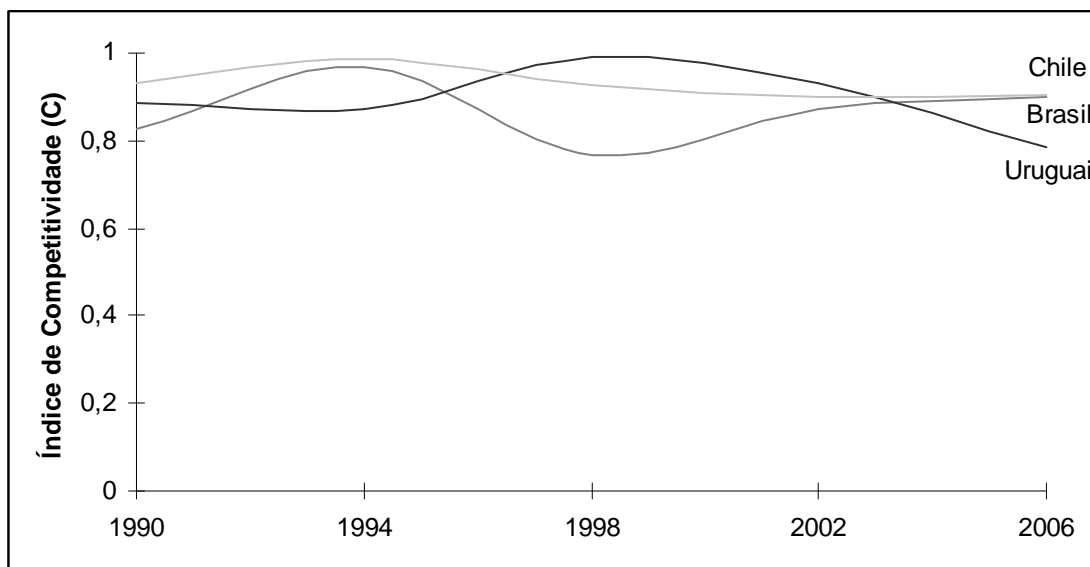


Gráfico 7 - Índice de Competitividade das Socialdemocracias 1989-2006

Fonte: Elaboração Própria com dados: Tribunal Superior Eleitoral (Brasil); Corte Electoral (Uruguai); Ministério del Interior (Chile).

Essa diferenciação vem da necessidade das esquerdas, nesses casos, de integrar e ampliar, paulatinamente, seus ganhos eleitorais. Independentemente de vitórias mais amplas ou mais apertadas por parte da chapa presidencial, o equilíbrio e a confirmação de serem poliarquias competitivas se mantêm no período. Esse equilíbrio, que independe de a esquerda estar no governo ou na oposição, não só garante competitividade aos sistemas partidário-eleitorais, mas também um grau de institucionalização que vem afiançado pela volatilidade eleitoral.

No caso do Brasil, percebe-se que a competitividade efetiva tende a ser maior quando não há candidato presidencial concorrendo à reeleição (como nos anos de 1994 e 2002). Quando o presidente busca a reeleição, o resultado não é tão

direto a ponto de reduzir a capacidade competitiva da oposição como regra. Em 1998 a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) gerou uma redução de competitividade, entretanto em 2006 a reeleição de Lula da Silva (PT) não teve o mesmo efeito, gerando, inclusive, um aumento marginal na competição efetiva medida por (C).

O Chile é o caso em que a competição efetiva é mais estável. O fato de a *Concertación* ser o bloco vitorioso em todas as eleições desde a restauração da democracia (1989), até a presente data, não lhe permitiu se transformar em bloco hegemônico dentro da política chilena. Também não conseguiu enfraquecer o bloco de oposição ao ponto de a competição efetiva ter variado apenas em seu decil mais alto (0,9 – 1,0). Independentemente de vitórias mais amplas ou mais apertadas, por serem dois blocos dentro de um sistema que apresenta baixa volatilidade eleitoral, o sistema chileno se institucionaliza (sob o comando de uma esquerda histórica, mas renovada) como o sistema de menor volatilidade eleitoral e maior competitividade efetiva nas décadas pós-redemocratização na América do Sul.

No Uruguai, onde a volatilidade eleitoral sofreu variação para cima em decorrência da vitória da oposição, a competitividade efetiva também foi afetada. Variações de amplitude podem ser verificadas nas ondas do Gráfico 7 em referência ao Uruguai, contudo são mais tênues que as verificadas para o Brasil. O ápice da competição efetiva se deu após as reformas constitucional-eleitorais de 1996/1997, que implicam a volatilidade e o índice (C) nas eleições gerais de 1999. Mesmo com a vitória do colorado Jorge Batlle, em segundo turno, a oposição obteve a maior bancada (40 deputados do total de 99<sup>18</sup>) em relação a uma maioria governista que teve de ser composta de forma pós-eleitoral (33 colorados e 22 blancos). A vitória da esquerda, em primeiro turno, nas eleições presidenciais e legislativas de 2005 teve como consequência o aumento da volatilidade pela perda de cadeiras dos colorados (dos 33 para 10) para os frente-amplistas (de 40 para 56) e a ampliação dos blancos (de 22 para 36). A competitividade efetiva medida sofreu decréscimo pela obtenção por parte da FA da maioria absoluta na Câmara Baixa. Contudo, ainda que

---

<sup>18</sup> Outros dois partidos apresentaram candidaturas à presidência do Uruguai em 2000, sendo relevante apenas a participação do Novo Espaço, que obteve quatro cadeiras na Câmara Baixa e integrou-se à oposição na XL legislatura.

declinante, o índice (C) permaneceu alto (0,78) e bem mais próximo dos de Brasil (0,9) e Chile (0,9) do que da média das demais esquerdas do continente (0,32).

Baixa volatilidade (ou volatilidade declinante) e alta competitividade efetiva (e constante) parecem ser os elementos caracterizadores, em termos de desempenho do sistema eleitoral e partidário, das sociais-democracias sul-americanas. Como a ideia de social-democracia está diretamente vinculada com a aceitação das regras democráticas, além das de mercado com base em um reformismo pragmático, parece ser necessário que esquerdas social-democratas tenham, se não como escopo, como modalidade intrínseca, a ideia de operarem dentro de um sistema competitivo mesmo após alcançarem o governo. A competição efetiva, sinal de uma oposição forte, gera a necessária *accountability*, que obstrui tentativas extrainstitucionais por parte da esquerda recém-eleita.

A baixa volatilidade eleitoral também indica que, para os casos das sociais-democracias sul-americanas, a transição da oposição para o governo (nos casos de Brasil e Chile) deu-se de forma institucionalizada e dentro de um sistema de partidos existente desde a redemocratização, sem a necessidade de rupturas. A desnecessidade da criação de novos partidos de oposição, rompendo com o *establishment* ou de crises institucionais (associadas ou não), fortalece a ideia de partidos social-democratas quanto à forma de ascensão política em contraposição às formas remodeladas ou não do populismo de esquerda ou do nacional populismo, vistos repetidas vezes no continente.

### **3.2.2 Medidas de Dispersão: Fragmentação e NEP**

Com o intuito de mensurar a concentração de firmas em um determinado setor um índice foi especificamente criado por economistas como medida padrão de concentração ou dispersão. O índice de concentração de *Herfindal-Hirschman*, ou (*HH*), como ficou conhecido, é calculado por meio da soma dos quadrados das participações de mercado, ou:

$$(HH) = \sum p_i^2;$$

onde  $p_i$  é a proporção de mercado controlado por uma empresa  $p$ .

O índice varia entre 0 e 1, com o valor zero traduzindo um mercado em que não existe qualquer empresa e o valor 1 (um), uma situação de monopólio, em que uma única empresa tem 100% de quota de mercado. Índices inspirados em  $(HH)$  têm sido utilizados em diversas disciplinas. Rae (1967) sugeriu um índice para mensurar a concentração de votos em uma eleição, ou das cadeiras no Legislativo. Com a intenção de mensurar a dispersão, o Índice de fracionalização de Rae ( $F$ ) pode ser dado por:

$$(F) = 1 - (HH);$$

O índice ( $F$ ) varia de zero (hipótese em que um partido controla todas as cadeiras) a 1 (cada partido detém uma cadeira do Parlamento). Interpretado em termos de pares discordantes, revela qual é a probabilidade, em dada legislatura, de dois parlamentares pertencerem a partidos diferentes. Bastante utilizado na ciência política, o ( $F$ ) foi destaque em trabalhos de Sartori (1976) e Lan e Ersson (1994).

Laakso e Taagepera (1979) propuseram uma nova derivação de  $(HH)$ , o NEP (Número Efetivo de Partidos), ou ( $N$ ), que se apresenta como a inversa de  $(HH)$ , ou seja:

$$(N) = 1 / (HH)$$

No período mais recente da ciência política, o índice ( $N$ ) vem suplantando ( $F$ ) nos estudos comparativos sobre sistemas eleitorais e sistemas partidários partidários (Taagepera e Shugart, 1989; Sartori, 1982; Lijphart, 1994, 2003; Cox, 1997; Farrel, 2001; Norris, 2004).

Independentemente da preferência do *mainstream*, a Tabela 5 apresenta os resultados obtidos para o índice ( $F$ ) nas quatro últimas eleições para a Câmara Baixa dos três casos selecionados (Brasil, Chile e Uruguai) e dos demais casos em que governos de esquerda chegaram ao governo central.

Para compensar e melhor entender os resultados de ( $F$ ) adotaram-se também a média e o desvio-padrão ( $\sigma$ ) para as amostras de cada país. O desvio-padrão é medida de dispersão mais usada, que pode ser considerada como uma medida de variabilidade dos dados de uma distribuição de frequências; mede a dispersão dos valores individuais em torno da média; é uma medida estatística de volatilidade e tipicamente usado como um componente de outros indicadores mais do que um indicador individual. Valores altos para o desvio-padrão ocorrem quando os dados que estão sendo analisados estão mudando consideravelmente; do mesmo modo, valores baixos ocorrem quando os indicadores são mais estáveis.

Pela Tabela 5 ( $F$ ) apresenta-se de forma errática em termos internacionais, não permitindo a diferenciação de nenhum grupo de países especificamente agrupados. Na Argentina a fragmentação vem aumentando paulatinamente (de 0,65 para 0,73), ainda que com baixa volatilidade ( $\sigma = 0,03$ ). O mesmo parece estar ocorrendo no Chile, em menor escala ( $F$  de 0,78 para 0,83), mas com oscilações marginais no período e de forma bastante estável ( $\sigma = 0,02$ ). O Brasil apresenta a maior média do período, contudo essa dispersão é bastante estável ( $\sigma = 0,02$ ), denotando uma característica intrínseca do sistema eleitoral.

Tabela 5 - Índice de Fracionalização ( $F$ ) em Países com Governos de Esquerda<sup>19</sup>

	I	II	III	IV	Média	$\sigma$ .
Argentina	0,65	0,71	0,71	0,73	0,70	0,03
Bolívia	0,73	0,82	0,80	0,58	0,73	0,11
Brasil	0,88	0,85	0,88	0,89	0,88	0,02
Chile	0,78	0,81	0,80	0,83	0,80	0,02
Equador	0,80	0,80	0,86	0,83	0,82	0,03
Uruguai	0,70	0,70	0,67	0,58	0,66	0,06
Venezuela	0,78	0,82	0,64	0,48	0,68	0,15

Fonte: Elaboração Própria com dados Dados: Tribunal Superior Eleitoral (Brasil); Corte Electoral (Uruguai); Ministério del Interior (Chile); Consejo Nacional Electoral (Venezuela); Corte Nacional Electoral (Bolívia).

Equador, Bolívia e Venezuela na apresentam nenhum padrão bem definido no período como um todo, contudo, se tomarmos apenas as eleições em que venceu a esquerda, perceberemos, nos dois últimos casos, uma forte redução da fragmentação, acarretando grande volatilidade no período ( $\sigma = 0,15$  para

<sup>19</sup> Os dados correspondem às eleições de Brasil (1994,1998,2002,2006); Bolívia (1993,1997,2002,2005); Chile (1993,1997,2001,2005); Uruguai (1989,1994,1999,2004) e Venezuela (1993,1998,2000,2005).



Venezuela e  $\sigma = 0,11$  para a Bolívia). O Equador, independentemente do resultado eleitoral, mantém uma característica historicamente marcante: a grande e estável fragmentação. O Uruguai é o único caso que mostra uma redução constante da fragmentação (acelerada com a vitória da esquerda no último pleito), mas com certa estabilidade ( $\sigma = 0,06$ ).

Lijphart (1994) ensina as limitações de ( $F$ ) e as vantagens de ( $N$ ) na interpretação de dados sobre os resultados eleitorais:

A grande vantagem de  $N$  é que ele pode ser visualizado mais facilmente como número de partidos do que o índice abstrato de Rae. Em um sistema bipartidário, com dois partidos igualmente fortes, o número efetivo é exatamente 2.00 ( $F=0,50$ ). Se um dos partidos é consideravelmente mais forte do que o outro, como, por exemplo, com votos ou cadeiras de 70% e 30%, o número efetivo de partidos é de 1.72 – em acordo com nosso julgamento intuitivo de que estamos nos movendo de um sistema bipartidário puro em direção a um sistema unipartidário ( $F = 0,42$ ). Do mesmo modo, com um sistema com três partidos exatamente iguais, a fórmula do número efetivo é de 3.00 ( $F = 0,67$ ). Se um desses partidos é mais fraco do que os outros dois, o número efetivo ficará em algum lugar entre 2.00 e 3.00, dependendo da força do terceiro partido ( $F$  estaria entre 0,50 e 0,67). (LIJPHART, 1994, p. 69).

A Tabela 6 apresenta os dados para os mesmos casos da Tabela 5, mas sob a percepção do índice ( $N$ ). O desvio-padrão também foi adotado como medida para verificar a estabilidade da dispersão.

Tabela 6 - Número Efetivo de Partidos ( $N$ ) em Países com Governos de Esquerda<sup>20</sup>

	I	II	III	IV	Média	$\sigma$
Argentina	2,9	3,5	3,5	3,7	3,4	0,3
Bolívia	3,7	5,5	5,0	2,4	4,1	1,4
Brasil	8,1	6,7	8,5	9,3	8,2	1,1
Chile	4,5	5,1	5,0	5,8	5,1	0,5
Equador	5,0	5,1	7,1	5,9	5,8	1,0
Uruguai	3,3	3,3	3,1	2,3	3,0	0,4
Venezuela	4,5	5,5	2,8	1,9	3,7	1,6

Fonte: Elaboração Própria com dados Dados: Tribunal Superior Eleitoral (Brasil); Corte Electoral (Uruguai); Ministério del Interior (Chile); Consejo Nacional Electoral (Venezuela); Corte Nacional Electoral (Bolívia).

Os dados iniciais obtidos através de ( $N$ ) indicam que, assim como a fragmentação, o número efetivo de partidos vem subindo na Argentina de forma

<sup>20</sup> Os dados correspondem às eleições de Brasil (1994,1998,2002,2006); Bolívia (1993,1997,2002,2005); Chile (1993,1997,2001,2005); Uruguai (1989,1994,1999,2004) e Venezuela (1993,1998,2000,2005).

bastante estável ( $\sigma = 0,3$ ) no decorrer dos pleitos eleitorais, independentemente de que lado obtém a vitória. O Chile segue caminho parecido e tem o número efetivo de partidos aumentando desde a primeira eleição verificada até a última, mas com um período de estabilidade nesse ínterim. Também de forma estável, o Uruguai segue o caminho inverso, com a redução de ( $N$ ) de 3,3 para 2,3 no período analisado. No mesmo caso verifica-se a menor média histórica ( $N= 3,0$ ).

Destaca-se a redução no número efetivo de partidos no caso da Venezuela, com reduções quase pela metade de ( $N$ ) nas três últimas eleições, instabilidade aparente que vem reforçada pelo desvio ( $\sigma = 1,6$ ). Também no caso da Bolívia e sua última eleição (com vitória da oposição de esquerda) os dados apontam para a redução pela metade de ( $N$ ) acompanhada de instabilidade ( $\sigma = 1,4$ )

Brasil e Equador apresentam os maiores valores médios para ( $N$ ), (8,2 e 5,8). O grau de variação para ambos os casos é bem próximo ( $\sigma = 1,1$  e 1,0, respectivamente) apesar de, relativamente, a variação no Brasil ser menor, visto que opera sobre uma base de valores maior.

Cabe lembrar que, como verificado por Nicolau (2005), os valores de ( $N$ ) são um construto matemático. Por isso, não é possível fazer o caminho de volta ao mundo partidário e identificar quais partidos são aqueles. É equivocado tentar identificar quais são os *partidos efetivos*. O índice é do *número efetivo*, não de *partidos efetivos*.

O principal limite dos índices ( $HH$ ), ( $F$ ) e ( $N$ ) é que tendem a superestimar o impacto das maiores unidades, ao passo que o das menores é subestimado. Sartori (1982) lembra os limites do índice ( $F$ ), que nesse aspecto também valem para ( $N$ ):

Sem dúvida, a fracionarização de Rae é uma medida do número e, mais ainda, do tamanho dos partidos. Mas a medida, na verdade, supervaloriza os partidos maiores e condensa demasiado rapidamente os partidos menores – como é evidente, já que as porcentagens partidárias são quadrados. Por exemplo, um partido cujo tamanho é de 40% contribui com 0,16% para a soma dos quadrados, ao passo que um partido de 10% contribui apenas com 0,01% (na verdade, um valor desproporcionalmente baixo). (SARTORI, 1982, p. 337).

Por razões específicas, os pesquisadores têm escolhido um ou outro para utilizar em suas investigações. Ao contrário da linha de interpretação que sustenta que ambos os índices comportam a mesma informação, Santos (2003) percebe diferenças fundamentais entre os dois. A base amostral e suas estatísticas (média e desvio-padrão) apontam para tal. Contivessem a mesma informação, a estabilidade medida pelo desvio-padrão seria verificada nos mesmos casos, independentemente da análise pelo índice ( $F$ ) ou ( $N$ ), o que não se verificou. Na análise da fragmentação, apenas Bolívia e Venezuela apresentaram alta volatilidade do índice. Dos resultados sobre o número efetivo de partidos, além dos dois casos anteriores, Equador e Brasil apresentam alta volatilidade relativa, o que parece confirmar a linha de Santos (2003) sobre a variabilidade das informações e dos conceitos contidos em ( $F$ ) e ( $N$ ).

Por tratar com distribuições diferentes para cada caso e pelo comportamento errático dos dados no sentido de não permitir um melhor agrupamento dos casos nacionais em dois ou três blocos distintos, recorreu-se ao coeficiente de variação ( $\zeta_\omega$ ), uma medida de dispersão que se presta para a comparação de distribuições diferentes<sup>21</sup>. A solução é usar o coeficiente de variação<sup>22</sup>. Ao se determinar ( $\zeta_\omega$ ), é possível saber de que forma o desvio-padrão está para a média. A Tabela 7 apresenta esses dados.

Para a Venezuela, pode-se afirmar que, em média, os desvios relativamente à média atingem 22,3% para a fragmentação e 43,7% para o número efetivo de partidos. Isso significa que, em comparação com outros casos, existe alto grau de instabilidade dos dados em análise comparativa. Uma comparação interessante, e que mostra a relevância desse indicador, é que para o caso do ( $N$ ) do Brasil, em que pese a ter uma das volatilidades mais altas ( $\sigma = 1,1$ ), em termos comparativos ela atinge apenas 13,3% da média histórica. Portanto, mesmo com a terceira maior volatilidade para ( $N$ ) em termos absolutos, na análise comparativa, tendo em vista uma média historicamente maior para o número efetivo de partidos, a volatilidade para o número efetivo de partidos é a terceira menor (13,3%).

---

<sup>21</sup> O desvio-padrão, uma medida de dispersão, é relativo à média; como duas distribuições podem ter médias diferentes, o desvio dessas duas distribuições não é necessariamente comparável em termos absolutos, apenas relativos.

<sup>22</sup> Que é igual ao desvio-padrão dividido pela média.

Tabela 7 - Coeficiente de Variação para (F) e (N)

		Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Equador	Uruguai	Venezuela
$\zeta_{\omega}$	(F)	4,8%	15,0%	2,0%	2,6%	3,3%	8,4%	22,3%
	(N)	10,3%	33,8%	13,3%	10,5%	16,8%	14,5%	43,7%

Fonte: Elaboração Própria

O coeficiente de variação nos permite confirmar os dados apontados pelo índice de fragmentação ( $F$ ). Para os caos estudados, mesmo apresentando médias mais baixas de fragmentação no período, Bolívia e Venezuela apresentaram desvio muito alto e ( $\zeta_{\omega}$ ) confirmou que, em termos comparativos, essa instabilidade é muito maior. No caso da Bolívia, a distância entre o desvio e a média alcançou 15%, significando que os dados são muito mais heterogêneos do que outros casos, salvo o da Venezuela, que se apresentou ainda maior, apontando para o fato de que quase a média histórica sofre variação de 22,3%.

Se o coeficiente de variação apenas confirmou a impressão sobre ( $F$ ) variação, no que se refere a ( $N$ ) ele foi decisivo. Segundo a Tabela 6, Bolívia, Brasil, Equador e Venezuela apresentam maior volatilidade dos dados ( $\sigma = 1,4; 1,1; 1,0$  e  $1,6$ ). Contudo, a análise comparativa de ( $\zeta_{\omega}$ ) permite verificar que Brasil e Equador não apresentam variabilidade relativa tão alta. Pelo contrário, em termos relativos, a heterogeneidade dos dados é bastante baixa, sendo o Brasil o terceiro país com menor variação (13,3%) e o Equador (16,8%), com ( $\zeta_{\omega}$ ) muito próximo ao do Uruguai (14,5%).

No caso de Venezuela e Bolívia o número efetivo de partidos sofre variações muito grandes. No primeiro caso percebe-se que ( $N$ ) tende a variar em quase metade, ou seja, tomando por base a média do número de partidos efetivos, os dados amostrais para cada uma das eleições analisadas variam ao ponto de o NEP ser o dobro ou a metade de uma eleição para outra. No caso da Bolívia, embora a variação não seja tão grande como a venezuelana, ainda é muito superior aos demais casos analisados. Assim, temos como resultado que as poliarquias de Venezuela e Bolívia estão em um grupo no qual a alta instabilidade de índices como ( $N$ ) e ( $F$ ) e seus derivados estatísticos nos permitem concluir pela menor institucionalização desses sistemas. Os demais casos (5), inicialmente, estariam colocados em outro grupo, contudo seguiremos refinando a análise.

### 3.2.3 Volatilidade Eleitoral

O índice de volatilidade eleitoral é o principal instrumento de análise da dinâmica de um sistema partidário. A volatilidade indica a porcentagem agregada do eleitorado que, entre duas eleições sucessivas, modificou seu voto, isto é, o voto no partido A no tempo  $T$  transforma-se em voto no partido B no tempo  $T + 1$ .

A preferência dos eleitores entre duas eleições sucessivas e sua opção partidária é uma ferramenta valiosa na análise do movimento partidário sobre o eixo ideológico. A transformação dos partidos na intenção de captar o maior número de votos acaba por estreitar as diferenças ideológicas e de classe. A diluição ideológica para a maximização de escrutínios leva à configuração daquilo que Kirchheimer (1966) definiu como *catch all parties*. O uso intenso dos meios eletrônicos (TV, rádio, internet) permitindo um contato direto e genérico com o leitor as campanhas eleitorais cada vez mais personificadas na figura do candidato em detrimento do partido e o surgimento de novos conflitos sociais suscetíveis de incorporação pelos partidos são elementos potencializadores da mobilidade ideológica.

O estudo da volatilidade tem por objetivo investigar a capacidade do sistema partidário de gerar eleitores cativos ao longo dos anos. A hipótese é a de que em sistemas partidários consolidados existe relativa estabilidade das preferências eleitorais e da força parlamentar dos partidos, com a contínua reafirmação dos laços entre eleitores e partidos. Assim, sistemas partidários estabilizados teriam taxas de volatilidade reduzidas, próximas a zero, ao passo que sistemas instáveis teriam elevadas taxas de volatilidade e pouca lealdade entre os agentes políticos.

A soma da mudança dos votos obtida pelos partidos entre duas eleições consecutivas é base da análise da volatilidade eleitoral. Segundo Pedersen (1985), o índice de volatilidade eleitoral é a medida do total de ganhos acumulado pelos partidos vencedores em uma dada eleição; ou, por outro lado, é o total de perdas sofridas pelos partidos derrotados em determinada eleição.

O índice de volatilidade deve ser entendido como uma medida genérica da estabilidade eleitoral, pois apresenta algumas restrições que devem ser analisadas em conjunto, sob pena de se produzirem resultados inconsistentes com os dados ou com vieses de maior ou menos estabilidade. A incorporação de novos eleitores, a morte de outros, movimentos migratórios dentro e fora da circunscrição eleitoral são elementos cuja análise conjunta é necessária, em certos casos, para evitar imprecisões. Ainda, a volatilidade agregada – medida pela votação obtida pelos partidos – pode esconder a volatilidade individual, pois grandes mudanças no comportamento, em especial em sistemas com poucos partidos relevantes, acabam por se anular mutuamente.

A institucionalização do sistema de partidos pode ser aferida com base na volatilidade eleitoral, em especial na análise das eleições para as Câmaras Baixas dos países em questão. A variação no número de bancas obtidas pelos partidos entre duas eleições aparece como instrumento razoável para medir a volatilidade e correlacionar com o grau de institucionalização do sistema de partidos.

Pedersen (1985) propôs a seguinte fórmula para calcular o índice de volatilidade eleitoral ou parlamentar agregado:

$$V_t = 1/2 ([P1V] + [P2V] + [P3V]);$$

onde V representa a diferença percentual de votos de cada partido em duas eleições consecutivas<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> O cálculo do índice é feito obedecendo ao seguinte padrão: o percentual de votos obtido por um partido é subtraído do percentual de votos alcançado pelo mesmo partido na eleição antecedente. A diferença indica a volatilidade e os sinais (-) e (+) revelam, respectivamente, declínio ou crescimento de um partido. A volatilidade total (Vt) é posteriormente conseguida pelo somatório da volatilidade de cada partido (desconsiderando o sinal) dividido por dois.

Tabela 8 - Volatilidade Eleitoral

País	Período	Volatilidade Média	Período	Volatilidade Média	Volatilidade 2000/2005
Argentina	1983-93	13	1983-99	14	27
Bolívia	1979-93	33	1980-97	29	28
Brasil	1982-90	41	1982-98	32	21/15*
Chile	1973-93	16	1989-97	2	4
Equador	1978-90	33	1979-98	30	26
Uruguai	1971-89	9	1984-99	12	16
Venezuela	1973-93	18	1978-00	29	40

\*dados segundo o IUPERJ

Fonte: Lanzaro (2006) e IUPERJ

Historicamente, Chile e Uruguai apresentam baixo índice de volatilidade eleitoral, característico de sistema de partidos com agentes bem arraigados e que conseguiram se manter representativos diante das demandas sociais com o passar dos anos. Evidentemente, tal institucionalização se deve, em boa medida, a um sistema eleitoral que proteja e garanta o funcionamento do sistema de partidos como um todo. A volatilidade com valores inferiores a 20 pontos para os dois casos aponta para estabilidade do sistema comparável a países tidos como democracias avançadas.

Operando na faixa entre zero e 100 pontos (ou zero a 1,0 em índice), a volatilidade eleitoral chilena (4 ou 0,04 no período 2000-2005) mostra que é a mais baixa dentre os casos analisados e que os ganhos e perdas neste sistema se produzem muito marginalmente, não se verificando grandes variações percentuais entre o número de votos recebidos pelos partidos que compõem os dois grandes blocos políticos do país. Já, no caso uruguaio, o avanço da composição oposicionista (FA) veio paulatinamente incrementando a volatilidade. Contudo, por se tratar de um processo histórico com origem antes mesmo do período autoritário, com ganhos eleitorais reais, mas graduais, a volatilidade não se agudizou. Exceção é feita às duas últimas eleições, nas quais o Partido Colorado sofreu maciça derrota em razão da transferência de seus eleitores para o outro partido tradicional e para a própria FA.

Como observa Lanzaro (2006), no Brasil a volatilidade vem diminuindo sensivelmente, tanto que nas últimas eleições chegou a registrar marcas abaixo da

metade das registradas na década de 1980. Da mesma forma que operam os *pace setters* europeus, em termos institucionais, o PT no caso brasileiro é visto como o partido de esquerda capaz de emular moderação ou radicalização dos demais partidos competitivos sob a necessidade de se reorganizarem para melhor competir. O desempenho petista contribui para dar certa estabilidade ideológica (dependente do *pace setter*), estabilidade dos padrões de competição eleitoral e redução da volatilidade eleitoral.

Na Argentina o tradicional e fraco sistema de partidos tem de conviver com partidos relativamente fortes. A alta fragmentação partidária afeta os mais antigos atores do sistema \_ o PJ e a UCR. A volatilidade com marcas intermediárias nas décadas de 1980 e 1990, passa a crescer de forma exponencial a partir de 2001, chegando a alcançar 27 pontos (0,27) no período 2003-2007, mesmo com bom desempenho do peronismo como bloco a ajudar na redução da volatilidade.

O mesmo ocorre com os casos de Bolívia, Venezuela e Equador, que apresentam volatilidade bem elevada. Na Venezuela a chegada de Hugo Chaves à presidência rompeu com o sistema de partidos que teve origem do *Pacto de Punto Fijo* (1958). Na Bolívia a sucessão de crises levou a que os avanços em termos de estabilidade do sistema de partidos desde a transição democrática se perdessem rapidamente com o avanço de novos partidos e movimentos sem raízes históricas bem definidas. Da mesma forma, no Equador a instabilidade partidária é grande e compromete a institucionalização do sistema, dado que este é marcadamente pulverizado, ampliando os índices de volatilidade.

A Tabela 9 é elaborada com os resultados verificados pela adoção dos índices de Fragmentação (*F*), Número Efetivo de Partidos (*N*), Volatilidade Eleitoral (*V*) e Competição Efetiva (*C*). Dentro de um sistema binário foi atribuído o grau 1 (um) para os casos nos quais os dados permitem verificar bom grau de institucionalização e grau 0 (zero) para os dados não permitem verificar institucionalização ou apontam para a instabilidade dos índices.

Venezuela e Bolívia não apresentaram, pela análise dos dados, nenhum índice que pudesse indicar alto grau de institucionalização de seus sistemas eleitorais ou de partidos. Argentina e Equador sofrem com a baixa capacidade



competitiva de seus sistemas e pela alta volatilidade eleitoral, apesar de apresentarem um número efetivo de partidos e fragmentação estáveis.

Tabela 9 - Institucionalização verificável pelos índices (N), (F), (V) e (C).

	(N)	(F)	(V)	(C)	Total
Argentina	1	1	0	0	2
Bolívia	0	0	0	0	0
Brasil	1	1	1	1	4
Chile	1	1	1	1	4
Equador	1	1	0	0	2
Uruguai	1	1	1	1	4
Venezuela	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração Própria

Os demais casos apresentam níveis bastante estáveis, o que contribui para a institucionalização dos sistemas eleitoral e de partidos. A vitória da esquerda nesses países, diferentemente dos da maioria dos outros casos, não implicou a instabilidade dos índices analisados. A verificação corrobora que Brasil, Chile e Uruguai apontam no caminho proposto por Lanzaro (2006), que apresenta tais casos como sendo um mesmo tipo de esquerda democrática, batizada de social-democracia *criolla*.

### 3.3 A TRÍADE CRIOLLA

A transição do final da década de 1980, que corresponde à “terceira onda de democratização”, segundo Huntington (1994), centrada na execução de um amplo conjunto de reformas políticas comprometidas com a erradicação da herança autoritária, conduziu tais sociedades a uma nova etapa de seu desenvolvimento político: a instauração de sistemas poliarquicos dotados de maior ou menor consistência de acordo com a experiência histórica de cada país.

O resultado político mais notório nos países em análise foi a construção da ordem democrática sobre bases mais estáveis. A ruptura com a tradição golpista, um razoável consenso em torno das regras do jogo democrático, a capacidade de lidar com o grau de indeterminação típico da democracia pelo acatamento dos

resultados eleitorais, a tolerância do dissenso e o respeito à gestão negociada dos conflitos abriram uma nova fase no aperfeiçoamento da ordem política dessas sociedades.

Przeworski (1994) bem declina essa ideia de acatamento das decisões democráticas:

Todos devem subordinar seus interesses à competição e à incerteza. O momento crucial da transição do regime autoritário para o regime democrático é a passagem daquele limiar além do qual ninguém pode intervir para reverter os resultados do processo político formal. A democratização é um ato de submissão de todos os interesses à competição, é uma ação de institucionalização da incerteza. (PRZEWORSKI, 1994, p. 31).

Os requisitos mínimos de um sistema democrático, no qual o poder é preenchido por candidatos escolhidos em eleições livres e regulares, em condições de sufrágio universal e sob o princípio de garantias mútuas, que garantem o acatamento dos resultados da competição eleitoral, são verificados nos três casos tomados para análise. Por outro lado, não se podemos dizer que tenham alcançado um nível de otimização dos recursos democráticos e que se tenham esgotado todos os componentes da agenda democrática contemporânea.

Mesmo com os avanços, persiste o problema da reforma do Estado no contexto de democracias sustentáveis, conjugando a capacidade de gerenciar a dinâmica política de uma sociedade complexa e plural à qualidade das políticas públicas em termos de responsividade e de responsabilidade em face do conjunto da sociedade. A responsabilidade política pode ser testada no processo eleitoral, quando os cidadãos têm a oportunidade de aprovar ou não os atos dos governantes, reconduzindo-os ao cargo ou levando-os à derrota nas urnas. Entretanto, as eleições (*accountability vertical*) não bastam. Para proporcionar níveis satisfatórios de responsabilidade e responsividade (capacidade de resposta dos governos às necessidades e preferências dos cidadãos) é necessário um desenho institucional complexo, constituído de uma série de mecanismos e procedimentos de cobrança e prestação de contas de forma a garantir intervenções governamentais eficazes.

Przeworski (1996) salienta que, mais além da discussão acerca de maior ou menor intervenção, o importante é a qualidade da intervenção do Estado, que depende, em grande medida, da eficácia dos mecanismos que obrigam os governos a prestar contas de seus atos perante o público. Por isso a questão democrática não pode ser dissociada da reavaliação do papel do Estado nas sociedades em desenvolvimento, bem como do aperfeiçoamento do arcabouço institucional e das práticas políticas das novas democracias.

Nos casos em análise (Brasil, Chile e Uruguai), os três partidos que encabeçam os movimentos social-democratas no governo central (PT, PS, FA) apresentam um caminho evolutivo bastante similar, no qual se destaca a moderação ideológica. Mesmo compreendendo um grupo muito próximo, com muitas afinidades, cada caso tem características próprias, fruto de ações e reações distintas que repercutem diretamente na construção de cada um como parte em governos social-democratas limitados.

Segundo Lanzaro (2008), o PS chileno parece mais enraizado em uma condição de partido eleitoral de elites, a serviço do governo engajado na *Concertación*. A necessidade de buscar maior convergência dentro do PS se fez por meio de um processo de reunificação vinculado a uma conversão ideológica e política. Desde a experiência do governo Allende, passando pelo período autoritário, até a transição democrática, esse processo complexo vai gerando efeitos moderadores que se acentuam com as amarras institucionais deixadas pós-autoritarismo, pelo indisfarçável apelo da direita dentro da sociedade chilena e, sobretudo, pela aliança com a democracia cristã.

O fardo que cabe ao PS carregar gera a cautela diante de qualquer tipo de risco macroeconômico e político, evitando a polarização e, mesmo, mobilizações populares. Essa estratégia atinge diretamente sua relação com os sindicatos e com a esquerda comunista, mas também é responsável por uma transversalidade dentro da *Concertación* e como mediação com a direita e garante o eixo de ação concertacionista de governabilidade política, institucionalidade econômica e equidade social.

Na FA uruguaia o perfil de partido eleitoralmente competitivo foi criado sem que se perdessem a militância, as redes de organização e, em especial, as práticas de mobilização. A manutenção dos vínculos sindicais e com os grupos sociais (mesmo que pela ausência de outro interlocutor hábil) é marca da FA. A estratégia de conjugar as mudanças programáticas exigidas na disputa eleitoral com a manutenção da oposição perante uma agenda de reformas (neo)liberais que varreram o continente permitiu ao partido operar como *veto player*, à medida que ampliava suas votações e o número de representantes legislativos. Dado esse *background*, naturalmente as variações ideológicas são mais limitadas no campo interpartidário, o que amplia a discussão interna com vários setores e dirigentes, cada qual apoiado em sua lista eleitoral, com diversos graus de vinculação e contrariedade com os rumos da agremiação.

No caso brasileiro, o PT, depois de anos criticando a própria social-democracia, recusando qualquer aproximação com seus herdeiros heterodoxos da Terceira Via, de questionar a opção daqueles grupos, partidos ou personalidades que já tinha feito, consciente e voluntariamente, o caminho para o reformismo democrático e para a administração sensata do capitalismo, agrupou-se em torno das premissas social-democratas. Os preceitos e princípios do reformismo moderado e do realismo econômico são a última grande recapitulação ideológica de uma trajetória política extremamente bem-sucedida em termos de desempenho eleitoral e alcance social.

Parte das diferenças entre os partidos está ancorada na forma como se dá a liderança do presidente. Vázquez (FA) conjuga as funções de chefe de governo e chefe de partido por um período de quase 15 anos. Lula da Silva (PT), que também desempenhou por muitos anos ambas as chefias, adjudicou-se a posição de líder de suas coalizões de governo, projetando uma imagem de figura nacional relativamente desvinculada do PT para a grande massa. O caso do PS chileno é diferente, porque apenas encabeça a chapa presidencial da *Concertación* com Lagos e depois com Bachelet, em que os condicionamentos de poder se fazem sentir ainda mais.

O pragmatismo dá lugar a várias formas anteriormente concebidas de poder e de forma de governo. O OS, juntamente com a *Concertación*, opta por cultivar uma política de consenso com o bloco de direita, mesmo tendo a maioria legislativa. Essa prática segue mesmo quando a maioria parlamentar é perdida no governo Bachelet. No Brasil a prática consuetudinária do presidencialismo de coalizão é mantida pelo governo de Lula da Silva (PT). Esse presidencialismo de compromisso é construído como uma forma de cooptação com o objetivo de formar uma maioria parlamentar que sirva de base de apoio do governo, com custos mais altos que uma hipotética formação majoritária pré-eleitoral. Embora tenha sido o último dos três a chegar ao poder, a FA, quando logrou tal feito, o fez de forma majoritária, sem a necessidade de coligações ou coalizões governamentais. Por não necessitar de compromissos pré ou pós-eleitorais, a FA adotou a premissa de prescindir da oposição.

Apresentando traços em comum e linhas características por vezes bastante diferentes, PT, PS e FA formam a mais nova e reformulada esquerda democrática do continente. Políticas diferentes com premissas idênticas marcam os três casos. Com trajetórias eleitorais relevantes no período pós-autoritário a social-democracia *criolla* caracteriza-se como fenômeno inédito e elemento amalgamático do institucionalismo, em que o populismo e o nacional populismo sempre se apresentaram como caminho viável e, por vezes, não democrático.

### **3.3.1 Acessando o Governo Central**

Em quase todos os países sul-americanos se percebe um regime do tipo democrático representativo com características formais (DAHL, 1997), o que significa que há eleições regulares, abertas e competitivas. Os líderes são escolhidos por meio desses mecanismos eleitorais e, uma vez eleitos, governam por intermédio de instituições por tempo determinado. A sociedade tem o direito à organização e a contestação política é permitida. Em outras palavras: a poliarquia está instituída.

As teorias da modernização entendiam que o desenvolvimento econômico levaria, inevitavelmente, à institucionalização da democracia, ou seja, sinalizavam para o crescimento econômico, para a urbanização, para os índices crescentes de melhoria no nível educacional das populações e para a qualidade da saúde, que incidiriam em um processo virtuoso de construção democrática, pois tais sociedades demandariam cidadãos autônomos e organizados. A modernização aparece como pré-condição necessária para a emergência e a estabilidade de um governo democrático (NUN, 1994). Essa tese via a modernização como variável independente e a democracia, como a variável dependente. Revalidam-se o planejamento econômico e a implementação de políticas públicas, aparentemente direcionadas pelos gestores públicos para promover condições objetivas para a democracia, dando-se ênfase aos aspectos econômicos.

Embora a teoria da modernização tenha se mostrado insuficiente para a explicação das transições de regimes autoritários para democráticos, talvez o mesmo não se possa dizer sobre a necessidade da manutenção de certo *status* econômico como fiador da esquerda democrática, especialmente nos países em análise, que, como visto anteriormente, compõem um grupo com sistema de partidos e eleitoral bastante institucionalizado e de baixa instabilidade.

A vitória em eleições presidenciais dos partidos de esquerda em análise não se deu de forma concomitante nem, muito menos, orquestrada no tempo. A transição dos regimes autoritários para a democracia marca apenas o primeiro momento de oportunidades para as esquerdas democráticas em renovação. Em nenhum dos três casos a vitória da esquerda se deu imediatamente após a redemocratização, foi necessário um processo longo (mais de uma década) para que as esquerdas conseguissem se remodelar ao ponto de ampliar sua esfera de influência eleitoral pela moderação do discurso e da aceitação de limites institucionais impostos pela democracia e pelo mercado.

Como aponta Marengo dos Santos (2008), o êxito eleitoral e a posterior chegada ao governo nacional de partidos de esquerda podem representar uma prova fundamental para a tese da estabilidade institucional da redemocratização no continente. A transição democrática se perfectibiliza mais além do acordo sobre os

procedimentos para a eleição de governantes e chefes de governo; ela está na amplitude permitida aos eleitos em gerar políticas efetivas, sem amarras que não as institucionais.

Lembra Dahl (1997) que a institucionalização de poliarquias é o resultado de circunstâncias em que os custos da exclusão política superam os da tolerância de forças desafiantes. Mas esse fenômeno não é binário; é um processo que tem como características marcantes, na passagem do autoritarismo para a poliarquia, alguns eventos chave. Marengo dos Santos (2008) enumera esses eventos e os coloca na seguinte ordem cronológica: (1) Início da Transição; (2) Governo Civil; (3) Eleição Presidencial Direta; (4) Presidente de oposição ao Regime e (5) Presidente de Esquerda.

Por vezes esses elementos podem estar sobrepostos, mas, ainda que latentes, estão presentes no processo. O Gráfico 8 apresenta a evolução desses elementos de transição nos países sob análise.

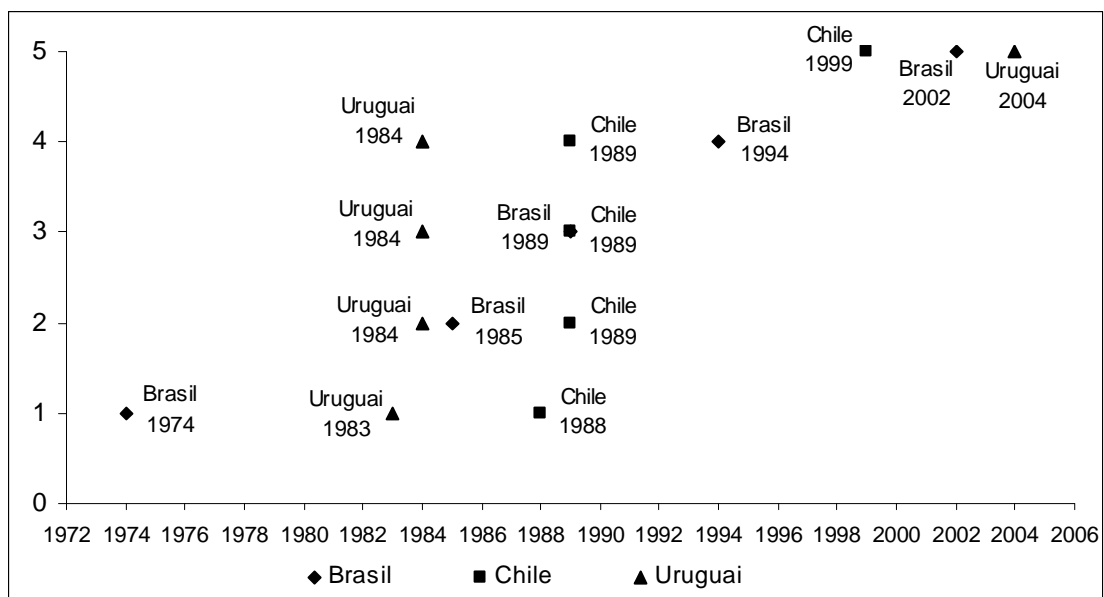


Gráfico 8 - Etapas das Transições Políticas no Brasil, Chile e Uruguai

Fonte: Elaboração Própria

O lapso temporal entre as cinco etapas é sinal relevante dos padrões de transição em cada um dos casos; denota a força do *staus quo*, a capacidade de veto dos grupos conservadores e a possibilidade de conclusão de um ciclo de alternância governamental. A distância temporal que separa os eventos em cada caso não

apresenta indícios suficientes para uma explicação genérica que englobe todas as transições. Explicações casuísticas diferenciam as três transições, mas alguns traços em comum e outras diferenças marcantes são fundamentais.

Ao passo que no Brasil a agenda de liberalização começa em 1974 e o governo civil leva 11 anos para ser implementado, no Chile e no Uruguai essa etapa leva apenas um ano. O início do governo civil nesses dois últimos se dá pela eleição presidencial direta e são eleitos presidentes de oposição ao regime autoritário. No Brasil o primeiro presidente civil não é eleito pelo voto direto, mas pelo Colégio Eleitoral, mecanismo imposto pelos militares. A primeira eleição direta ocorre quatro anos depois (1989) e a eleição de um presidente de oposição ao regime tarda outros cinco (1994). A transição culmina em 2002 com a eleição de um presidente de esquerda.

No Chile e Uruguai, apesar de apresentarem um início de transição mais acelerada, que vai da liberalização à eleição de presidente de oposição em apenas dois anos, a eleição de um presidente de esquerda tarda mais, vinte anos no Uruguai (2004) e nove no Chile (1999). O tempo diferenciado para o fechamento do ciclo de transição é sintomático do maior controle sobre a transição exercido pelos militares brasileiros, aliado à força política dos grupos conservadores, o que permitiu ser o único dos três casos em que não foi eleito um presidente de clara oposição ao regime autoritário.

Após a perda ou diminuição da força dos militares com as primeiras eleições presidenciais diretas, o Chile foi o primeiro dos países a eleger um presidente de esquerda (Ricardo Lagos em 1999). Fruto, certamente, da moderação ideológica e da força do bloco da *Concertación* com suas alianças de centro-esquerda, essa etapa final da transição consumiu nove anos (1989-1999). No Uruguai, onde a FA não produziu coligações com o centro e a centro-esquerda é uma facção da própria FA (a Assembléia Uruguay), esse processo foi mais demorado. A força dos grupos conservadores e o reflexo de uma sociedade mais conservadora se fizeram sentir mediante reformas eleitorais que visaram impedir o acesso da força desafiante ao governo nacional com menos que a maioria absoluta dos votos válidos.



Verifica-se da análise das vias que conduziram as esquerdas institucionais ao governo nacional no Brasil, Chile e Uruguai que existem dois processos distintos. No primeiro a FA uruguaia se vale de um longo processo de acumulação de forças opositoras operando como um vórtice capaz de anexar e integrar pequenos grupos e ser capaz de manter sua hegemonia como polo de oposição. PT e PS se valeram de um sistema de coalizões para alcançar o governo nacional, contudo essa linha apresenta secções diferentes para cada caso.

O PT se vale de coligações oficiais com pequenos partidos mais à direita do espectro ideológico, como o PL em 2002, para no período pós-eleição estruturar uma coalizão de governo. O PS sai da posição de ator relevante dentro do bloco de oposição vitorioso em 1989 para, paulatinamente, ocupar o lugar mais destacado dentro da *Concertación* e apresentar o candidato do bloco para a disputa presidencial em 1999.

Os diferentes rumos que permitiram a essas esquerdas alcançar o governo nacional em seus países conduziram para diferentes soluções de adequação nas formas e métodos governamentais que se sucederam. O que é comum a todos é o revisionismo ideológico e programático necessário para que pudessem inaugurar um movimento no eixo do espectro ideológico capaz de garantir os necessários sufrágios para uma vitória nacional. Esse movimento consciente e voluntário para o centro do eixo esquerda-direita, por um lado, garantiram a prosperidade eleitoral, mas, por outro, distanciaram esses partidos de suas bases obreiras e sindicais, em alguns casos mais (PS) em outros menos (FA), mas ainda mantendo com eles maior e melhor vinculação que seus adversários.

A renúncia a pretensões de transformações profundas do capitalismo e da sociedade fruto desse modo de produção pela aceitação de certos paradigmas macroeconômicos e limites da ação estatal sobre a sociedade permitiu a conversão desses partidos ligados a uma esquerda histórica e socialista em partidos mais competitivos. A ampliação dessa competitividade é que garantiu o acesso ao governo nacional de forma mais efetiva e menos voluntarista. A assunção da condição de *catch-all parties* com o objetivo de vencer eleições veio, nos casos da FA, PS e PT, acompanhada de limites institucionais e responsabilidades

macroeconômicas que abriram espaço para a esquerda mais radicalizada, seja na forma de outros partidos, seja na de facções internas, mas que garantiram a consolidação das instituições poliarquicas da transição democrática.

Esses partidos de esquerda, de filiação socialista, reformista e até mesmo revolucionária, apresentam-se hoje como fiadores da instalação de governos de esquerda em sistemas institucionalizados que, apesar de trajetórias diferentes, são a mais pura expressão da moderna e renovada social-democracia. A opção pela competição eleitoral dentro de um sistema razoavelmente institucionalizado representa mais do que a aceitação das regras da democracia; representa, também, a assunção dos preceitos de uma democracia liberal representativa, de paradigmas macroeconômicos capitalistas e um sistema de mercado livre, ainda que com algum marco regulatório.

Acatar as restrições econômicas trazidas pela globalização e pelas relações entre capital e trabalho em âmbito nacional é uma opção em uma via de mão dupla, na qual a outra faixa traz condicionantes políticas internas como a importância do controle da inflação, as pressões por redução de impostos e gastos governamentais, tudo em observância a um sistema eleitoral punitivo e, por vezes, plebiscitário, mas sempre competitivo e cada vez mais institucionalizado. A seu turno, uma matriz ideológica que ainda permanece forte no discurso dessas esquerdas é o pálio sobre o qual políticas públicas de emprego, renda e distribuição são concebidas e postas em prática, mesmo com as limitações e condicionantes que se impõem.

Da mesma forma que ocorreu com a social-democracia na Europa, a esquerda social-democrata latino-americana (minoría entre as esquerdas do continente) teve de aceitar algumas restrições impostas pelas dimensões básicas da democracia e, assim, fazer a transição de esquerdas opositoras para governos de cunho social-democrata reformado em sistemas relativamente institucionalizados. A admissão da via eleitoral como caminho exclusivo para alcançar o governo e, uma vez lá, a aceitação das normas republicanas de obediência às instituições democráticas e o respeito aos freios e contrapesos impostos por esse tipo de regime são corolário dessa renovação do reformismo europeu ou latino-americano.

Certamente, o modelo europeu e o latino-americano guardam suas peculiaridades, assim como guardavam no auge do keynesianismo clássico. Contudo, os mesmos desafios da social-democracia europeia em tempos de neoliberalismo ou de crise financeira se apresentam na periferia do sistema, com algumas variações locais, mas num conjunto que aproxima os governos do Brasil do Chile e do Uruguai e os afasta, independentemente da retórica, das demais esquerdas sul-americanas.

Entretanto, essa aceitação de regras não tem o mesmo caráter meramente instrumental para chegar ao governo de outrora \_ ainda presente na esquerda mais radical. O compromisso renovado é de incorporar a democracia representativa aceitando a pluralidade e, em especial, a efetiva competição eleitoral, seja da centro-direita, seja de novos desafiantes. Essa rede de vinculações implica, por consequência, a aceitação do capitalismo, mas não exclui a ideia reformista incutida na social-democracia. O reformismo, além de renovado, passa a ser, também, moderado.

Lembra Lanzaro:

As democracias pluralistas não se movem com grandes saltos, tendem incrementar suas políticas através de ajustes incrementais, em compasso de regulação do consenso e do dissenso, esgotando os agravantes e as possibilidades de uma virada revisionista. Sobre essas agendas, o reformismo moderado vem a ser de verdade radical por seu calado político, a sintonia política e suas possibilidades de consolidação mais além do governo de turno. (LANZARO, 2008, p. 50, tradução nossa).

A mesma limitação imposta pela necessidade de continuidade de certas agendas, em especial da macroeconômica, é vista por Przeworski (2001) no conceito de *policy regime*. Segundo a definição, independentemente da inclinação ideológica, partidos em regimes institucionalizados tendem a seguir um mesmo pragmatismo, que se mostra aceitável pelas elites políticas, mesmo com alguma resignação, dado que os limites da democracia representativa são imperativos para ambos os lados. Por isso, a rede institucional que limita e transforma a social-democracia também opera em relação aos antigos partidos que agora compõem a oposição, que deve ser democrática.

Entretanto, não se pode apregoar que exista uma uniformização necessária, pois sequer é presumível. O que se verifica é uma necessidade de convergência de discurso (pré-eleitoral) e de pragmatismo (pós-eleitoral). Mas a ideologia entranhada nos partidos, como o PT, o PS e a FA, não é indiferente, sendo a retórica da diferenciação perante seus opositores e governos anteriores notória. Políticas diferenciais em áreas de sua prioridade histórica são evidentes, independentemente de serem bem-sucedidas ou não, como desenvolvimento econômico sustentável, reforma do Estado, regulação de mercados, formas de inclusão social e ampliação dos direitos de cidadania.

### **3.3.2 Força e Coalizões**

A base de apoio parlamentar é elemento fundamental na capacidade de produzir políticas de um dado governo democrático. A capacidade de aglutinação para coalizões de governo dá uma ideia do menor ou maior esforço necessário para que políticas que dependem do Congresso sejam aprovadas. A polarização ideológica também tem papel importante nesse sistema de aferição de forças, contudo deve ser analisada com cuidado e de forma bastante criteriosa, em especial em termos de ciência comparada.

Se, de um lado, a polarização ideológica extremada costuma ser interpretada como uma situação que aponta para uma provável ruptura do sistema político, seu grau permite pressupor a disposição da elite política em compactuar com a ação de governo (consenso), ou, ao contrário, em dificultá-la (dissenso). Para Alcântara (1996), a polarização está vinculada à governabilidade, como também é uma variável de grande conteúdo explicativo no momento de estudar a estabilidade do sistema democrático, sua eficácia, atividade e viabilidade (Sartori; Sani, 1992). Não obstante, os dados de polarização também podem traduzir uma situação integradora do sistema político.

Entre os casos em análise existem diferenças marcantes. A FA apresenta-se como o agente detentor do monopólio da esquerda uruguaia. Desde a vitória de Vázquez em 2004, o partido forma um governo majoritário de partido único. A própria formação da FA e depois EP-FA-NM, como mostra Serna (2002), é a história da conformação de um partido de coalizão. Como atestam Buquet e Chasquetti (2005), um partido fragmentado sim, mas unificado, altamente disciplinado e dotado de um agrupamento ideológico conciso e único perante seus pares PT e PS.

Ao contrário da FA, o PT e o PS operam como governos de coalizão, mas que diferem entre si. A Tabela 10 ilustra essa situação. O governo Vázquez da FA é o único entre os casos e governos analisados em que o partido de governo também engloba todas as esquerdas representadas no Parlamento. Não é uma coligação eleitoral, mas um partido multifracionado, que concorre com várias listas parlamentares e um único candidato à presidência. As reformas que introduziram o *ballotage* no sistema eleitoral uruguaio impuseram à FA a necessidade de vitória em primeiro turno, ou com a necessidade de buscar votos dentro do partido tradicional (blancos e colorados), que ficasse alijado da disputa em segundo turno. Como a possibilidade de apoio parlamentar dos partidos tradicionais é baixa, a obtenção de maioria no Parlamento (52 cadeiras de 99) garantiu a identidade do partido do governo com a coalizão de governo. A FA é o único partido de governo que opera como maioria parlamentar autônoma.

Tabela 10 - Partido de Governo, Esquerdas e Coalizões. Deputados Eleitos (%)

	Lula 1 %	Lula 2 %	Lagos %	Bachelet %	Vázquez %
Partido do Governo	17,7	16,2	10,0	12,5	52,5
Partidos de Esquerda*	31,4	33,3	32,5	34,2	52,5
Coligação Eleitoral Coalizão de	25,3	23,8	52,5	47,5	52,5
Governo	54,2	69,0	52,5	47,5	52,5

Fonte: Reformulado e ampliado a partir de Lanzaro (2008)

Esquerdas consideradas: Brasil: PDT, PT, PPS, PSB, PCdoB, PSOL. Chile: PS, URSD e PPD. Uruguai: EP-FA-NM

Para Buquet e Chasquetti (2005) não existe grande polarização ideológica dentro da FA (atualmente EP-FA-NM), cujas principais facções

apresentam índice médio de 3,1 na escala de autodefinição ideológica<sup>24</sup> e uma distância máxima de 1,5, ou seja, a FA é uma esquerda compacta, relativamente afastada do centro, e a extrema esquerda não é representativa eleitoralmente a ponto de apresentar partido próprio, tendo no MPP seu identificador ideológico dentro da FA.

Os casos de Brasil e Chile são típicos de governos de coalizão, porém com marcantes diferenças. No Brasil o PT é minoritário, assim como foram as coligações eleitorais que elegeram e reelegeram o presidente Lula da Silva (2002 e 2006). A própria esquerda também é minoritária na Câmara Baixa, onde PDT, PT, PPS, PSB, PCdoB, PSOL somam, juntos, aproximadamente um terço dos deputados eleitos. Com coligação eleitoral e forças de esquerda, mesmo unificadas, em minoria, a coalizão de governo do Brasil se dá, necessariamente, por cooptação de outros setores, mas não apenas com os de centro. A coalizão do segundo mandato de Lula da Silva conta, além do PL (parceiro de coligação eleitoral), com o PP, partido claramente de cunho conservador. A coalizão heterogênea onde o PT desempenha o papel de pivô acarreta complexos acordos de governabilidade e concessão de vantagens a setores muito afastados ideologicamente da esquerda.

Tal cenário é reflexo da forma de transição pela qual o Brasil passou. Como aponta Marengo (2006), um processo de transição do autoritarismo para a democracia muito mais lento acabou por mitigar as marcantes diferenças entre as diferentes vertentes políticas do centro à esquerda no Brasil. Isso não se verificou nos dois outros casos, nos quais as diferenças ideológicas são mais marcantes, mesmo dentro de coalizões de governo como a *Concertación* e o EP-FA-NM.

No Chile o PS está dentro de uma coalizão mais paritária e homogênea. O acordo estável dos setores mais à esquerda com a democracia cristã garantiu uma aliança de mais de vinte anos e de maioria parlamentar que só foi perdida nas eleições de 2005. Setores mais independentes obtiveram cadeiras dos dois grandes blocos chilenos, o que, se, de um lado, acabou com a histórica maioria da *Concertación*, de outro, ainda apresenta a possibilidade de acordos mais homogêneos e menos custosos que aqueles vistos no caso do PT. Casualmente, a

---

<sup>24</sup> A escala de autodefinição ideológica vai de 1 (um) a 10 (dez), onde 1 representa a extrema esquerda e 10, a extrema direita.

perda da maioria na Câmara Baixa chilena pela *Concertación* coincide com o momento em que o PS se torna o maior partido dentro da coligação.

A autodefinição ideológica estimada com base nos estudos de Alcântara (2004) aponta para uma distância ideológica considerável entre o PS chileno, setores de oposição da direita (4,4 pontos) e seus aliados democratas cristãos dentro do bloco de governo (1,9 ponto). Por isso, a moderação de políticas pode ser identificada como resultado do próprio pacto concertacionista, na medida em que a democracia cristã opera como interlocutor mais ao centro do espectro ideológico.

A distância ideológica dos partidos de governo no Brasil (PT) e no Uruguai (FA) para as oposições é bem mais baixa. A oposição, no caso do PT, está a 2,2 pontos, metade da verificada no Chile para o PS. As coalizões de governo construídas pelo PT transcendem a lógica ideológica e, por isso, apresentam alto custo para sua conformação e manutenção. Contudo, a opção por uma coalizão menos ideológica garante a governabilidade que um agrupamento muito ideologizado não permitiria, posto que a esquerda possui apenas um terço dos deputados.

A maioria obtida pela FA no Uruguai garante independência e coesão ao bloco governista. A FA é um partido com dispersão ideológica moderada. Buquet e Chasquetti (2005) calculam a distância ideológica máxima dentro do bloco em 1,5 ponto, com a facção majoritária do MPP (2,0) representando a parte mais à esquerda; a Assembleia Uruguai e a Vertiente Artiguista (3,5) compõem o outro extremo (centro-esquerda). A presença de todas as esquerdas relevantes dentro da FA garante-lhe levar adiante, sem a necessidade de coalizões, um bloco mais

### **3.3.3 Volatilidade Interblocos**

O índice de volatilidade eleitoral de Pedersen (1985), analisado na seção 3.2.2, é um indicador de caráter neutro. Sua relevância está em apontar se houve transformações agregadas suficientemente grandes para sugerir a estabilidade do

sistema partidário e, também, por indicar se o resultado de um partido é positivo ou negativo. Contudo, sua debilidade reside em não oferecer subsídios para a hipótese de realinhamento eleitoral. O índice aponta se um partido ganhou ou perdeu votos de uma eleição para outra, mas não esclarece quem perdeu votos para quem ou quem ganhou votos de quem.

O estudo da volatilidade parcial, inter e intrablocos partidários foi desenvolvido com o objetivo de amenizar essa deficiência. Diferentemente da volatilidade total, que é calculada com base nas perdas e nos ganhos dos partidos individuais, a volatilidade parcial toma como base um bloco de partidos, representados pelo confronto binário (Nicolau, 1997).

A volatilidade intrablocos ( $V_i$ ) procura observar a volatilidade dentro do mesmo bloco de partidos. A volatilidade interblocos ( $V_b$ ) evidencia o intercâmbio entre os blocos e permite avaliar o grau de instabilidade do sistema partidário. Tem a seguinte expressão matemática:

$$V_b = \frac{1}{2} [P (a_v + b_v + c_v) + P (d_v + e_v + f_v)]$$

onde  $P (a_v + b_v + c_v)$  representa o percentual de votos conquistados ou perdidos pelos partidos do bloco<sup>25</sup>. Como a volatilidade interblocos é parte da volatilidade total, a volatilidade intrablocos é igual à diferença entre a volatilidade total e a volatilidade interblocos.

O estudo da volatilidade eleitoral ajuda, portanto, a extrair duas conclusões. Em primeiro lugar, seja qual for a volatilidade total, podemos observar alta volatilidade dentro dos blocos partidários e relativa estabilidade entre os blocos. Essa configuração possibilita afirmar a existência de um sistema partidário relativamente estável. No caso oposto, com alta volatilidade entre os blocos, a conclusão empírica é que estamos diante de um processo de realinhamento eleitoral (Figueiredo, 1997).

---

<sup>25</sup> O cálculo da volatilidade interblocos acontece, então, em três etapas: em primeiro lugar, devemos calcular o somatório do percentual de votos de cada bloco considerando-se os respectivos sinais individuais; em seguida, faz-se o somatório dos valores encontrados em cada bloco, desconsiderando-se os sinais; por último, divide-se este valor por dois.



O Gráfico 9 mostra a volatilidade interblocos calculada para o caso do Brasil. A base de análise são os dois grandes blocos estabelecidos desde as eleições de 1994 até as de 2006. As coligações eleitorais que levaram o PSDB ao governo em 1994 e 1998 e a perder em 2002 e 2006 foram um primeiro bloco de análise, ao passo que as coligações do PT nas mesmas eleições compõem o segundo bloco para a análise interblocos. Um terceiro grupo, formado pelos partidos pelos demais partidos que obtiveram representação na Câmara de Deputados, foi inserido como dado de controle.

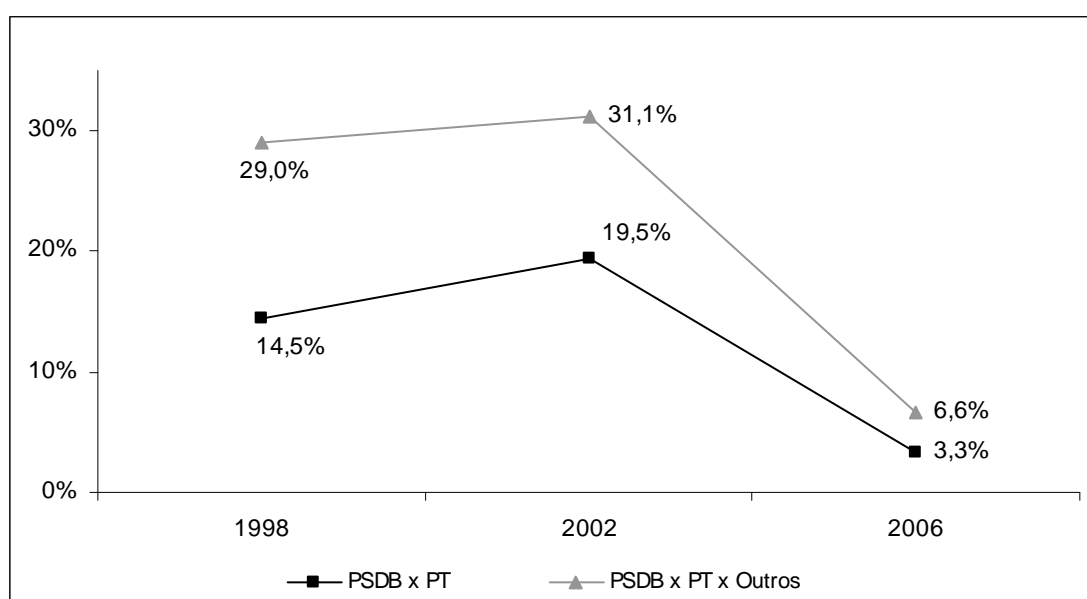


Gráfico 9 - Volatilidade Interblocos Brasil (1994-2006)

Fonte: Elaboração Própria com base em dados do TSE

Os dados, limitados pela casuística, revelam indícios de forte estabilização dos blocos de 2002 para 2006. A variação do tamanho dos blocos (tomados pelas coligações eleitorais) foi drasticamente reduzida, contudo as causas para isso podem divergir. Pela variação histórica do próprio índice, a redução para 3,3% (e 6,6% se tomado o bloco dos “não alinhados”) pode ser explicada pela possibilidade de reeleição, por um processo de institucionalização e estabilização de dois blocos bem definidos (ao menos quanto aos seus partidos líderes), ou por um conjunto de ambos. Característica interessante está na estabilização também daqueles partidos que não se alinham eleitoralmente com nenhum dos blocos principais, seja lançando candidato próprio (mesmo com escassas chances), seja pela decisão de não apoiar nenhum dos dois blocos oficialmente.

O Gráfico 10 traz a volatilidade verificada no Uruguai no período pós-autoritário. De um lado, a medida apresenta a volatilidade entre os partidos (essencialmente FA, PN e PC)<sup>26</sup>; de outro, a volatilidade entre os dois blocos da política uruguaia, os tradicionais (PN e PC) e o desafiante (FA).

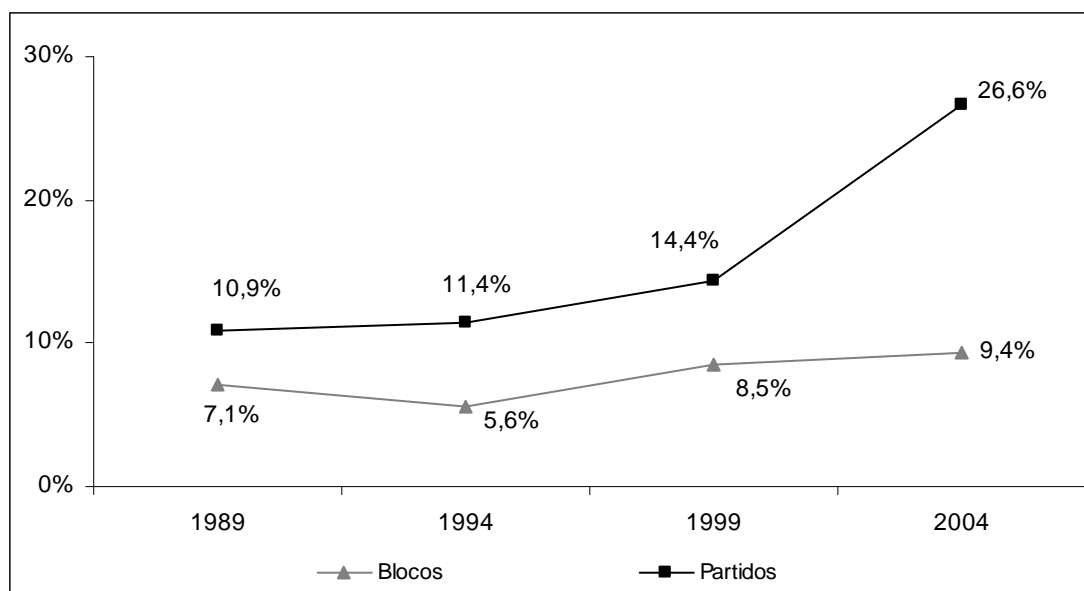


Gráfico 10 - Volatilidade Interblocos Uruguai (1984-2004)

Fonte: Elaboração Própria a partir de informação do banco de dados da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de La República.

Como indicam Buquet e Chasqueti (2005), historicamente a volatilidade nas eleições uruguaias sempre foi significativamente baixa. A média da volatilidade entre partidos medida entre 1946-1999 sempre esteve perto de 10% (bastante reduzida em termos regionais). Após a formação da FA em 1971, os votos dos partidos tradicionais passaram paulatinamente para o bloco desafiante. Desde as primeiras eleições após a redemocratização (1984), a volatilidade interblocos se manteve na média de 7%, alcançando 9,4% nas eleições de 2004, o que não representa algo tão fora da média normalmente verificada. Essa volatilidade intrerblocos verificada desde 1984 até 2004 se deve à transferência percentual de votos dos tradicionais (nacional e colorado) para a FA.

O aumento vertiginoso da volatilidade entre os partidos uruguaios explica-se pela rara transferência de votos dentro do bloco dos partidos tradicionais. O colapso eleitoral do Partido Colorado na eleição de 2004, cujas causas envolvem

<sup>26</sup> Com pequenas exceções como o Novo Espaço egresso da FA e com ela reunificado em 1999.

a grave crise econômica de 2002, a opção por um candidato pouco popular e estratégias erradas de campanha, ocorreu pela transferência de votos para o PN e, em menor medida, para a FA. Por isso, a volatilidade interblocos ampliou-se em menos de um ponto percentual e a mesma medida entre os partidos em 12,2%.

Dois processos são identificados com a chegada da FA ao governo nacional: o primeiro, de longo prazo, é o epílogo da trajetória da esquerda uruguaia na busca da vitória eleitoral para a presidência da república; o outro marca um fenômeno raro e de consequências ainda por determinar, em que o PN surge como grande força de oposição, mas cuja consistência ainda há de ser testada nas próximas eleições.

O Gráfico 11 apresenta a volatilidade eleitoral interblocos no Chile. Definitivamente, é o caso mais bem acabado de estabilidade entre blocos dos três casos sob análise. Desde a redemocratização e as primeiras eleições livres, em 1989 a política chilena apresenta os mesmos dois blocos: a *Concertación* e a *Alianza por Chile* (antes *Democracia y Progreso*). Apresentando uma média de volatilidade bastante baixa, a força efetiva dos blocos (um sempre no governo e outro na oposição) não vem se alterando substancialmente com o tempo. A *Concertación*, mesmo mantendo próximo a 50% os sufrágios para na disputa presidencial, vem perdendo, e de forma acentuada nos últimos anos, cadeiras na Câmara Baixa chilena (de 70 em 1993 para 57 em 2005), onde perdeu a maioria, pela primeira vez após a redemocratização, na última eleição.

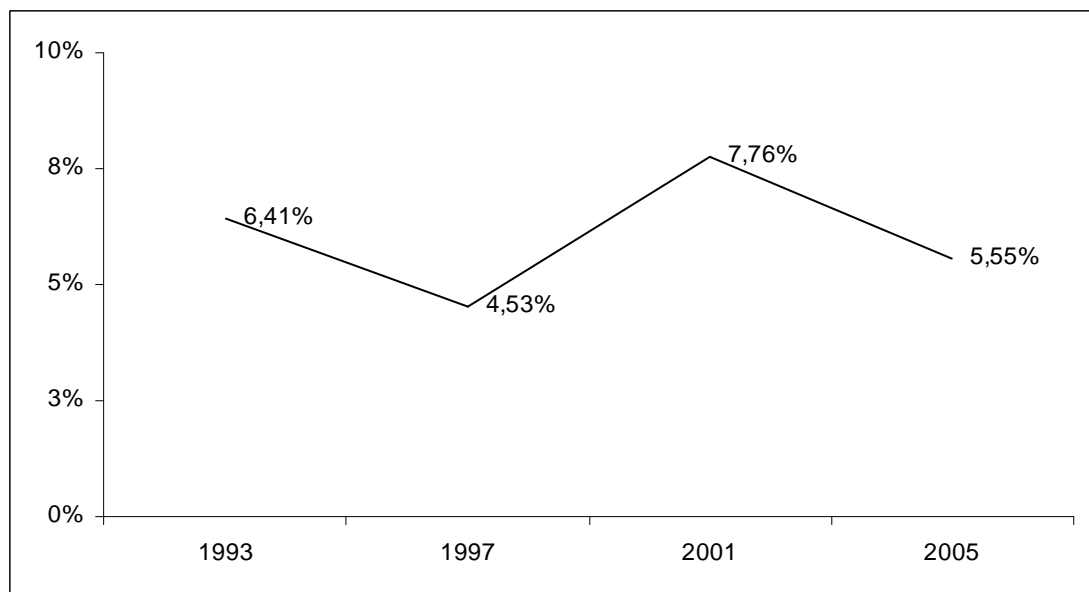


Gráfico 11 - Volatilidade Interblocos Chile (1989-2005)

Fonte: Elaboração Própria a partir de informação do Ministério do Interior do Chile.

Dentro do bloco de governo, a Democracia Cristã vem perdendo espaço e representação legislativa a partir de 1997 (ano em que obteve 39 dos 70 deputados da coalizão). Essa perda deu em grande parte para o Partido Socialista (hoje majoritário dentro do bloco) e para a opositora União Democrática Independente em 2001, o que afetou a volatilidade interblocos naquele ano. Mesmo com baixa volatilidade registrada em 2005, houve perda de votos e deputados para setores independentes, fora dos blocos estabelecidos.

Essas três versões de uma social-democracia *criolla* se impõem como novidade em um continente onde as velhas formas de populismo costumam se reapresentar, repaginadas ou não. Sua natureza e, em especial, sua capacidade potencial como agentes da mudança dependem de como foram esses governos, suas coalizões e seus parceiros capazes de ampliar seus recursos políticos.

Dado seu legado histórico, evolução política, parâmetros ideológicos, vinculação sindical e com outros atores sociais relevantes, PT, FA e PS são os partidos que mais se aproximam de modelos social-democráticos clássicos. A contemporaneidade com que os três alcançam o governo nacional, cada qual com sua trajetória, reforça a ideia de movimento subcontinental capaz de significar a conclusão dos ciclos de transição democrática e o início de um novo ciclo democrático.

Da mesma forma como se deu a experiência social-democrata europeia, a gestão governamental nos casos analisados está vinculada a compromissos por vezes contraditórios e a equilíbrios complexos. As restrições impostas são distintas, sinal dos tempos neoliberais e suas consequências. A ação social-democrata que opera de forma marginal na periferia do sistema busca um equilíbrio entre a lógica do mercado e a equidade social. O instrumental keynesiano pode estar temporariamente limitado, mas uma estruturação política que permita espaço de manobra dentro do pragmatismo exigido pelo mercado permite mudanças fundamentais.

#### **4 PATH-DEPENDENCY, INSTITUIÇÕES E O MODELO MACROECONÔMICO DE MERCADO**

No presente capítulo trataremos de verificar a segunda hipótese: independentemente de se caracterizarem como social-democratas ou não, as esquerdas no governo no Brasil, Chile e Uruguai trazem algo de novo em termos de políticas macroeconômicas e de gasto social?

Apresentamos uma perspectiva da vinculação das políticas e dos caminhos econômicos traçados pelos atores que precederam aqueles do grupo de análise. Essa forte ferramenta limitadora do grau de liberdade para ações que se apresentem diametralmente opostas às políticas pretéritas é base da análise. Analisamos o papel das instituições nesse modelo para apresentarmos os dados de alguns dos mais relevantes elementos macroeconômicos e verificar a primeira parte da hipótese.

Por fim, tratamos de mostrar como as esquerdas em análise reagem à crise internacional; que tipos de políticas anticíclicas são implementadas e em que circunstâncias específicas, posto que cada país é atingido pela crise com um determinado nível de crescimento econômico, reservas internacionais, inflação, desemprego e capacidade industrial. Assim, a análise das respostas anticíclicas e sua característica neoconservadora, monetarista ou mesmo keynesiana pode trazer algum tipo de respaldo sobre as políticas macroeconômicas adotadas, ou, mesmo, indicar a impossibilidade institucional das mesmas fora de momentos de crise. A base da análise da crise parte dos dados compilados pela publicação anual da divisão de desenvolvimento econômico da Cepal.

#### 4.1 PATH-DEPENDENCY, RETORNOS CRESCENTES E EXPECTATIVAS

Dentro das linhas institucionalistas das ciências sociais, cada vez mais determinados processos políticos e sociais são descritos como influenciados pela noção de *path-dependency*. Esse conceito vem geralmente agregado e dando suporte a alguns aspectos cuja sistematização, em linhas gerais, se deve a Pierson (2000), dentre os quais se destacam: (a) determinadas condições de tempo e sua sequência são importantes; (b) mesmo partindo de condições similares, uma ampla gama de resultados sociais é possível; (c) grandes consequências podem ser resultantes de pequenos eventos, ou até mesmo de eventos contingenciais; (d) determinados cursos de ação, uma vez tomados, podem se tornar irreversíveis.

O mesmo Pierson (2000) aponta que tais definições contrastam com conhecidas formas de explicação e argumentação vistas em ciência política, na qual, em regra, se atribuem grandes resultados a grandes causas e se valoriza a prevalência de resultados previsíveis e iguais para situações inicialmente similares ou idênticas. Além disso, o tempo de ocorrência e a sequência dos fatos são relativizados ou perdem sua relevância na análise. Além disso, sobre-estima-se a capacidade de atores racionais de desenvolverem e implementarem soluções ótimas aos problemas.

Por essas razões, a teoria piersoniana incorpora a necessidade de retornos crescentes ao *path-dependency* para uma análise mais apropriada. De seu lado, os mesmos retornos crescentes geram, ou podem gerar, processos de *self-reinforcing* ou *feedback* positivos. É exatamente a incorporação de *retornos crescentes* que garante racionalidade (mesmo que parcial) a uma análise *path-dependent*, ao mesmo tempo em que diminui sua aleatoriedade.

Com retornos crescentes os atores passam a ter fortes incentivos na busca de uma opção que garanta alguma vantagem inicial capaz de gerar *feedbacks* positivos. Uma vez garantidos os retornos, a simbiose entre *retornos crescentes* e o *feedback* positivo pode levar a uma escolha repetida por determinado caminho, de

modo que a opção anterior interfere diretamente da opção seguinte, e assim sucessivamente.

Retornos crescentes são um fator verificável em processos de escolha de formas organizacionais alternativas. O modelo arthuriano permite estudar o processo de difusão dessas escolhas. Seu principal resultado é que, se a probabilidade de escolher uma ação aumenta com sua adoção, as primeiras adoções do processo podem levar a selecionar uma delas e excluir as outras. Nesse contexto, procedimentos subótimos podem dominar a estrutura de longo prazo, já que eventos históricos acontecidos no começo do processo podem determinar equilíbrios arbitrários, mas estáveis.

Arthur (1994) aponta, em termos econômicos, que quatro são as características necessárias para que se produzam *retornos crescentes*: (a) estrutura fixa de custos, (b) processo de aprendizagem, (c) processo de coordenação e (d) expectativas adaptativas.

A estrutura fixa de custos, neste caso, é entendida como aquela capaz de conferir melhores resultados (*pay-offs*) quanto mais adesão obtiver. Sendo os custos de manutenção desse sistema fixos, podem ser divididos entre todos seus aderentes, diminuindo o custo unitário. Quando existem poucas estruturas e com custos fixos muito elevados, indivíduos e organizações têm forte incentivo para identificar e buscar aderir a apenas uma delas, reduzindo o custo unitário.

Os processos de aprendizagem têm com base a ideia de que o uso contínuo de um sistema gera retornos maiores que o seu uso esporádico ou temporário. A repetição leva a que os agentes aprendam a usar de forma mais eficiente o sistema que lhes é proposto. Já os efeitos de coordenação estão presentes quando o retorno recebido por um agente, individualmente, por determinada opção é capaz de aumentar quando outros indivíduos também fazem uma. Quanto mais agentes fizerem a mesma opção, a capacidade de atração dessa opção aumenta à medida que é capaz de gerar mais retorno aos optantes.

Segundo a perspectiva das expectativas adaptativas, os agentes atualizam suas expectativas sobre o futuro dependendo da concretização ou não de



suas expectativas no período anterior. Tal formulação pode ser descrita para termos de uma variável ( $Y$ ), na qual se supõe que  $Y^e$  é a expectativa de  $Y$  no período atual. Assim,  $(Y - Y^e)$  representa o erro da previsão no período anterior, ou o quanto a previsão não deu certo. Nas expectativas adaptativas,  $Y^e_{+1}$  indica a previsão para o período seguinte pela atualização das de  $Y^e$  por meio de uma fração de erro previsto ( $\Gamma$ ):

$$Y^e_{+1} = Y^e + \Gamma(Y - Y^e) ; \text{ onde } 0 < \Gamma < 1. \quad (2.1)$$

Percebe-se que a previsão de  $Y$  para o próximo período é a média ponderada da previsão do período anterior e o valor real de  $Y$  no período presente. Logo, reescrevendo (2.1):

$$Y^e_{+1} = (1 - \Gamma)Y^e + \Gamma Y \quad (2.2)$$

Quando  $\Gamma=0$ , as expectativas ficam inalteradas de um período para o outro (inexistência de erro de previsão) e temos  $Y^e_{+1} = Y^e$ . Quando  $\Gamma=1$ , erro total de previsão acarreta uma expectativa de reprodução do *status* atual, pois  $Y^e_{+1} = Y$ .

A aplicação desse conceito-modelo leva em consideração o fato da periodicidade das eleições em um regime democrático, que conduz os agentes, em especial os eleitores, a atualizarem suas expectativas de futuro com base em seus erros anteriores de previsão sobre o desempenho atual dos agentes políticos, em especial daqueles que estão ou estiveram no governo. Ainda assim, um mecanismo mais sofisticado também atua na formação nas expectativas dos eleitores: a hipótese de expectativas racionais. Esta implica que os agentes incorporem rapidamente as informações disponíveis na formação das expectativas, que não cometam nem repitam erros simples, se dispõem de informações que as podem prevenir, e que as expectativas devem ser consistentes com o modelo que os agentes acreditam ser governante.

Pierson (2000) indica que, num contexto de *path-dependency* e retornos crescentes, a análise política deve ser caracterizada por outras quatro características adicionais ao modelo de Arthur (1994): (a) equilíbrio múltiplo, (b) contingenciamento, (c) tempo e seqüência dos fatos e (d) inércia.

Sob um determinado conjunto de condições iniciais capazes de gerar retornos crescentes, certo número de resultados ou possibilidades se apresenta desde o início, indicando a possibilidade de múltiplos equilíbrios *ab initio*. O contingenciamento dos eventos, mesmo dos mais simples, ocorrendo no tempo apropriado, é capaz de resultar em consequências amplas e duradouras. Em um modelo *path-dependent* com retornos crescentes, quando um determinado evento acontece, pode ser crucial. Como os eventos anteriores podem afetar uma sequência futura de forma mais determinante que os eventos mais tardios, o momento da sua ocorrência pode ser fundamental ou, mesmo, estéril. Estabelecido um processo com retornos crescentes, um *feedback* positivo pode determinar um único equilíbrio dentre os vários possíveis e a manutenção desse *feedback* pode conduzir a um caminho resistente a mudanças, um equilíbrio inercial.

No modelo ora proposto, retornos crescentes também têm outra face: partem da noção de que, quanto maior for o tamanho de determinada estrutura, maior será a vantagem de cada participante. Cada participante dessa estrutura é capaz de agregar valor ao sistema como um todo. Isso difere da noção de que, quanto maior o número de participantes, menor será o benefício de cada indivíduo que opte em participar da estrutura.

Hayek (1960) afirma que as lições de aprendizagem social são um processo de experiências cumulativas de gerações passadas. Esse processo consiste nas experiências que sobreviveram a um teste temporal e que acabam por se incorporar na nossa linguagem, tecnologia e instituições. O autor considera isso como a transmissão do nosso estoque de conhecimento no tempo (HAYEK, 1960, p. 27). Esse é o filtro primeiro da aprendizagem presente nesse processo incremental que é capaz de apontar os resultados (*pay-offs*), embora não exista a garantia de uma solução do problema, apenas o poder de afetação dos eventos passados sobre os que estão por ocorrer.

## 4.2 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES

Instituições são restrições estruturantes da interação humana. Sejam elas formais (normas, leis ou constituições), ou informais (normas de comportamento, convenções ou códigos de conduta), as instituições formam a estrutura de incentivos de uma sociedade, na qual as de cunho político e econômico são a base para a determinação dos resultados socioeconômicos. A forma como o tempo se relaciona com os aspectos econômicos e a mudança social é essencial para o entendimento das mudanças e da evolução das instituições. Um determinado conjunto de instituições tem sua mutabilidade diretamente relacionada com a ocorrência, ou não, de modificações nesse mesmo conjunto no passado. Instituições que foram recentemente reformadas têm maior possibilidade de sofrer novas modificações que aquelas relativamente estáveis no tempo.

A reforma de instituições está diretamente ligada ao seu poder em se adaptar aos novos desafios no processo de aprendizagem da sociedade, mantendo sua capacidade de apontar resultados satisfatórios. Por isso, instituições que vêm sendo reformadas ou substituídas apresentam maior possibilidade de novas reformas ou substituições, uma vez que não respondem satisfatoriamente aos anseios e objetivos sociais que as criaram.

Williamson (2000) estabelece uma relação entre a formação e mutação das diversas formas de instituições da sociedade e sua correlação em termos de um institucionalismo econômico em quatro níveis. No primeiro nível encontram-se as instituições informais (costumes, tradição, religião), geralmente de formação espontânea ou dotadas de outras formas sociais; este grupo é tido como muito resistente a mudanças, ou mutável apenas no longo prazo. No segundo nível estão as instituições formais, estabelecidas como de primeira ordem econômica, como a constituição, as leis e o direito de propriedade. O Executivo, o Legislativo, o Judiciário, a burocracia governamental e a distribuição dos poderes entre os diferentes níveis do governo (federalismo) são os elementos clássicos encontrados neste nível. A definição e a blindagem dos conceitos de propriedade privada e das

leis que regem os contratos são os determinantes na formação das instituições em um processo simbiótico entre instituições e conceitos.

O terceiro nível de análise é aquele no qual as instituições de governo operam. Ainda que neste ponto a definição da propriedade continue importando, aqui imperam as relações contratuais legalmente estabelecidas. A definição das leis que regulam os contratos (direito civil) é fundamental, porque completa o cenário para a definição dos custos de transação sociais e econômicos.

Sem dúvida, os custos de transação são a unidade básica de análise em termos econômicos, mas a atividade de governo tem como meta a tentativa de criar a ordem social, antes da econômica, com a finalidade de mitigar conflitos e, assim, gerar ganhos mútuos (sociais e econômicos). Por isso, a organização da estrutura governamental determina e redefine os incentivos socioeconômicos com base em resultados esperados (*ex ante*) ou nos verificados (*ex post*).

O quarto nível de análise aponta a interação contínua entre as estruturas governamentais e a sociedade de forma direta. É o nível em que opera a análise econômica neoclássica e seu arcabouço teórico em termos de preços, emprego, juros e moeda. Com isso, tem-se uma análise muito vinculada à Teoria de Agência e sua ênfase em inventivos fixados *ex ante* e redução do risco.

A tentativa de coordenação de atores na busca de bens públicos tem como regra a criação de instituições formais. Esse arcabouço institucional, após aprovado, por força da lei, aplica-se a todos, indistintamente, mesmo porque, em última análise, a subordinação a ele é garantida pelo uso legítimo da força que foi atribuído ao Estado de direito.

N1	<i>Instituições informais, costumes, normas, religião</i>	<i>Adaptadas, espontâneas, base social</i>
N2	<i>Ambiente Institucional: regras formais, judiciário, burocracia</i>	<i>1ª ordem econômica, fixam o ambiente institucional</i>
N3	<i>Governança, momento de operação das instituições</i>	<i>2ª ordem econômica, estabelecem a estrutura governamental</i>
N4	<i>Momento de políticas de emprego, juro, inflação e moeda</i>	<i>3ª ordem econômica, apontam as condições de incentivo econômico</i>

*Fonte: adaptado de Williamson (2000)*

Figura 1 - Níveis de Williamson

Todo o conjunto institucional é uma gama de restrições onipresentes e impositivas, em especial quando se trata de instituições garantidoras de freios e contrapesos jurídico-sociais. Pierson (2000) aponta que a política trata da luta pela autoridade de estabelecer, reforçar ou alterar as regras que regem a ação social em determinado território. Quer sejam instituições formais (como o arranjo constitucional), quer sejam políticas públicas, ambas detêm forte laço com o regramento legal que delimita o comportamento social.

A importância das instituições está diretamente vinculada aos critérios de existência, validade e eficácia destas na redução dos custos de transação social e na resolução de problemas de coordenação coletiva pela introdução de preferências e comportamentos nos termos propostos por North (1990) e Ostrom (1990). Coordenação coletiva é imprescindível em situações que envolvem externalidades, assimetria de informação e bens públicos. Schotter (1985) mostra que a produção de bens públicos raramente pode escapar da coordenação e do planejamento executados pelo Estado e prescindir do gasto fiscal, com ou sem a participação privada. Por isso, Pierson (2000) entende que a inclusão de políticas públicas na análise institucionalista tem relevância da mesma forma que as

instituições formais. Mesmo menos rígidas quanto às alterações em comparação com as regras das instituições formais, as políticas públicas oferecem relevante grau de constrição dentro da esfera política.

Estando as instituições concebidas como um conjunto de constrições que são capazes de moldar o comportamento político e estruturar resultados esperados para certas interações entre os agentes sociais (DIERMEIER; KREHBIEL, 2003), as políticas públicas, apoiadas na lei e sustentadas pelo poder coercitivo do Estado, que detém o uso legítimo da força, indicam aos agentes os caminhos possíveis, ao mesmo tempo em que estabelecem recompensas e penalidades vinculadas a essas atividades reguladas.

Para Diermeier e Krehbiel (2003) as instituições condicionam as ações e estratégias dos agentes e, ao mesmo tempo, são estruturas políticas indicadoras de um conjunto de comportamentos e normas. Rose (1990) aponta que, da mesma forma como as instituições, certas políticas são destacadamente duráveis. Certas políticas são fundamentais para a formação de incentivos e disponibilização de recursos aos atores políticos; por isso, da mesma forma que as instituições, são capazes de promover retornos crescentes. Políticas duradouras e instituições são capazes de auxiliar os atores na superação dos clássicos dilemas que surgem de situações de escolha coletiva, em especial da necessidade de coordenação de suas ações pela expectativa do comportamento dos demais atores.

Instituições induzem processos de *self-reinforcing*, levando a que reversões de curso se tornem gradativamente menos atrativas com o passar do tempo. As restrições às mudanças institucionais passam a ser maiores e a ocorrer apenas marginalmente, em especial em circunstâncias de equilíbrio pela resultante percepção dos riscos de piora das condições relativas com a mudança; também pelos custos de transação elevados do processo de convencimento dos demais atores e pela própria existência do mecanismo de *self-reinforcing*, que tornam a mudança do *status quo ante* um processo difícil e de ocorrência pouco provável (MARENCO, 2006). Para Pierson (2000) esse é o reconhecimento da capacidade desse processo institucional de criar as características vinculantes do desenvolvimento de *path-dependency*.

Não se trata de determinismo institucionalista ou de irreversibilidade histórica, mas na explicação da opção, formação e estabilidade institucional relacionada aos elevados custos para a reversão de políticas ou de regras institucionais está o *path-dependency*. North (1990) já apontava para a importância da cronologia dos eventos da formação das instituições e sua vinculação com uma futura inércia estrutural. Por isso, o próprio passar do tempo opera como fato gerador de rendimentos crescentes, engessando a estrutura institucional e, mesmo, certas políticas, permitindo ajustes marginais apenas.

A indicação de Pierson (2004), no sentido da formação das instituições com base na contingência como produto de eventos circunstanciais, não como resposta a pressões estratégicas e funcionais, fortalece a explicação de North (1990) quando afirma que o tempo em que ocorrem os fatos geradores das instituições é determinante. Dependendo da resposta contingencial dada a evento passado, o conjunto institucional daí originado pode minimizar ou potencializar evento futuro, mas jamais afastar o processo de *path-dependency* se a estrutura foi eficiente e capaz de gerar retornos ou rendimentos crescentes, elevando com o tempo, automaticamente, os custos de reversão institucional.

Nesse contexto, novas instituições (ou instituições competidoras) podem ser criadas, mas, da mesma forma que nas políticas públicas, os efeitos de aprendizagem, de coordenação e as expectativas adaptativas a serem geradas apresentam um custo muito alto se comparado com o *enforcement* da estrutura já existente. A incerteza gerada por novas instituições afeta drasticamente os incentivos dos atores que conheciam o comportamento dos demais (cooperativos ou adversários). Isso leva indivíduos e organizações a investirem em diversas possíveis formas de arranjos, visto que não conhecem o resultado final, ficando presos a várias hipóteses, sem saber *ex ante* o resultado, incidindo, assim, em *sunk costs*.

A simples incorrência em *sunk costs* não seria um problema em si mesmo, posto que, por definição, são eles custos despendidos e irrecuperáveis. Por sua irrecuperabilidade, segundo a teoria, é que não devem ser levados em conta quando da tomada da próxima decisão; agir do contrário seria agir irracionalmente. Ocorre que, em razão do ambiente de incerteza, as próximas decisões (que devem

ser tomadas apenas com base nos incentivos existentes) podem levar o agente a incorrer no dilema dos *sunk costs*, com o que uma série de boas decisões pode acarretar um desastre. Da mesma forma, os agentes podem se deparar com a falácia dos *sunk costs*, visto que um mau entendimento do conceito e de sua irrelevância nas decisões futuras pode levar o agente a insistir em decisões incorretas.

Arranjos institucionais existentes geralmente serão mais atrativos em comparação a arranjos hipotéticos ou aos recém-criados, em especial pela aversão à perda e pelos custos de oportunidade. Como os atores se comprometem com base nas instituições e políticas já existentes, o custo de abandonar esse arranjo existente, em regra, é muito elevado. Novas instituições não podem garantir, *ex ante*, estabilidade e, especialmente, a posição relativa dos agentes comprometidos com a estrutura prévia; desse modo, os incentivos para a adoção de novas regras e instituições, quando em equilíbrio, são bastante reduzidos. Por isso, os retornos crescentes que geram o *path-dependency* afetam fortemente o arcabouço institucional e as políticas públicas.

#### 4.3 A ENCRUZILHADA ECONÔMICA

São inegáveis a existência e hegemonia de um sistema econômico de produção de mercadorias e serviços centrado na propriedade privada dos meios de produção e do capital, um mercado livre (com determinação dos preços pela lei da oferta e da demanda, com maior ou menor interferência dos Estados) e a consideração da força de trabalho como mais um elemento da cadeia produtiva. Temos uma economia capitalista globalizada em seu sentido mais amplo e completo já experimentado.

Marx (2002) aponta o capitalismo como sendo um monstro, uma maneira irracional de conduzir um mundo que alça ao mercado a satisfação das necessidades humanas, mas um monstro que poderia ser domesticado, pois



considera que tudo o que é criado pelo ser humano pode ser submetido ao seu controle. Em uma visão mais atualizada e interessante, Giddens (1996) compara o sistema capitalista globalizado com a carruagem de *Juggernaut*, deus hindu que, por vezes, quando adorado por seus fiéis, dispara sua carruagem em direções imprevisíveis atropelando seus seguidores. Essa simbologia está relacionada com o fato de os governos e a sociedade poderem dirigir essa carruagem, mas apenas até certo ponto, jamais podendo prever com certeza o caminho e o ritmo dessa viagem. Retornando à imagem marxista do capitalismo, claro está que a social-democracia não pode dominar o monstro; o máximo que pode fazer é celar o animal e colocar-lhe rédeas, permitindo-lhe tão-somente uma direção que minimize os perigos e maximize as oportunidades para todos.

Este é o pragmatismo ao qual foi conduzida a nova social-democracia: a aceitação do mercado e sua democratização, a reforma (limitada) do Estado por meio de partidos multiclassistas e da sociedade civil, além da assunção de um papel regulador por parte do Estado. Em especial nos países que nos propomos analisar (Chile, Uruguai e Brasil), não raro, as esquerdas institucionais tiveram de acenar com a aceitação das regras do capitalismo internacional, mesmo antes de vencerem as eleições, a fim de evitar, ou impedir, a ampliação de crises especulativas. A validação desse arcabouço institucional foi além, inclusive com a manutenção de políticas vinculadas aos programas de estabilização do início da década de 1990, que ficaram conhecidas pela expressão cunhada por Williamson (1989) como “Consenso de Washington” e que foram sempre combatidas pela mesma social-democracia.

Sem maiores discussões ideológicas, a expressão de Williamson (1989) faz referência a um conjunto de políticas econômicas distribuídas em dez pontos: (1) Política fiscal disciplinada; (2) Segurança legal aos direitos de propriedade; (3) Taxa de câmbio competitiva; (4) Liberalização do investimento estrangeiro direto; (5) Reforma tributária; (6) Taxas de juro moderadas, mas positivas em termos reais; (7) Liberalização do comércio; (8) Privatização das empresas estatais; (9) Desregulamentação, com exceção de segurança, meio ambiente, consumidor e instituições financeiras; (10) Redirecionamento do gasto público para educação e saúde básicas e investimento em infraestrutura.

A adoção dessas medidas, independentemente da imposição maior ou menor por parte do FMI ou do Banco Mundial por Brasil, Uruguai, Chile, entre outros países latino-americanos, está em larga escala relacionada com a reação à crise macroeconômica que atingia a América Latina nas décadas de 1980 e início da de 1990. A multiplicidade de causas da crise, como a disparada dos preços do petróleo, o nível elevado de dívida externa, o aumento exógeno das taxas de juros internacionais pelo aumento da taxa americana e a perda ou diminuição de crédito internacional, foi o elemento principal de uma crise insuperável para países com fundamentos macroeconômicos por demasiado inconsistentes. As políticas latino-americanas de substituição de importações acabaram por engessar a economia ao ponto de impedir a expansão das exportações de forma rápida para compensar a elevação do preço do petróleo que era importado, fato que não ocorreu com economias.

Franko (2007) e Read (2007) concluem que, impossibilitados de buscar novos empréstimos externos ou de ampliar exponencial e rapidamente as exportações, muitos dos países latino-americanos não dispunham de alternativas sustentáveis para a redução da demanda interna senão pela via da disciplina fiscal, a redução do protecionismo e a orientação de suas economias para a exportação.

Autores neokeynesianos e pós-keynesianos sempre criticaram a adoção dessas regras, por serem por demais rígidas e quase inalcançáveis. A teoria da flexibilização das leis trabalhistas, que deveriam criar novas vagas de trabalho, não corroborava a evidência empírica da região, retirando direitos dos trabalhadores sem notável contrapartida no incremento do emprego. As regras também não consideravam diferenças culturais e estruturais das economias afetadas e, ainda, apontavam que, dada a magnitude dos ajustes, deveriam ser feitos em tempo de crescimento econômico e jamais durante uma crise econômica.

Para Keynes (1992) a política monetária não funciona plenamente em situações de crise, pois, por mais que o Banco Central reduza os juros, ninguém pode obrigar o cidadão a pedir um empréstimo. Na crise, o público manifesta preferência pela liquidez, ou seja, as pessoas preferem poupar a se endividar. Com medo do que poderá acontecer, os bancos também preferem ficar líquidos. Por

causa disso, Keynes aconselhava os governos a adotar uma política fiscal mais ativa, com elevação dos seus gastos e com redução dos impostos. Esse estímulo fiscal, segundo Keynes, ajudaria a sustentar a demanda e a evitar o pior. A política fiscal anticíclica é, portanto, baseada nas teorias de Keynes e fora adotada em outras crises econômicas, como na grande depressão pós-1929.

Birdsall e De La Torre (2003) concordam que um dos defeitos das regras estabilizadoras propostas a países como Chile, Uruguai e Brasil está no que deixou de ser incluído, não nas regras de ajuste propostas em si. Há necessidade de um passo à frente, evoluindo além de políticas macroeconômicas meramente de primeira geração e reformas de comércio exterior. O passo necessário envolve reformas que ampliem a produtividade e programas de inversão direta nas camadas mais baixas de renda.

Isso incluía a melhora do ambiente para investimento, a diminuição da carga tributária, especialmente sobre as pequenas empresas, o fortalecimento das instituições (em especial o judiciário), a luta contra a pobreza e a melhora do nível de educação. A atenção especial no combate à pobreza deveria seguir programas de transferência de renda condicionados, como os adotados no Brasil e no México.

Para Kuczynski e Williamson (2003) a prova da eficácia desses instrumentos macroeconômicos está na sua manutenção em certos países governos por partidos de esquerda como o Brasil, o Chile e o Uruguai. O não abandono das metas do Consenso por esses países, por terem encontrado estabilidade macroeconômica por meio de modelos fortemente lastreados na disciplina fiscal e, especialmente, monetária, seria, para os autores, a prova do acerto, mesmo que parcial. Outro sinal estaria na manutenção de suas economias no mesmo patamar de abertura externa anterior, ou sua ampliação, mas jamais se verificando a imposição de novas ou maiores restrições ao comércio global ou ao investimento estrangeiro.

O caso chileno mostrou-se um dos maiores sucessos da adoção das regras do Consenso, segundo Martinez e Diaz (1995), que apontam ainda o Uruguai como um dos aderentes que se beneficiaram. Apesar do dissenso sobre a base do sucesso chileno estar sobre a propriedade estatal de algumas indústrias, em

especial a de cobre, ou sobre um conjunto macroeconômico robusto voltado para o mercado exterior com incentivos diretos às exportações, as instituições públicas fortes, em especial o sistema educacional, são elementos indissociáveis de qualquer análise. O Brasil, apesar das modestas taxas de crescimento, começou a diminuir reduzir a pobreza extrema com os recursos excedentes da disciplina fiscal.

### **4.3.1 Institucionalidade macroeconômica**

A internacionalização produtiva e a globalização financeira crescentes provocaram mudanças econômicas e institucionais fundamentais nos últimos decênios, com amplos impactos sobre o desempenho das políticas econômicas nacionais. Um dos aspectos mais relevantes neste novo contexto é a disciplina macroeconômica. Entendidos como o fundamento do crescimento econômico sustentado de longo prazo, do aumento da taxa de emprego, das receitas e da diminuição da pobreza, os agregados econômicos são fundamentais para a manutenção do equilíbrio econômico e institucional, seja no curto, seja no longo prazo.

Sobre a macroeconomia também convergem pressões pelo aumento do gasto público oriundas dos mais diversos ramos da sociedade. Com a necessidade de assegurar a coerência do seu sistema econômico, os governos são obrigados a priorizar algumas políticas emergenciais em detrimento de outras, afetando de formas distintas diferentes grupos sociais. Por isso, fazer política macroeconômica é fazer economia política, buscando um equilíbrio entre a disciplina fiscal, seus sucedâneos e justiça redistributiva.

Chile, Brasil e Uruguai, como quase todas as nações latino-americanas, aderiram às regras macroeconômicas propostas para estabilizar suas economias na década de 1990. O que distingue esses países dos demais de sua região é o fato de, mesmo depois que partidos progressistas de esquerda assumiram o governo, as

regras macroeconômicas, vistas por muitos como neoliberais, foram mantidas e, até mesmo, ampliadas, independentemente da retórica de cada governo nacional.

### **4.3.2 Política Fiscal**

A política fiscal é um dos componentes do equilíbrio macroeconômico, cuja capacidade de gerar efeitos expansivos ou redutivos sobre certos agregados econômicos, em especial sobre a demanda, reafirma o compromisso dos governos com os três pilares dessa política econômica: responsabilidade fiscal, metas de inflação e câmbio flutuante. A disciplina fiscal está vinculada, também, à contenção nos gastos e equilíbrio nas contas públicas.

Enquanto administração das receitas e despesas do governo, a política fiscal afeta o nível de demanda agregada, o que influi na renda disponível dos indivíduos. Ao seu turno, a renda disponível determina, parcialmente, os níveis de consumo e poupança. Uma política fiscal restritiva tem como base a diminuição dos gastos públicos e a elevação dos impostos, com o objetivo de reduzir a demanda agregada e o consumo privado para controlar inflação. Se expansionista, a política fiscal tem como fundamento aumento nos gastos públicos e corte de impostos, com o objetivo aumentar a demanda agregada e o consumo privado. Isso porque, dado um nível de renda, quanto maiores os impostos, menor será a renda disponível e, portanto, o consumo; já, quanto maior o gasto público no setor real, maior a demanda e maior o produto.

A política fiscal ganhou ares de ferramenta imprescindível na formação das expectativas dos agentes, na avaliação do risco-país e no comportamento dos juros e do câmbio. Em razão disso, o esforço de reconstrução da institucionalidade fiscal na década de 1990 buscou assegurar a sustentabilidade intertemporal das contas públicas e não devolver ao Estado o papel ativo de indutor do desenvolvimento. A perspectiva de atuação da política fiscal desmontou os antigos

pilares de sustentação e construiu novo *modus operandis*, baseado na geração de superávits primários e na definição de regras fiscais.

O desenho da política fiscal preocupou-se em apontar o caminho a ser percorrido caso o risco-país e a volatilidade do câmbio e dos juros ameacem a situação das contas públicas. As privatizações, em especial no caso brasileiro e, em certa medida, no chileno, juntamente com aumento da carga tributária, atenuaram as possíveis tensões e viabilizaram a expansão simultânea dos gastos correntes e dos superávits primários, à custa, no entanto, do constrangimento dos investimentos.

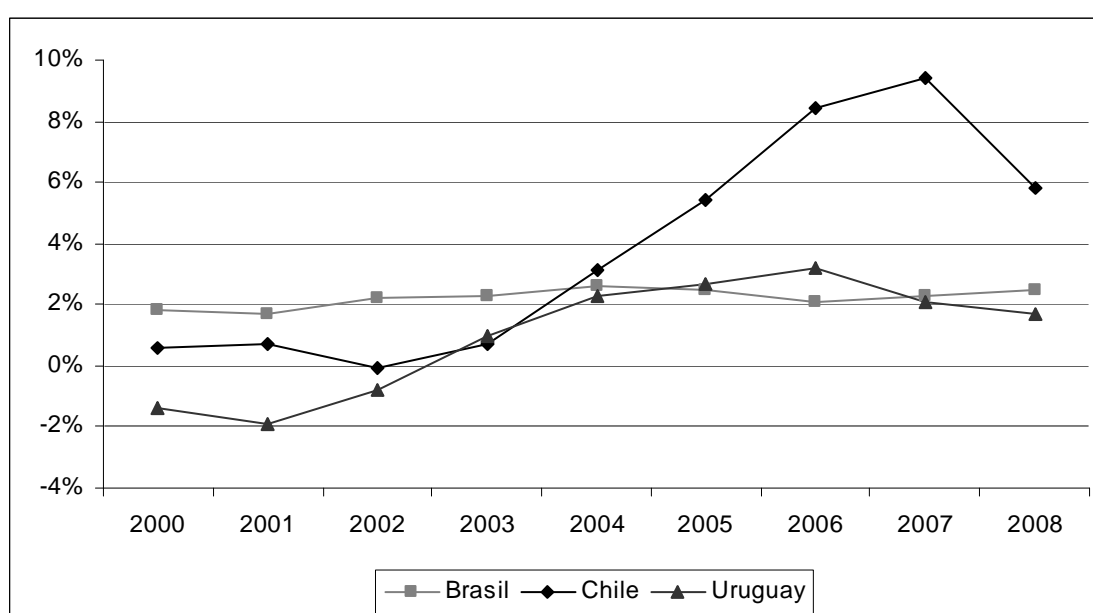


Gráfico 12 - Evolução do Resultado Primário de Brasil, Chile e Uruguai em (%) sobre o PIB entre 2000-2008

Fonte: BCU, INE e CGN (Uruguai); BCC, INE e Ministério da Economia (Chile) e BCB e Ministério da Economia (Brasil)

Dentro da Economia Neoclássica e das políticas ortodoxas, a importância de se obter superávit primário é que esta poupança adquirida é utilizada para pagar os juros da dívida que o governo tem com outros países ou demais credores; portanto, quanto maior o superávit primário, maior é a capacidade que o governo possui de arcar com seus compromissos financeiros. O Gráfico 12 mostra a evolução do resultado primário na década de 2000 para os países em estudo. No Brasil percebe-se uma política de tangenciamento do superávit em cerca de 2% do PIB, especialmente após o primeiro governo de Lula da Silva (PT), a partir de quando não se percebe redução abaixo do patamar dos 2%. No Chile o que se percebe é uma grande expansão positiva do resultado primário dentro dos governos

concertacionistas liderados pelos socialistas Lagos e Bachelet, chegando a 9,4% do PIB em 2007 para uma retração no ano seguinte (mesmo assim configurando um superávit quase três vezes maior que os de Brasil e Uruguai para o mesmo período).

Também o Uruguai, sob a presidência de Vázquez (FA), estabelece um programa fiscal capaz de gerar superávits próximos aos 2% do PIB de forma mais sustentada em comparação com a instabilidade do período anterior. Considerado por investidores estrangeiros como uma medida das condições de amortizar dívidas, superávits primários cada vez maiores apontam para a confiabilidade do país como capaz de honrar seus compromissos, além de servir como indicador de segurança para aplicações financeiras.

Para obter o superávit primário o governo tem dois caminhos: o primeiro é aumentar a arrecadação de impostos; o segundo, o corte nos gastos públicos. Existe, no entanto, o lado considerado negativo de obter superávit primário cada vez mais elevado, que é a redução da quantidade de dinheiro disponível para o governo realizar investimentos. Cabe lembrar que o investimento público é visto, dentro da teoria keynesiana, como a ferramenta capaz de elevar a demanda agregada.

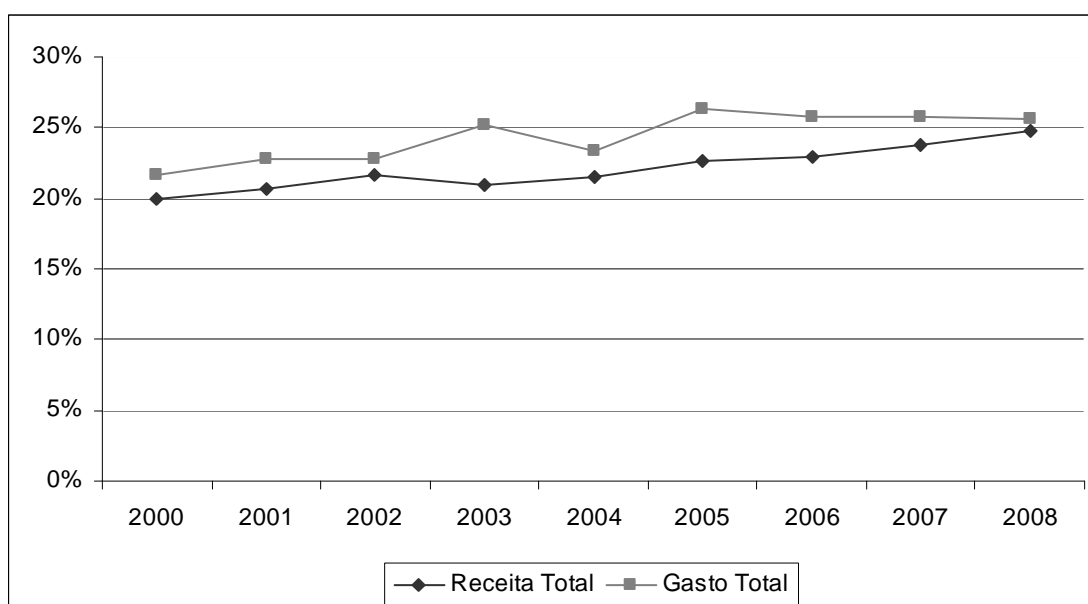


Gráfico 13 - Evolução da Receita Total e do Gasto Total do Brasil (Governo Federal) em (%) sobre o PIB (2000-2008)

Fonte: BCB e Ministério da Economia

O Gráfico 13 apresenta a evolução dos gastos e receitas do governo federal brasileiro em porcentagem do PIB. O GAP verificado nos anos de

2003 e 2005 não está relacionado com a ampliação de superávit primário para aqueles anos. Isso indica que o investimento do governo federal naqueles anos foi maior, reduzindo o resultado primário. Os gráficos seguintes, 14 e 15, apresentam a mesma série de dados para Chile e Uruguai, respectivamente.

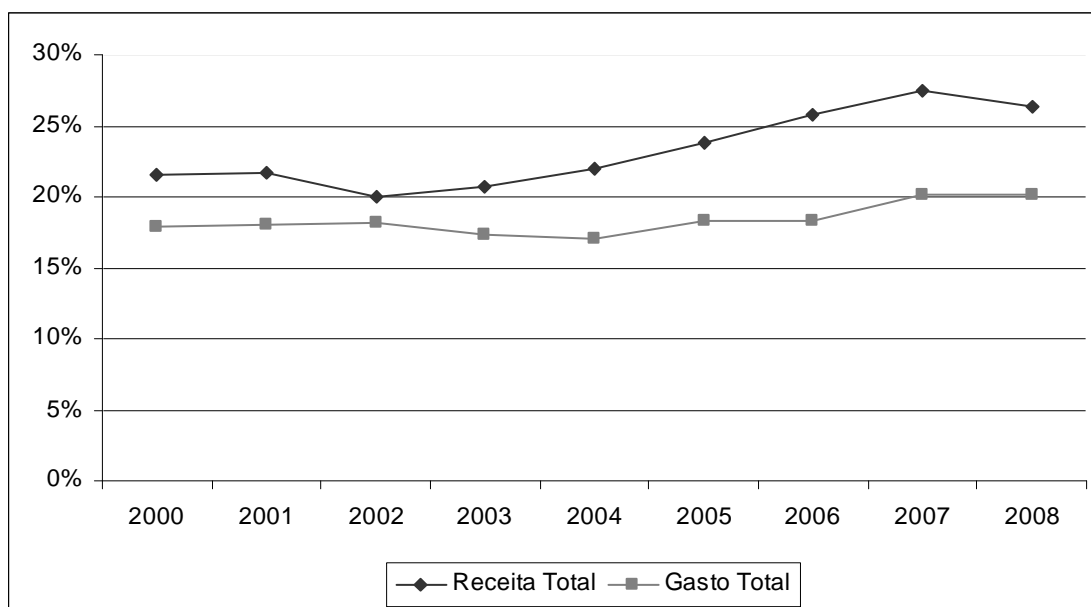


Gráfico 14 - Evolução da Receita Total e do Gasto Total do Chile em (%) sobre o PIB (2000-2008)

Fonte: BCC, INE e Ministério da Economia

Nos dados para o Chile o que se percebe é uma relação intuitiva entre o GAP gerado na relação receitas/gastos e a expansão do superávit primário nos anos de 2004 a 2007.

Para o caso uruguaio a simetria constante entre receitas e despesas parece ser capaz de explicar apenas o período de 2004 em diante. Os anos anteriores parecem necessitar de explicações mais conjecturais, como a crise de 2002.



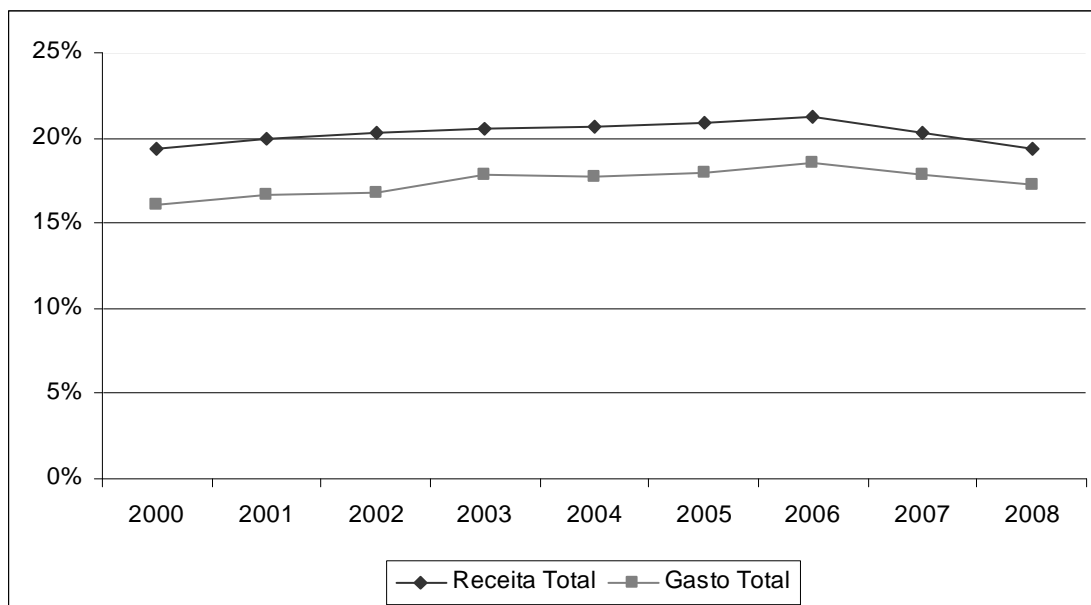


Gráfico 15 - Evolução da Receita Total e do Gasto Total do Uruguai em (%) sobre o PIB (2000-2008)

Fonte: BCU, INE e CGN.

A fim de verificar a existência de alguma correlação entre o gasto público e receita total com a criação de superávits, utilizamos o índice de correlação de Pearson na confecção da Tabela 11. Em estatística descritiva, o coeficiente de correlação de Pearson, também chamado de "coeficiente de correlação produto-momento", ou simplesmente de " $r$  de Pearson", mede o grau da correlação entre duas variáveis de escala métrica. Este coeficiente assume apenas valores entre (-1) e (1), em que (1) significa uma correlação perfeita positiva entre as duas variáveis e (-1), uma correlação negativa perfeita entre as duas variáveis; por fim, (0) indica que as duas variáveis não dependem linearmente uma da outra, no entanto pode existir uma dependência não linear.

Tabela 11 - Correlação do Resultado Primário pelo índice de Pearson com o Ingresso Total e o Gasto Total para Brasil, Chile e Uruguai

	Correlação do Resultado Primário por Pearson ( $r$ )	
	Ingresso Total	Gasto Total
Brasil	0,585	0,599
Chile	0,951	0,665
Uruguai	0,655	0,901

Fonte: Elaboração Própria com dados dos gráficos anteriores.

O índice de correlação de Pearson ( $r$ ) para as variáveis analisadas indica que para o caso brasileiro a geração de superávits apresenta correlação

moderada tanto com o gasto total como com o ingresso total, ou seja, o incremento do ingresso total não determina *per se* a verificação de superávits primários. A correlação do superávit primário com o gasto total para o Brasil pode ser classificada como positivamente moderada. Assim, em princípio, a geração de superávit primário não se dá pela redução de gastos públicos de forma direta. A correlação indica que existe uma tendência moderada ao aumento do gasto público total, ao mesmo tempo em que se percebe ampliação do superávit primário.

Para o caso chileno observa-se que existe forte correlação do superávit primário com o ingresso total ( $r = 0,951$ ), ou seja, a geração de superávits está diretamente relacionada com a elevação das receitas. Da mesma forma, existe uma correlação moderada a forte, mas positiva, entre o resultado primário e os gastos do governo. Essa verificação indica que, a exemplo do Brasil, a geração de resultados primários positivos vem acompanhada de elevação do gasto público, embora não na mesma proporção.

As correlações para o Uruguai mostram-se próximas às do Chile, mas de forma inversa. No caso uruguaio há forte correlação positiva do resultado primário com o gasto público ( $r = 0,901$ ). Quanto maior é o gasto público, maiores são os superávits primários. Por sua vez, a correlação com as receitas totais de moderada a forte ( $r = 0,655$ ) indica que o resultado primário tem correlação positiva com as receitas totais. O aumento do superávit está parcialmente condicionado ao aumento de receitas (o que é razoável de se esperar). Contudo, a geração resultados primários positivos tem relação muito mais estreita com o gasto público para o caso uruguaio. Parece, num primeiro momento de análise, não ser admitida a pura geração de superávits primários sem a elevação do gasto público total.

### **4.3.3 Política Monetária**

Keynes (1992) sustenta que a formulação e gestão da política macroeconômica devem ser abrangentes, englobando, simultaneamente, ações em

diversas frentes, todas coordenadas entre si. Tão importante quanto a definição de instrumentos específicos de política monetária seria a necessidade de coordenação entre política monetária e fiscal. Ao contrário da postura fiscalista que caracteriza o keynesianismo dominante no pós-guerra, a visão keynesiana é de que as políticas fiscal e monetária sejam tomadas como complementares, \_ não substitutas, \_ atuando de forma simultânea e coordenada, ajustando-se a cada situação específica.

A política fiscal representa um instrumento importante ao elevar o gasto agregado e gerar um efeito multiplicador da renda. Segundo Minsky (1986), o governo deve ter um padrão de gastos suficientemente alto para contrabalançar eventuais quedas dos investimentos privados, estabilizando a demanda agregada e os lucros. Não se trata, entretanto, de defender a crônica geração de déficits públicos, tal como a postura adotada algumas vezes pela Síntese Neoclássica e frequentemente atribuída ao próprio keynesianismo. Propõe-se um regime de tributação e gastos tal que o orçamento público seja deficitário com a economia em retração e superavitário em períodos de expansão, funcionando, assim, como um estabilizador automático de demanda. O resultado final deveria ser positivo, evitando o crescimento explosivo da dívida pública e a necessidade de condições cada vez menos favoráveis ao governo para a obtenção de empréstimos.

Keynes (1992) defende que a política monetária deve ter papel acomodativo, isto é, a oferta de moeda deveria acompanhar oscilações em sua demanda — causadas por variações do produto nominal e no grau de preferência pela liquidez —, buscando manter certa estabilidade nos termos de crédito e evitar impactos negativos sobre a atratividade dos bens de investimento. Por outro lado, a política monetária pode ter efeitos positivos sobre a renda e o emprego ao afetar o valor dos ativos e a solvência de firmas e instituições financeiras. Isso se relaciona ao papel de prestador, em última instância assumido pela autoridade monetária, que se dispõe a comprar papéis com alto risco e baixa liquidez, substituindo-os por títulos do próprio BC (mais seguros e mais líquidos), melhorando, assim, o perfil do portfólio das empresas

A atuação de autoridades monetárias sobre a quantidade de moeda em circulação, de crédito e das taxas de juros controlando a liquidez global do sistema econômico é a principal atribuição da política monetária. Agindo diretamente sobre o controle da quantidade de dinheiro em circulação e visando defender o poder de compra da moeda, a política monetária pode ser expansionista ou restritiva. Em uma política monetária restritiva, a quantidade de dinheiro em circulação é diminuída, ou mantida estável, com o objetivo de desaquecer a economia e evitar o aumento dos preços. Em uma política monetária expansionista, a quantidade de dinheiro em circulação é aumentada, com o objetivo de aquecer a demanda e incentivar o crescimento econômico. Cabe ressaltar que a política monetária expansionista visa criar condições para o crescimento econômico, porém não o determina.

Liquidez da economia e crédito interno são elementos fundamentais para a análise dos resultados das políticas monetárias. A liquidez é dada por seus mais diversos níveis. A massa monetária M0 é o dinheiro emitido pelo Banco Central; consiste no dinheiro em circulação e pelos depósitos à ordem dos bancos no Banco Central. Além da base monetária M0, existem outros três agregados, nomeadamente, M1, M2, M3 e M4. Os meios de pagamento, chamados de M1, são a soma do papel-moeda em poder do público mais os depósitos a vista no sistema financeiro; o agregado M2 consiste em M1 mais os títulos públicos, ao passo que M3 consiste em M2 mais os depósitos em caderneta de poupança; por fim, M4 equivale a M3 mais os depósitos a prazo.

O grande determinante da sequência é a liquidez, ou seja, a possibilidade, no tempo, de transformar o ativo em bens e serviços. Por isto se diz que M1, os meios de pagamento, possui liquidez total, ao passo que M2, para poder ser transformado em bens e serviços, demandará 24 horas; M3, 30 dias; M4, mais de 30 dias, em regra.

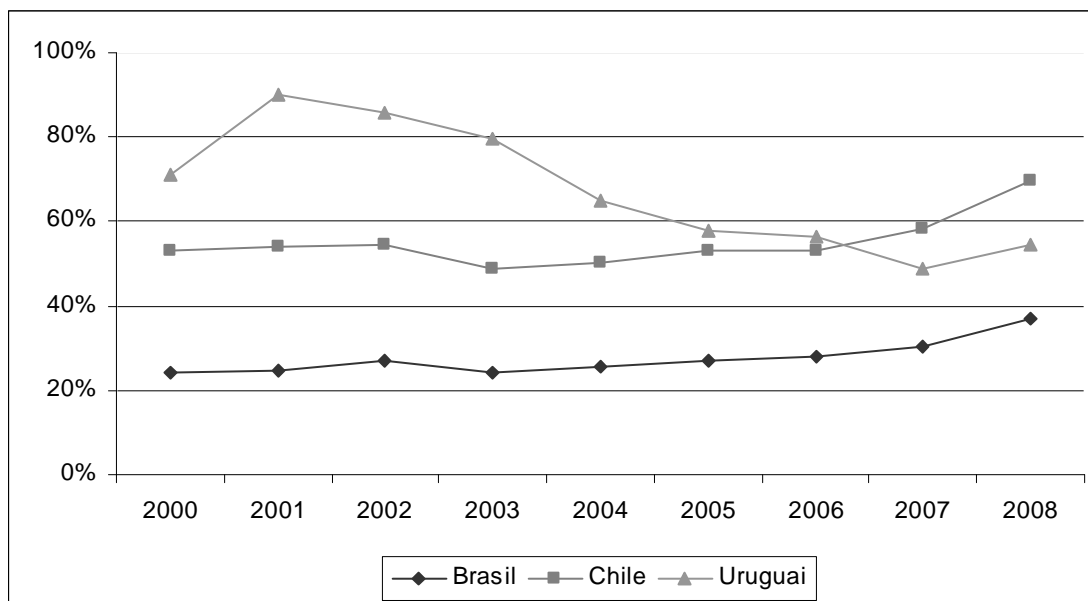


Gráfico 16 - Evolução da Liquidez (M3) no Brasil, Chile e Uruguai em (%) sobre o PIB entre 2000-2008

Fonte: Bancos Centrais de Brasil, Chile e Uruguai

O Gráfico 16 mostra a evolução da quantidade de moeda, massa monetária (M3), dos países em análise. Nota-se a tendência de expansão do volume monetário, no longo prazo, para Brasil e Chile. No segundo a expansão tem início em 2006, ao passo que no Brasil o processo é mais gradual, com início em 2003. Preocupados com a possibilidade de gerar inflação e sob a espada das metas inflacionárias, Chile e Brasil promoveram um expansão monetária mais acentuada apenas nos últimos anos. No Uruguai o que se percebe é uma forte contração monetária desde 2001. Contudo, a explicação para a redução da liquidez e da massa monetária em depósitos pode não estar nas políticas econômicas dos governos uruguaios, mas, sim, na quantidade de depósitos em moeda estrangeira.

Diversamente de Chile e Uruguai, o Brasil veda a possibilidade de depósitos em moeda estrangeira. O artigo 1º do Decreto-Lei n. 857/69 veda o curso legal de moeda estrangeira no território nacional, o que significa que pagamentos não podem ser efetuados em moeda que não a nacional brasileira. Regramentos do Banco Central do Brasil terminaram por coibir a possibilidade de depósitos que não em moeda nacional.

Os Gráficos 17 e 18 apresentam a quantidade de depósitos em moeda nacional e em moeda estrangeira (dólares) para as economias de Chile e Uruguai.

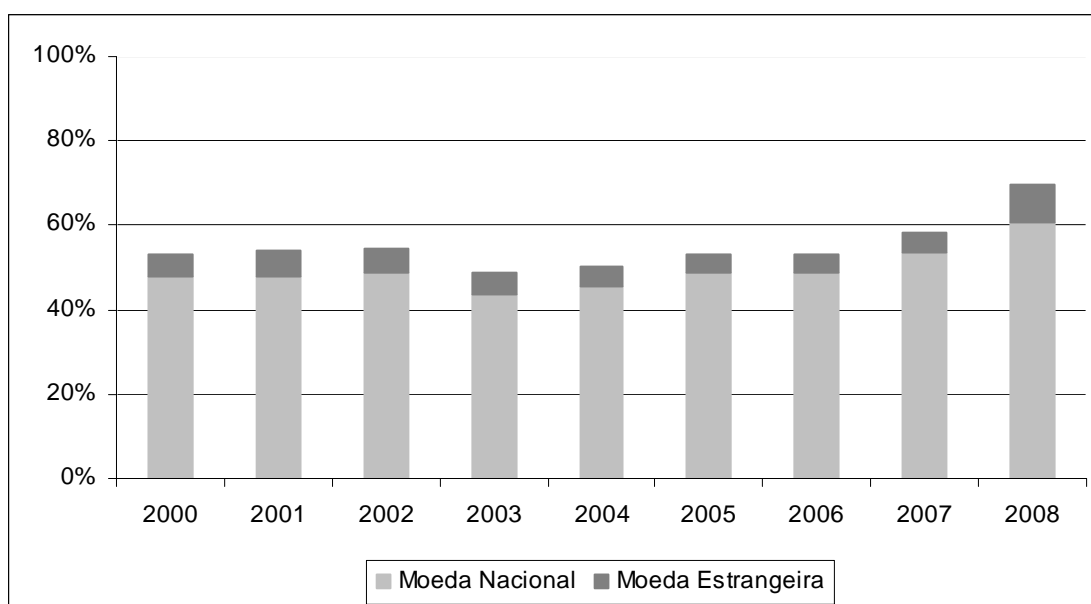


Gráfico 17 - Evolução dos Depósitos à vista no Chile em (%) sobre o PIB entre 2000-2008

Fonte: BCC, INE e Ministério da Economia

O total do meio circulante no Chile está fortemente correlacionado com os depósitos em moeda nacional ( $r = 0,986$ ), ou seja, a expansão monetária depende mais das políticas monetárias do Banco Central chileno do que dos depósitos feitos em moeda estrangeira, sobre as quais as autoridades monetárias não têm possibilidade de controle via ajuste restritivo, em regra. Com uma proporção média de 9:1 os depósitos em moeda nacional superam em muito os depósitos em moeda estrangeira (dólares), indicando uma boa autonomia em termos monetários.

No Uruguai as relações monetárias são inversas: os depósitos em moeda estrangeira (dólares) superam aqueles em moeda local na proporção média de quase 6:1 no período. Verifica-se uma correlação quase perfeita entre o total de meio circulante (M3) com os depósitos em moeda estrangeira ( $r = 0,998$ ). Assim, a quantidade de moeda estrangeira na economia uruguaia é determinante da quantidade de meio circulante. Contudo, desde o governo Vázquez (FA) essa proporção vem diminuindo para patamares inferiores a 4:1. Note-se que essa diminuição se dá pela redução da quantidade de depósitos em dólares, não pela elevação no meio circulante nacional, que é muito tímida.

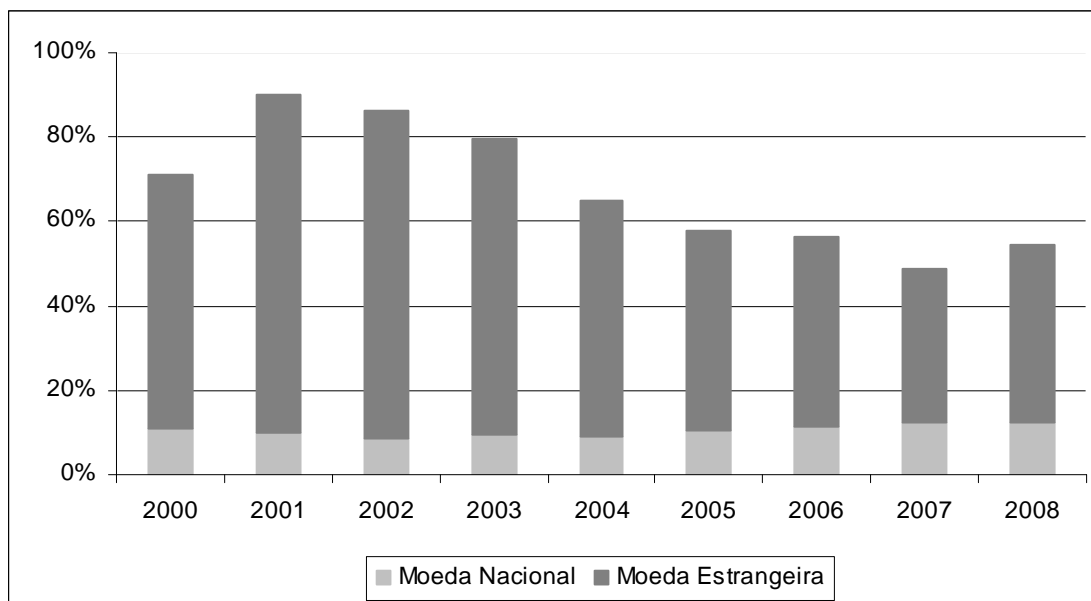


Gráfico 18 - Evolução dos Depósitos à vista no Uruguai em (%) sobre o PIB entre 2000-2008

Fonte: BCU, INE e CGN.

Outro importante elemento de análise em termos de política monetária é a disponibilidade interna de crédito. Além de influir, potencialmente, nos agregados de massa monetária, a disponibilidade de crédito interno é indicativa de uma política pública voltada para o crescimento pela expansão dos investimentos. A oferta de crédito é fundamental para a indústria expandir a produção com novos investimentos para ampliar a capacidade de produção, assim como para o comércio na aquisição de estoques e repasse ao consumidor.

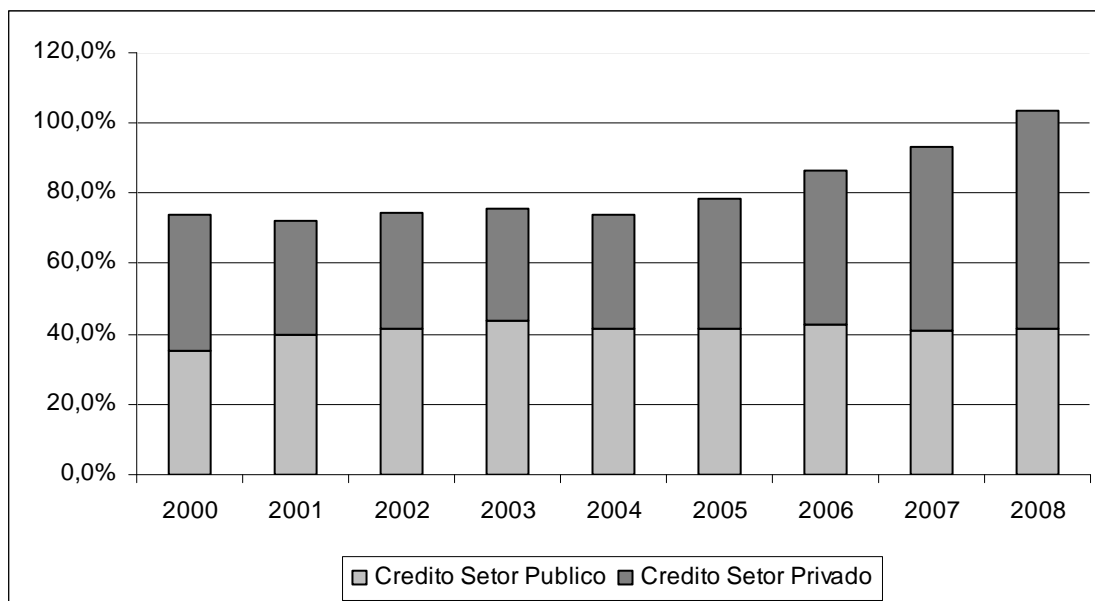


Gráfico 19 - Crédito Interno do Setor público e do Setor Privado no Brasil em (%) sobre o PIB entre 2000-2008

Fonte: BCB e Ministério da Economia

Os Gráficos 19, 20 e 21 apresentam os dados para o crédito interno, público e privado, dos casos analisados. Basicamente percebemos dois tipos de sistemas de crédito: no caso brasileiro, temos claramente um sistema misto de crédito público e privado bastante equilibrado; por sua vez, Uruguai e Chile apresentam sistemas em que existe preponderância do crédito privado e onde, inclusive, o setor público é tomador de crédito, não fornecedor, como no caso chileno.

Evidentemente, cada caso nacional está erigido sob uma série de premissas econômicas e visões da economia que são anteriores, em alguns casos, até mesmo à redemocratização. Contudo, isso apenas amplia o custo da mudança do *status quo*, o grau de liberdade na execução de mudanças dessa magnitude, mas não é capaz de determinar *ad aeternum* as premissas do sistema. Governos de esquerda são eleitos, em boa parte, pela esperança de alterarem o *status quo*, e a ampliação do crédito disponível, em especial pelos setores públicos, é elemento determinante de política monetária. A ausência ou irrelevância do crédito público relega a questão do crédito à instabilidade do mercado e dos agentes privados.

Nesse contexto, o Gráfico 19 mostra os dados do crédito interno disponível para o Brasil entre 2000 e 2008. Note-se que, embora o volume de crédito



público disponível em termos absolutos venha aumentando, o percentual dessa disponibilidade de crédito em relação ao PIB mantém-se praticamente estável, em torno dos 40%. Por seu turno, a concessão de crédito pelas instituições privadas apresentou ampliação a partir de 2006 de menos de 40% para mais de 60% do PIB. Contudo, essa ampliação já passa a sofrer com os efeitos da crise de 2008 e com a consequente redução do crédito privado no Brasil.

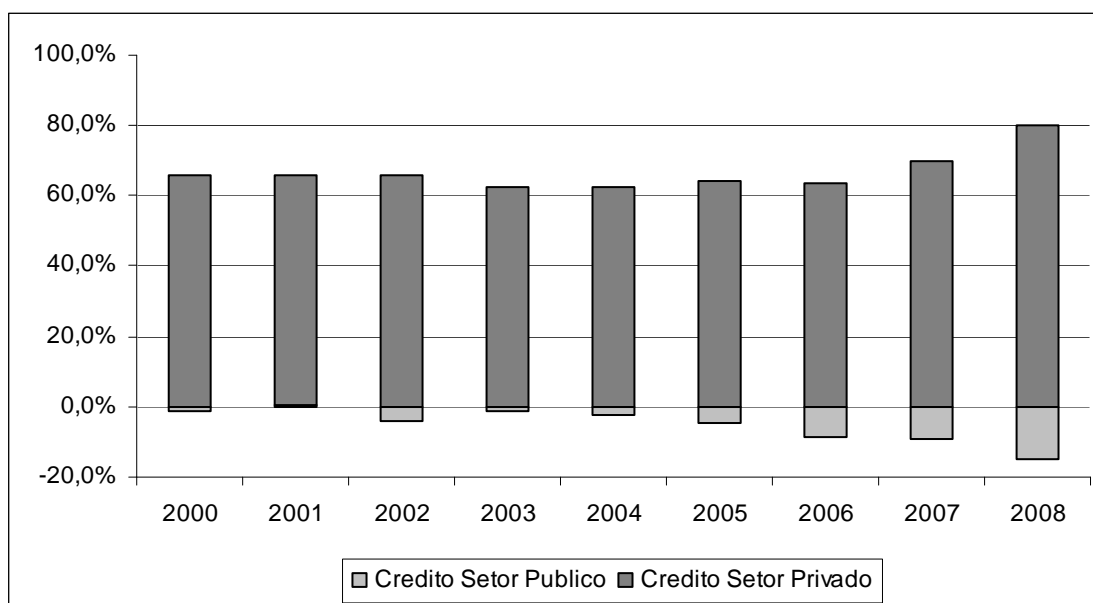


Gráfico 20 - Crédito Interno do Setor público e do Setor Privado no Chile em (%) sobre o PIB entre 2000-2008

Fonte: BCC, INE e Ministério da Economia

Por sua vez, o Chile apresenta um sistema de crédito interno totalmente dependente do setor privado da economia, herança do sistema econômico implementado por Pinochet; o setor público chileno é captador de recursos, não fornecedor de crédito, ou seja, além de não ofertar crédito para a economia, ainda é tomador do crédito privado. Por outro lado, a oferta desse crédito privado é bastante estável e vem se ampliando nos últimos anos, ultrapassando a média histórica de 65% do PIB para alcançar a barreira dos 80%. Tal ampliação deve ser vista com a ressalva de ser o Estado chileno tomador de crédito, pois, se descontada do total de crédito ofertado a parcela tomada pelo setor público, não se pode falar em elevação do crédito interno, mas apenas na manutenção dos patamares históricos.

Como o Chile apresenta crescimento médio do PIB em mais de 4% no período, temos que o volume monetário disponibilizado para crédito pelas

instituições privadas vem sendo elevado a taxas próximas às do PIB, com exceção dos últimos anos, quando o aumento do volume de crédito é ainda maior, mas privado.

O Gráfico 21 apresenta o sistema de crédito interno do Uruguai, percebendo-se a prevalência do crédito privado sobre a participação do Estado. Também se nota a grande volatilidade da quantidade de crédito ofertada em termos do PIB, mais acentuada no caso do crédito privado.

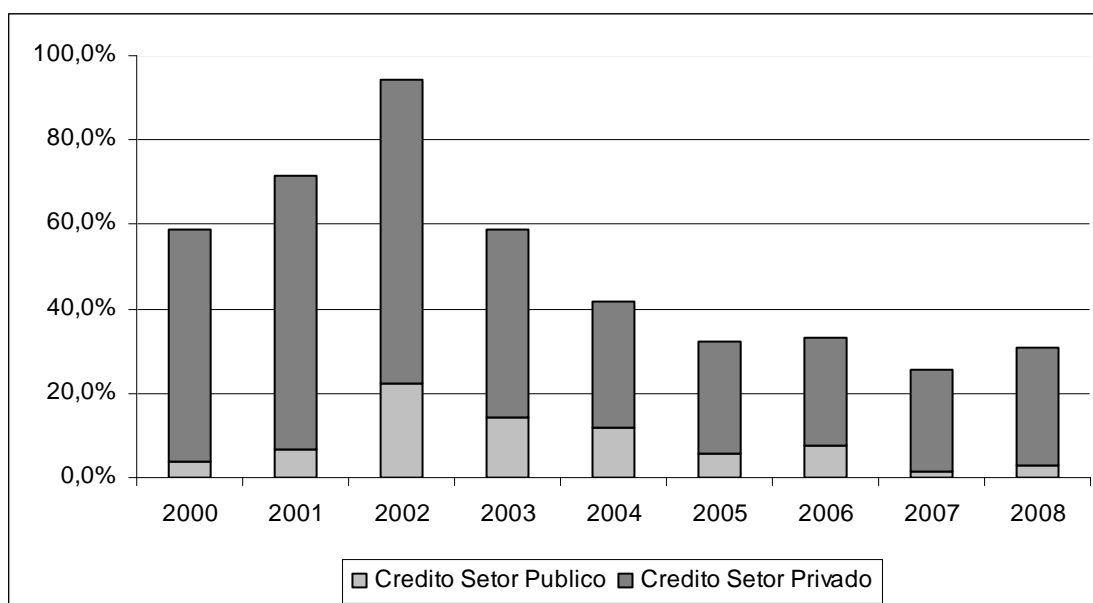


Gráfico 21 - Crédito Interno do Setor público e do Setor Privado no Uruguai em (%) sobre o PIB entre 2000-2008

Fonte: BCU, INE e CGN

Utilizando o índice de Pearson ( $r$ ) para correlacionar o volume de crédito interno no Uruguai com a variação do PIB para o mesmo período, temos que existe uma forte correlação negativa para o PIB e o crédito privado ( $r = -0,925$ ) e correlação negativamente moderada entre o PIB e o crédito público ( $r = -0,567$ ). Isso significa que a queda do PIB acarreta a elevação quase que direta da participação do crédito privado na economia, o que não quer dizer, necessariamente, que exista elevação do volume de crédito privado em momentos de redução do PIB. Parece provável que o volume de crédito disponibilizado seja bastante constante, independentemente do momento econômico, o que explica parte da elevação da participação do crédito em momentos de redução do PIB. Mas a correlação entre redução do PIB e aumento da participação do crédito, em especial privado, é bem clara no caso uruguaio,

indicando que agentes privados auxiliam na ação anticíclica, tirando o lugar que seria preponderantemente do Estado.

Outro agregado econômico extraído das contas nacionais é a dívida pública., que é a soma de tudo aquilo que todos os órgãos do Estado devem, incluindo o governo federal, estados, departamentos, municípios e empresas estatais. A divisão mais comum quando se fala de dívida pública é entre a dívida interna, que pode ser paga em moeda nacional, e a dívida externa, que deve ser paga em moeda estrangeira. As duas têm causas e consequências distintas, embora possam ter implicações uma sobre a outra.

A dívida pública interna possui três origens principais: (a) o financiamento de novos gastos públicos em bens e serviços (despesas com educação, saúde, construção de rodovias, portos, etc.) em qualquer nível de governo ou entidade pública; (b) os gastos com juros sobre as dívidas contraídas no período anterior; (c) no caso do governo central, a política monetária e cambial.

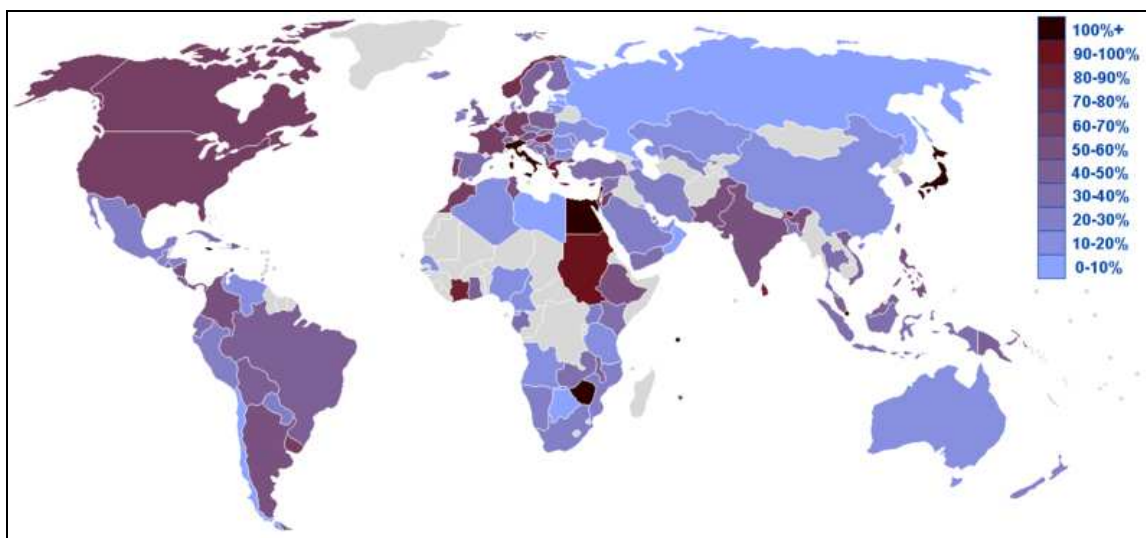


Figura 2 - Dívida Pública Mundial (em % sobre o PIB) em outubro de 2008

Fonte: Banco Mundial

Constituindo-se em uma forma de obter recursos financeiros por parte do Estado, a dívida pública materializa-se, em regra, pela emissão de títulos mobiliários. Teoricamente criados para arcar com a necessidade pontual de dinheiro, seja para fazer frente a despesas imediatas, seja para investimentos no médio e longo prazo, esses títulos são amplamente utilizados por todas as economias

abertas. A dívida pública completa o corolário de opções capazes de financiar as atividades do Estado (juntamente com a arrecadação de impostos, taxas, preços públicos, etc. e a emissão de moeda nova via expansão monetária).

Ainda a dívida pública pode ser usada como instrumento de política econômica. Neste caso, pode afetar de forma mais ou menos direta algumas variáveis econômica de relevância, como a oferta monetária, os juros, a poupança e a forma de canalização da própria dívida, com recursos naturais ou estrangeiros. O endividamento como instrumento de política monetária se dá pela possibilidade de o Estado comprar e vender os títulos que emitiu, aumentando, ou reduzindo, a quantidade de moeda em circulação. Seguindo a teoria quantitativa da moeda (em especial no longo prazo), quando existisse inflação, haveria excesso de moeda e a solução seria a venda dos títulos no mercado interno para retirar esse dinheiro extra em circulação. Do lado oposto, em um cenário de deflação, a necessidade de moeda seria suprida pela compra de títulos pelo Estado, retirando papel mobiliário e injetando papel moeda na economia.

Diferentemente daquilo previsto em tese pela teoria econômica, nos casos em análise a dívida pública apresenta componentes muito vinculados à ideia de *path-dependency*. A dívida pública nesses países, assim como em quase toda a América Latina, sempre apresentou no seu componente externo um grande empecilho ao crescimento e ao desenvolvimento da região, dada a dificuldade da rolagem da mesma e às razões, nem sempre produtivas, da sua formação.

Nesse contexto, o Uruguai é o único caso que ainda aparece bastante dependente do seu componente externo da dívida. Como asseveram Bertino e Bertoni (2004), mesmo após o Plano Brady ter saneado parcialmente a dívida pública e permitido uma melhor colocação dos papéis do país no exterior, e até mesmo dentro do país, a obtenção do grau de investimento outorgado pelas qualificadoras de risco acelerou a política de busca de poupança externa em níveis consideráveis. Em 2002 o volume da dívida pública ultrapassou os 100% do PIB quando do auge da crise da Argentina. A superexpansão da dívida pública externa apresentou-se como a única forma de o governo arcar com seus compromissos.

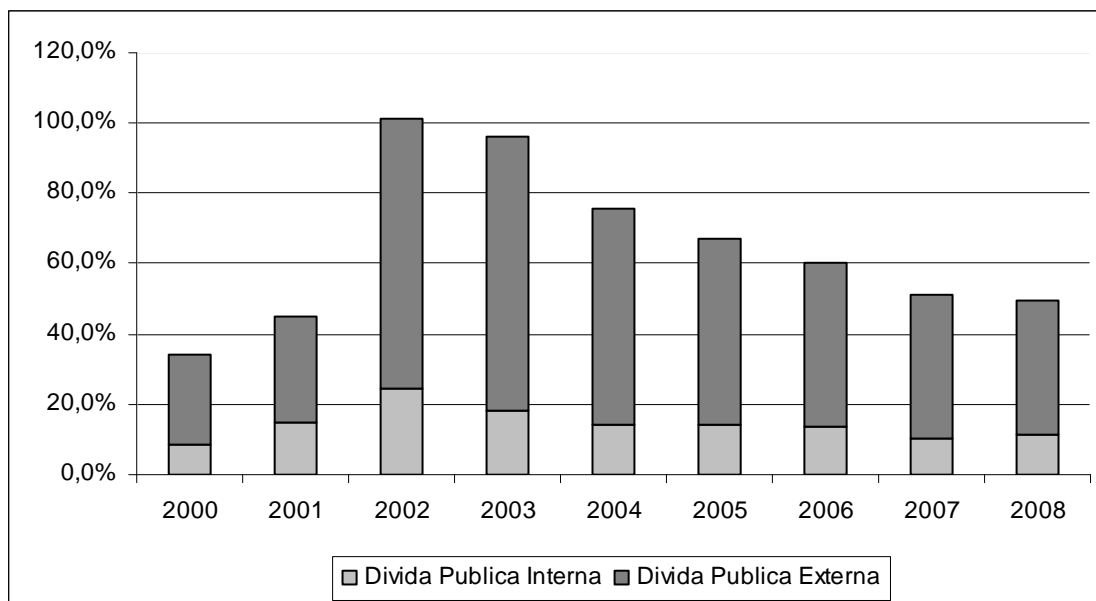


Gráfico 22 - Dívida Pública Uruguaia em (%) sobre o PIB entre 2000-2008

Fonte: BCU, INE e CGN

O Gráfico 22 mostra que, após a crise de 2002, o governo vem diminuindo o montante da dívida, processo que teve início nos anos que a sucederam, ainda no governo Battle (Partido Colorado), política essa que foi mantida pelo governo de esquerda de Vázquez (FA), contudo ainda não regressou aos patamares anteriores à crise. Assim, o Uruguai se vê refém do mesmo sistema que historicamente o aflige, uma difícil situação fiscal gerada pela necessidade de destinar montante significativo de recursos do setor público para pagar déficits gerados no passado que foram financiados pela elevação da dívida pública, em especial dívida externa.

O governo Vázquez (FA) vem buscando diminuir a dependência externa de capitais para reduzir o risco cambial de crises internacionais; contudo, pelo tamanho de sua economia comparada com o tamanho da dívida externa, a margem de manobra para a esquerda uruguaia é bastante restrita.

No Brasil, nos anos recentes, principalmente depois do Plano Real, a dívida pública externa diminuiu se expressa como percentual do PIB, ao ponto do país ter se tornado credor internacional. Mas houve um crescimento substancial da dívida pública interna, principalmente do governo federal. O que mais impulsionou esse crescimento foram as taxas de juros e os custos da política monetária e cambial, não novos investimentos públicos.

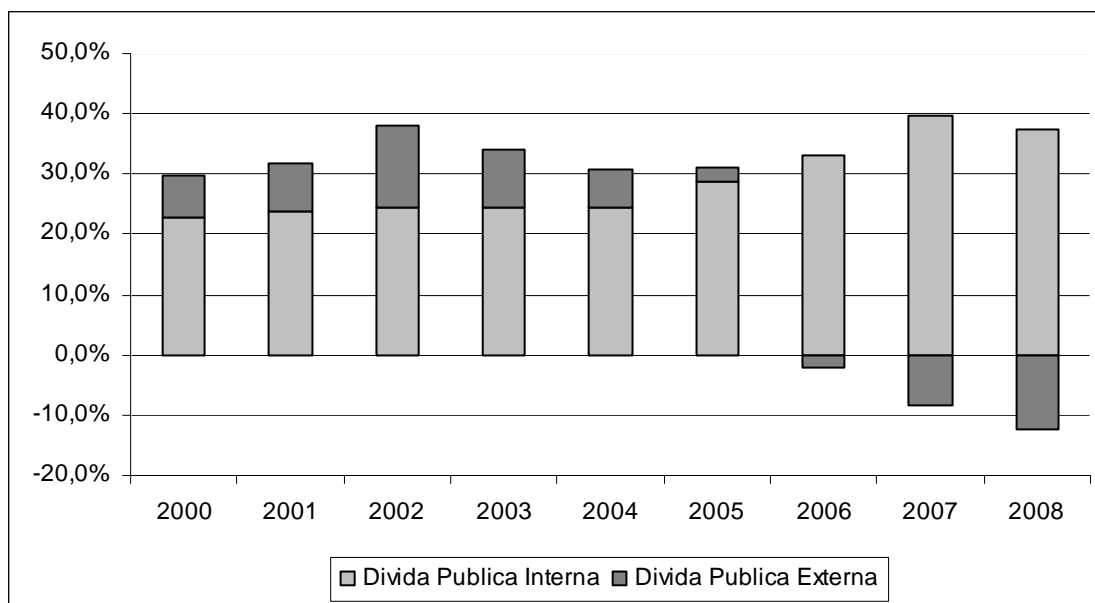


Gráfico 23 - Dívida Pública Brasileira em (%) sobre o PIB entre 2000-2008  
Fonte: BCB e Ministério da Economia

Diversamente do Uruguai, onde a dívida carece de sustentabilidade e, por isso, vem sendo amortizada para permitir novos investimentos, no Brasil se questiona a sustentabilidade da crescente dívida interna. O objetivo aqui não é estabelecer ampla discussão sobre o tema, mas apenas identificar alterações na política nacional para a dívida pública com a chegada ao governo de um partido de esquerda.

Após a implantação do Plano Real, houve um crescimento expressivo da dívida pública brasileira na sua totalidade, parcela interna e externa, todas medidas em razão do PIB. A dívida líquida do setor público sobre o PIB saiu de 32% em julho de 1994, atingiu seu pico em 2002 e estabeleceu uma trajetória consistente de queda até 2004, quando voltou a se elevar. Analisando a dinâmica da dívida interna líquida do setor público, juntamente com diminuição da dívida externa, observa-se que a dívida interna apresentou forte crescimento e hoje se encontra em torno de 38% do PIB.

Segundo Bevilaqua e Garcia (1999), as principais causas do aumento do endividamento no período entre 1995 e 1998 foram o pagamento de juros, responsável por 44,8% do aumento da dívida, e a renegociação das dívidas dos Estados, que contribuiu com 33%. Também sucessivas crises internacionais (Ásia,

1997; Rússia; 1998 e Argentina, 2001) contribuíram para fortes elevações nas taxas de juros e diminuição dos prazos de vencimento dos novos títulos da dívida. O epílogo das crises foi a de 2002 e a tensão pela possível vitória de um partido de esquerda.

Em 2003 o novo governo efetivou sua intenção de praticar políticas fiscais austeras e não romper com a política econômica praticada pelo governo anterior. Como consequência, as incertezas foram se dissipando e a credibilidade do governo foi se restabelecendo. O Tesouro Nacional voltou a emitir títulos prefixados e, juntamente com o Banco Central, adotou uma política de redução da dívida cambial. A partir de então, o Tesouro Nacional colocou em prática uma estratégia para alongar a dívida e mudar seu perfil fortemente indexado à Selic por títulos prefixados. A melhora no perfil da dívida diminuiu a sua vulnerabilidade a choques externos.

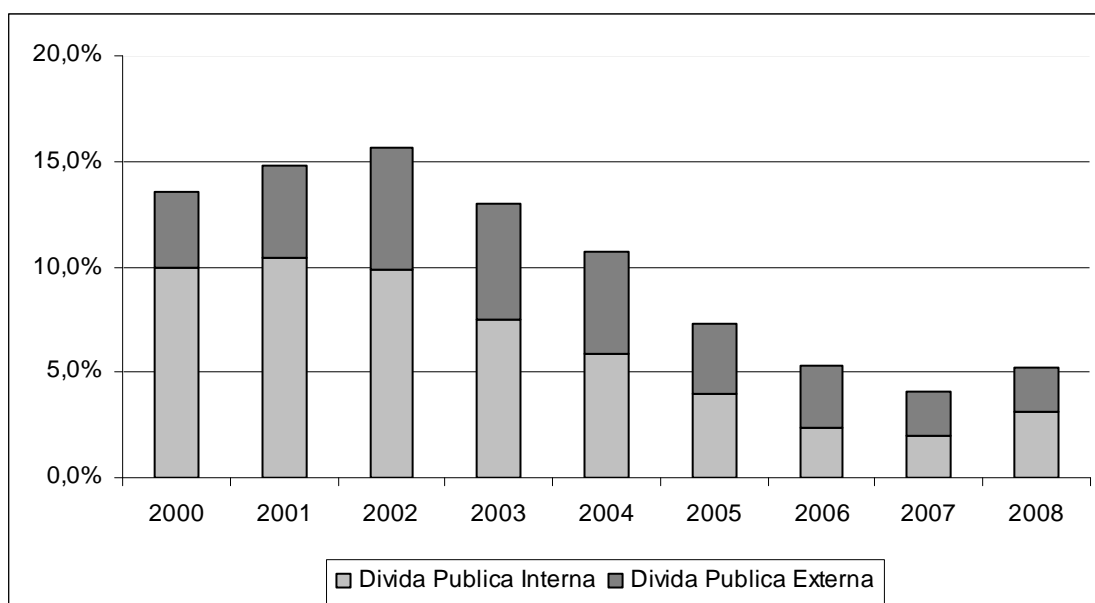


Gráfico 24 - Dívida Pública Chilena em (%) sobre o PIB entre 2000-2008  
Fonte: BCC e Ministério da Economia

A questão da dívida pública no Chile está diretamente relacionada com dois eventos: a criação do Fundo de Estabilização de Preços do Cobre e a redemocratização. Criado em 1987, depois das crises do início da década, e constituído pela grande quantidade de divisas geradas pela exportação de cobre

pela estatal Codelco, o Fundo de Estabilização é peça fundamental na solução da dívida pública chilena.

A primeira drástica redução da dívida veio com o temor da vitória da *Concertación* nas eleições pós-período autoritário e levou o governo, sob o argumento de possível violação da disciplina fiscal, a usar os recursos do Fundo para amortizar a dívida pública. Nos anos seguintes, sempre com o auxílio das divisas geradas pela exportação de cobre, a dívida pública foi sendo reduzida.

Não apenas se diminuiu de forma consistente a contratação de novos endividamentos externos, como também se tratou de amortizá-la nos primeiros anos da *Concertación*. Da mesma forma, pouco se recorreu ao endividamento interno como forma de substituir, alongar ou proteger de choques externos a dívida. Dadas as condições em termos de bônus, taxas de juros e prazos, a amortização da dívida, e não seu rolamento, sempre se mostrou para o governo uma aplicação vantajosa, ainda que sacrificando gasto social e investimentos.

Desse modo, a dívida pública (interna e externa) foi reduzida de 47,2% do PIB em 1990 para 14,2% em 2000. Essa política seguiu sendo adotada pelos governos dos socialistas Lagos e Bachelet, com a dívida pública declinando para 5% do PIB, com menos da metade sendo composta por dívida externa.

#### **4.3.4 Política Cambial**

Definida como o conjunto de ações e orientações ao dispor do Estado destinadas a equilibrar o funcionamento da economia através de alterações das taxas de câmbio e do controle das operações cambiais, a política cambial está vinculada à possibilidade e magnitude da intervenção estatal no valor de sua moeda. Tal prática está vinculada à valorização ou desvalorização do câmbio.

A desvalorização da moeda tem um efeito benéfico sobre as exportações, tornando-as mais competitivas. Consequentemente, tem o efeito



oposto sobre as importações, funcionando como instrumento corretor de desequilíbrio da balança de pagamentos. Nesse raciocínio está sempre implícita uma aceitável elasticidade das exportações e importações à taxa de câmbio, o que depende não só das condições do mercado externo, mas, fundamentalmente, da estrutura econômica nacional.

A subida das taxas de câmbio tem o efeito contrário. As exportações perdem competitividade no mercado concorrencial, tornando as importações mais atrativas. Como consequência; as empresas nacionais reduzem o seu volume de vendas, o que gera menos *cash flow* empresarial, menos receitas fiscais e desemprego. A apetência pelas importações pode gerar uma dependência estrutural dos produtos do mercado externo, porém no curto prazo pode auxiliar na ampliação da capacidade instalada pela importação de máquinas e equipamentos.

Ainda assim, existe uma série de fatores que acabam sendo influenciados pela política cambial, de forma direta ou indireta. O câmbio é um fator importante na competitividade de um país; logo, suas mudanças influenciam diretamente na rentabilidade do setor exportador e fazem parte do processo decisório sobre investimentos em novas fábricas e produtos. O efeito de um câmbio mais valorizado sobre as exportações é reconhecidamente negativo. O pano de fundo da análise é a evolução da taxa real efetiva de câmbio, que favorece as exportações e a balança comercial, em razão do seu alto nível (indicando desvalorização da moeda), ou operando de forma contrária quando apresenta baixo nível.

O Gráfico 25 apresenta o câmbio real efetivo para Brasil, Chile e Uruguai entre os anos de 2000-2008. Os valores foram corrigidos e deflacionados para o ano de 2000 (2000=100) com o escopo de tornar comparáveis, dentro de uma mesma grandeza, os dados entre anos e países.

Os três países adotam o mesmo regime cambial: Brasil, Chile e Uruguai se valem do câmbio flutuante como regime cambiário. Contudo, não se trata de um regime livre de câmbio. Embora o preço do dólar seja fixado *a priori* pelo mercado, os Estados podem intervir a qualquer momento, comprando ou vendendo moeda, para realizar pequenos ajustes.

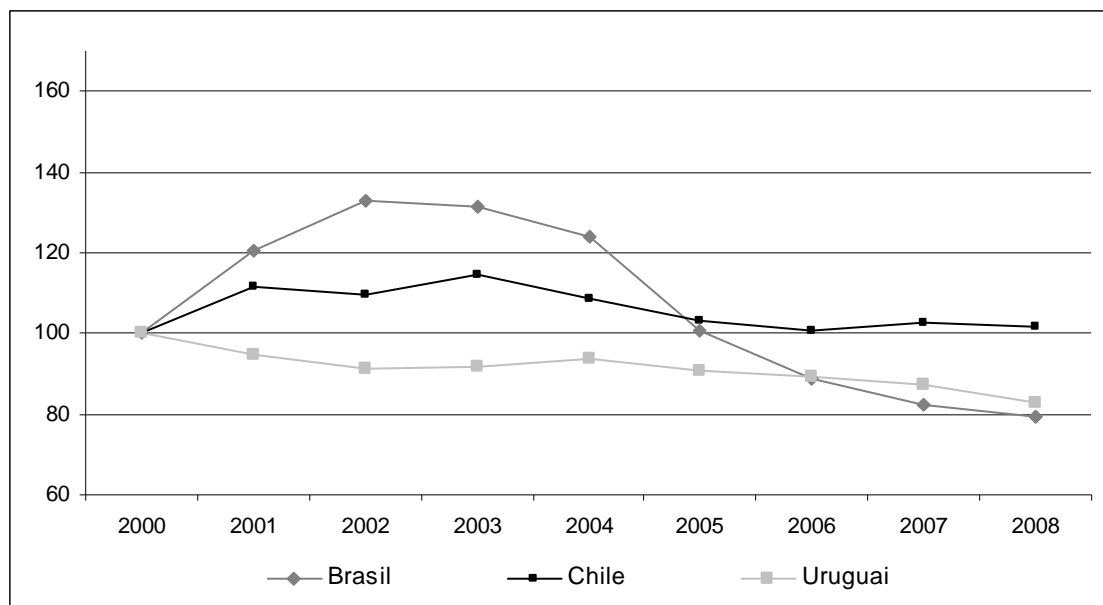


Gráfico 25 - Câmbio Real Efetivo (2000-2008) para Brasil, Uruguai e Chile

Fonte: BCU, INE e CGN (Uruguai); BCC, INE e Ministério da Economia (Chile) e BCB e Ministério da Economia (Brasil)

Percebe-se claramente que houve desvalorização cambial no início da década nos três países, ainda resultado das crises no final da década de 1990 e, em especial, da crise argentina no início dos anos 2000. No Uruguai, mesmo que nominalmente a moeda tenha se superdesvalorizado quando da crise da Argentina, as altas taxas de inflação acabaram por corrigir o câmbio real efetivo. O governo chileno, apoiado em sua forte disciplina fiscal, não permitiu grandes oscilações no período. No Brasil o que se percebe após 2004/2005 é uma sobrevalorização do real, que acabou por interferir diretamente na balança comercial do país.

Entretanto, essa supervalorização do real em relação ao dólar parece estar diretamente relacionada com o grande aumento das reservas internacionais brasileiras. Uruguai e Chile também apresentam aumento de suas reservas internacionais no período (211% e 145%, respectivamente), mas no Brasil o incremento é notório. As reservas brasileiras ultrapassaram os 200 bilhões de dólares, um aumento de mais de 600% no período. Contudo, essa política de proteção cambial em reservas parece só ter sido possível pela valorização da moeda. A correlação medida pelo índice de Pearson ( $r$ ) entre as reservas e o câmbio real efetivo mostra forte correlação negativa entre ambos ( $r = -0,771$ ) para o Brasil. De seu turno, a correlação medida para Chile e Uruguai é apenas moderadamente negativa ( $r = -0,542$  e  $r = -0,587$ ).

Em resumo, as políticas cambiais flutuantes parecem estar contribuindo com as economias nacionais em momento de desvalorização do dólar em relação a todas as moedas, mas alguns países vêm apresentando valorização maior perante o dólar. Com um dólar desvalorizado, os investidores procuram novos mercados para investir, e uma série de fatores positivos ajuda a injetar cada vez mais recursos nas economias do Brasil, Chile e Uruguai.

A valorização das moedas está atrelada à diminuição do risco oferecido pelos países no mercado mundial, aos índices de solidez, de confiabilidade e a uma balança comercial mais equilibrada, todos elementos macroeconômicos de primeira ordem. O mercado interno (em especial no Brasil) colabora para a manutenção de alguns elementos de política fiscal (dentre eles a arrecadação de impostos e aquecimento da economia) e vem se mostrando favorável a essa valorização da moeda.

Para o consumidor, o dólar em baixa tem um efeito positivo, pois no curto prazo os preços tornam-se mais baixos. Todavia, no longo prazo, os produtores nacionais têm seus rendimentos corroídos, porque com um produto importado mais barato a preferência do consumidor será para estes produtos em detrimento do produto nacional, o que força o preço do produto brasileiro para baixo. Para a indústria, este é um momento decisivo, visto que com o dólar baixo é possível investir (adquirindo máquinas e equipamento) desembolsando menos; com esses investimentos é possível atingir um grau maior de produção e de qualidade dos produtos, aquecendo o mercado interno e externo.

Para o produtor rural, o dólar em baixa também é favorável, até certo ponto, pois faz com que a dívida contraída em financiamentos no exterior seja diminuída. O ponto negativo para o produtor é que, estando baixo o dólar, os produtos agrícolas, que na sua maioria são cotados em dólar, são depreciados de forma substancial. Para a indústria, o dólar, estando em baixa, torna os produtos menos competitivos no mercado internacional, forçando a entrada dos importados no comércio interno. Como os produtos importados estão mais baratos, a indústria se vê obrigada a diminuir o preço, reduzindo, assim, o lucro e, por consequência, a produção.

A expansão das linhas internas de produção pode ser medida pela formação bruta de capital fixo. Esta é a operação do Sistema de Contas Nacionais, que registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, medindo, assim, o quanto as empresas aumentaram os seus bens de capital, ou seja, aqueles bens que servem para produzir outros bens, basicamente máquinas, equipamentos e material de construção. Indica se a capacidade de produção do país está crescendo e, em certa medida, se os empresários estão confiantes no futuro.

O Gráfico 26 mostra a evolução da formação bruta de capital fixo no período 2000-2008 para os casos em análise. Além de demonstrar que o Chile vem ampliando, a taxas bastante altas (em todo o período) e de forma exponencial, nos últimos anos sua capacidade instalada, que o Brasil e o Uruguai também vêm elevando sua capacidade instalada seguindo o mesmo padrão chileno, mas com taxas mais módicas, o gráfico permite-nos traçar um paralelo com a utilização da política cambial dos três países.

Correlacionando os últimos anos (2004-2008) da evolução da formação bruta de capital dos três países com a evolução do câmbio real efetivo, temos que existe forte correlação negativa entre ambos, confirmando a hipótese de que a valorização do câmbio vem sendo utilizada como política capaz de favorecer as importações de máquinas e equipamentos para a ampliação potencial da produção. Para o Brasil, no período recente, temos um coeficiente de Pearson ( $r$ ) negativo em 0,766; para o Chile, a marca alcança uma forte correlação negativa ( $r = -0,701$ ). Por fim, no Uruguai, a relação entre taxa de câmbio efetiva e a formação bruta de capital fixo deixa clara essa vinculação ao alcançar praticamente uma correlação negativa perfeita ( $r = -0,974$ ).

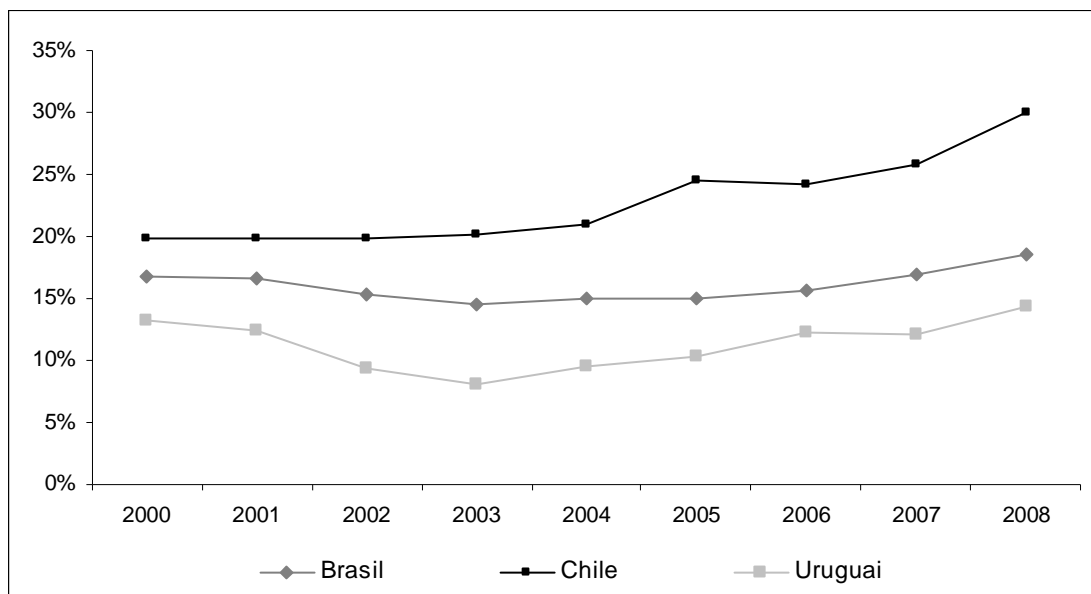


Gráfico 26 - Evolução da Formação Bruta de Capital Fixo (em %) para Brasil, Uruguai e Chile (2000-2008)

Fonte: IBGE (Brasil), INE (Uruguai) e INE (Chile)

#### 4.3.5 Preços, Remuneração e Emprego

Pierson (2001) argumenta que são as condições macroeconômicas e fatores exógenos que estruturam o comportamento dos agentes, da mesma forma que determinam parcialmente o resultado desse comportamento. Por seu turno, Przeworski (1985) entende que a social-democracia é um fenômeno histórico contingente e deve ser relacionado com cada contexto nacional. Fatores como a tradição ideológica dos partidos, a natureza da competição dentro do sistema eleitoral, a estrutura socioeconômica da sociedade e a relativa abertura e competitividade da economia influenciam de forma bastante forte a natureza de cada projeto social-democrata.

Gray (1996) define a social-democracia do pós-guerra como um conjunto de políticas com o objetivo de alcançar o pleno emprego, financiando-o via déficit, um *welfare state* compreensivo e uma política de taxaçoão mais igualitária. Tal visão parece vincular temporalmente a definição de social-democracia com aquela do pós-guerra que existiu na Grã-Bretanha até a década de 1970 e na Suécia até a

década de 1990. Também o poder de renovação da social-democracia parece ser desprezado na definição de Gray.

Pierson (1995) ensina que o projeto keynesianista de *welfare* foi um “amálgama estratégico” por meio do qual foi possível perseguir políticas específicas da social-democracia. Essa abordagem pode, em princípio, caracterizar o exaurimento da noção de social-democracia no tempo, porém, como complementa o autor, a mudança em termos de economia internacional e o contexto político interno obrigam a uma nova visão sobre como os objetivos social-democratas são perseguidos atualmente. Com isso será possível encontrar o traçado desenhado por um novo “amálgama estratégico”.

Embora forneça uma ideia desvinculada de alguns paradigmas políticos e determinados contextos históricos, Kitschelt (1999) parece apresentar uma definição atualizada, mas *ex post* da social-democracia. A noção da social-democracia como política fundamentalmente de moderação dos riscos de mercado dos assalariados (como doença, velhice e desemprego) e uma significativa engenharia redistributiva em favor dos menos favorecidos, na medida em que promove o desenvolvimento econômico, está mais vinculada a práticas do novo trabalhismo inglês do que a conceitos cientificamente formados com bases políticas e econômicas. A crítica mais contundente está na subestimação, senão extirpação, da noção de pleno emprego como um dos objetivos centrais da social-democracia.

Característica sempre determinante na ideia social-democrata da importância das políticas keynesianas de pleno emprego é que elas, segundo Przeworski (1985), garantiam um *status* universalista a interesses da classe trabalhadora. O pleno emprego foi peça central na política econômica da social-democracia no período pós-guerra. Teóricos keynesianos ofereceram um prospecto no qual a manutenção do pleno emprego era possível sem que nenhum setor específico da sociedade tivesse de mantê-lo. As contas nacionais, em especial a balança externa e os déficits orçamentários, impuseram que parte da sociedade tivesse de pagar pelo pleno emprego com redução de consumo.

Entretanto, a própria política de pleno emprego, como aponta Kalecki (1990), tende a acirrar conflitos distributivos, que acabam por ser endêmicos ao

pleno emprego dentro do capitalismo, e por acarretar, em virtude de se demonstrar insustentável, a redução do lucro e do dinamismo dos investimentos privados. A demanda necessária para manter níveis de pleno emprego teria de ser mantida pela constante expansão orçamentária, capaz de ampliar o suporte necessário para o aumento de impostos e a criação de mecanismos e instituições capazes de conter, ou amenizar, conflitos de ordem distributiva.

Caso todo o gasto pudesse ser coberto pela arrecadação de impostos, os contribuintes poderiam se beneficiar com a redução do desemprego e o aumento indireto da arrecadação (alternativamente se verificaria que o déficit cresceria menos que o gasto total). O aumento do emprego teria como consequência a ampliação de recursos reais na economia, implicando a melhora de alguns setores. Em tese, não haveria nenhuma restrição que onerasse um determinado setor da sociedade e ninguém pagaria isoladamente pela política de pleno emprego com a redução do seu padrão de consumo. Seria um verdadeiro equilíbrio de Pareto.

Keynes (1992) apresenta uma posição menos positiva sobre a sinergia entre o gasto público e o pleno emprego. Nela os salários daqueles já empregados teriam de declinar para permitir que o incremento no emprego fosse lucrativo, tendo em vista a diminuição da produtividade. A aceitação desse corte real nos salários contaria com a aceitação passiva dos trabalhadores, posto que seria realizado de forma coordenada sobre todos os salários. Entretanto, a evidência não dava suporte a essa ideia de comportamento anticíclico dos salários reais. Na mesma linha, trabalhos empíricos subsequentes mostraram a inexistência de um padrão cíclico verificável (Michie, 1987). O incremento da produtividade pelo uso mais intenso de trabalho, com um nível constante de salários reais (ou mesmo levemente aumentados), seguiria permitindo o aumento dos lucros, desde que houvesse demanda para a produção extra. Para Kalecki (1990) essa combinação representaria a unidade de interesse tanto de empregados, desempregados, como dos empregadores nas políticas expansionistas da criação de postos de trabalho.

Diante do conceito de pleno emprego, foi desenvolvido o conceito de taxa natural de desemprego por Friedman (1968) e Phelps (1968). Apesar de a taxa de inflação não haver sido explicitamente mencionada na definição de taxa natural

proposta por Friedman – que destaca os determinantes estruturais da taxa natural de desemprego –, dela se infere que, quando os salários reais (ajustados pela produtividade) estiverem mudando, o mercado de trabalho não estará em equilíbrio.

De fato, a relação entre a taxa (natural) de desemprego e a taxa de inflação foi enfatizada por Friedman ao argumentar que, no longo prazo, a Curva de Phillips é vertical, embora exista *trade-off* entre inflação e desemprego no curto prazo. Dessa forma, enquanto a Curva de Phillips enfatiza o papel da rigidez salarial nominal e das expectativas de inflação, a definição acima realça os determinantes estruturais – essencialmente microeconômicos – da taxa natural de desemprego.

Segundo a teoria econômica, entre os fatores que afetam a taxa natural de desemprego, as variáveis demográficas e legais se destacam. Por exemplo, à medida que o perfil da força de trabalho muda, é provável que a taxa natural de desemprego também mude, dado que os grupos que a compõem não são homogêneos. Em outra perspectiva, a taxa natural também pode acarretar alterações na legislação trabalhista, por exemplo, nas leis que regulam os custos de admissão e demissão, o seguro desemprego e o valor do salário mínimo.

Vários métodos têm sido utilizados para calcular a taxa natural de desemprego, os quais podem ser divididos em três grupos: os estruturais – que procuram modelar explicitamente os determinantes da demanda e oferta de trabalho; os que utilizam formas reduzidas – que modelam diretamente, em apenas uma equação (em geral uma Curva de Phillips), a relação entre inflação e desemprego; e os univariados – que utilizam apenas a própria taxa de desemprego para determinar a sua taxa natural.

O método multivariado mais usado para se estimar a taxa natural de desemprego é a Curva de Phillips, que relaciona diretamente a inflação com o hiato do desemprego<sup>27</sup>. Característica atraente do arcabouço da Curva de Phillips é a sua flexibilidade. De fato, ela pode ser usada juntamente com o método dos componentes não-observáveis quando se quer permitir que a taxa natural varie ao

---

<sup>27</sup> Alguns economistas argumentam que esse método não estima a taxa natural de desemprego (e.g. Tobin, 1998), mas, sim, outra, conhecida pelo acrônimo de Nairu (*non-accelerating inflation rate of unemployment*). Contudo vários economistas os consideram conceitos sinônimos, e assim os tomaremos neste trabalho.



longo do tempo. Nesse caso, ao invés de se fazer uma estimação não-linear, pode-se expressar o modelo na forma de espaço-estado e estimá-lo por máxima verossimilhança, usando o filtro de Kalman. Uma vantagem é que se abre a possibilidade de que a taxa natural possa variar sem, contudo, ter de especificar os seus determinantes. Mesmo assim, é preciso que se especifique um modelo estatístico para a taxa natural.

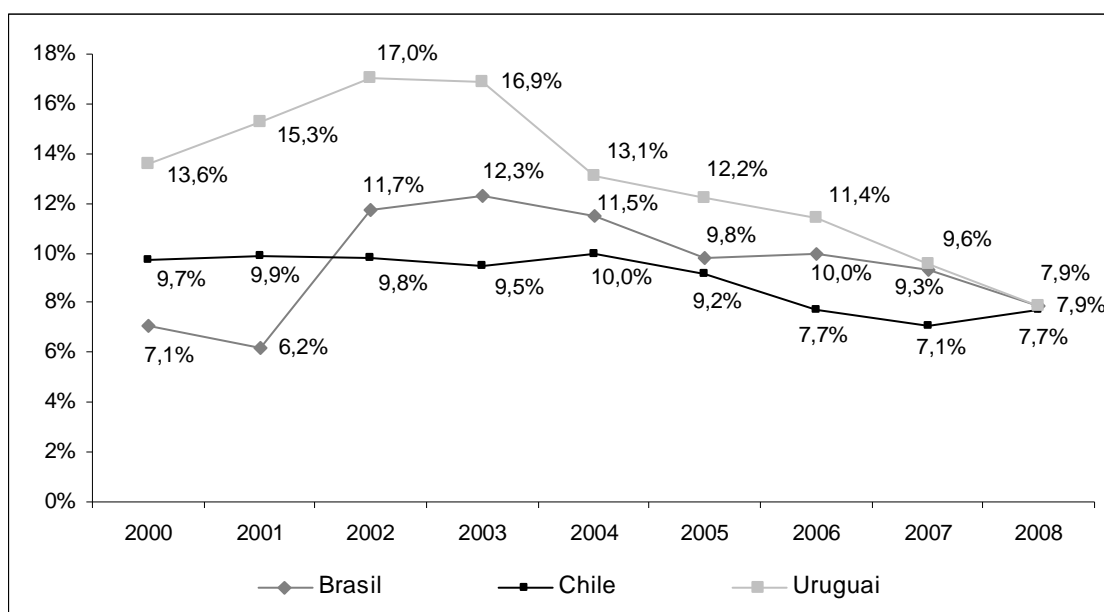


Gráfico 27 - Evolução das Taxas de Desemprego Urbano Aberto (em %) para Brasil, Uruguai e Chile (2000-2008)

Fonte: IBGE (Brasil), INE (Uruguai) e INE (Chile)

O escopo aqui definido passa ao largo de se estimarem valores para as taxas naturais de desemprego dos países analisados. Com base em dados compilados pelos bancos centrais de Brasil, Chile e Uruguai, buscamos fazer apenas uma comparação simples entre o NAIRU estimado e os resultados efetivamente medidos para o desemprego aberto.

Segundo Restrepo (2006), a taxa de desemprego mínima capaz de não causar a aceleração da inflação no Chile, para o período analisado, está entre 7,6 e 8,1%. Silva Filho (2008) aponta que a taxa natural de desemprego no Brasil segue uma mesma linha de tendência desde 1996 e se encontra entre 7,5 e 8,5%. Ambos os autores indicam que a elevação do nível de confiança de suas estatísticas tem o condão de ampliar o intervalo entre as estimativas. Por seu lado, o Banco

Central do Uruguai apresenta uma estimativa de NAIRU para os anos 2000 entre 7,9 e 8,6%.

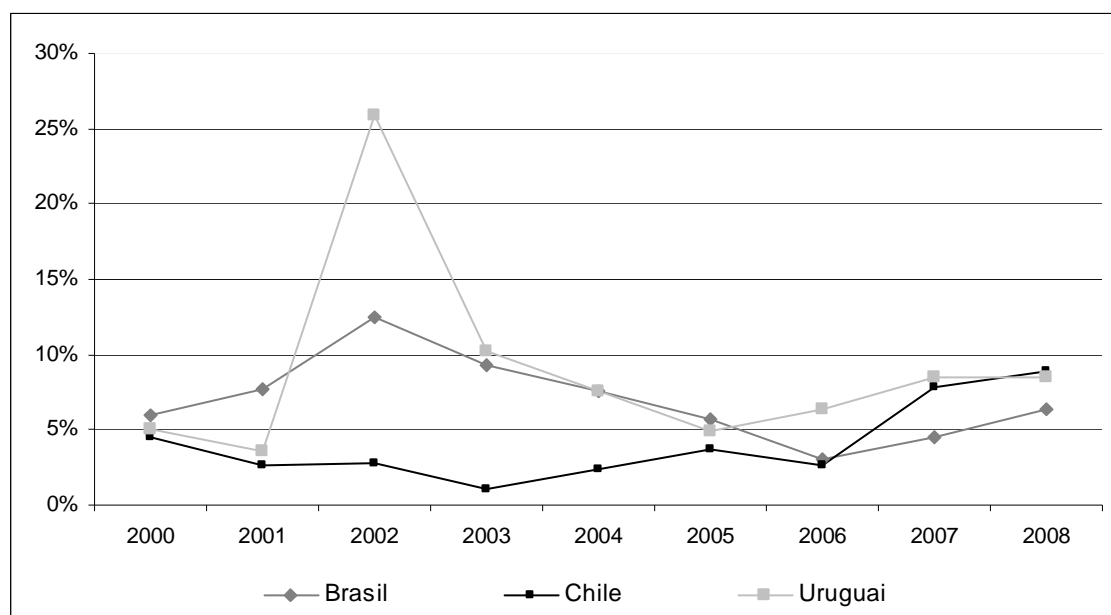


Gráfico 28 - Índice de Preços ao Consumidor (em %) para Brasil, Uruguai e Chile (2000-2008)

Fonte: IBGE (Brasil), INE (Uruguai) e INE (Chile)

Com base nesses dados, percebem-se indícios que apontam para a retidão não apenas do conceito de taxa natural de desemprego como também para a correção das estimações. Nota-se que a correlação entre menor taxa de desemprego e maior taxa de inflação verificada é cada vez mais forte à medida que a taxa registrada de desemprego aberto se aproxima dos valores estimados para NAIRU.

A correção entre inflação e desemprego nos termos propostos pela teoria que dá suporte à ideia de NAIRU no período 2000-2008 está presente apenas no Chile ( $r = -0,712$ ). Contudo, na medida em que buscamos correlacionar apenas períodos mais recentes em que a taxa de desemprego é menor e mais próxima à NAIRU estimada, as correlações passam a ser fortes também para os casos de Brasil e Uruguai ( $r = -0,716$  e  $-0,919$ ). Isso dá um bom indício de que talvez os três países estejam encontrando o limite do nível máximo de emprego sem aceleração inflacionária.

Outros elementos cujas definições estão intrinsecamente ligadas aos conceitos anteriores na verificação de políticas de ampliação do emprego e da renda são as taxas de participação e de ocupação da população e a remuneração real daqueles com trabalho.

A taxa de participação, por definição, indica a proporção daquelas pessoas que estão trabalhando ou buscando emprego, ou seja, a população economicamente ativa (PEA), em relação àquelas em idade de trabalhar. De seu turno, a taxa de ocupação reflete a proporção do número de pessoas com trabalho em relação ao número de pessoas em idade de trabalhar. Os Gráficos 28 e 29 apresentam essas taxas para os casos selecionados.

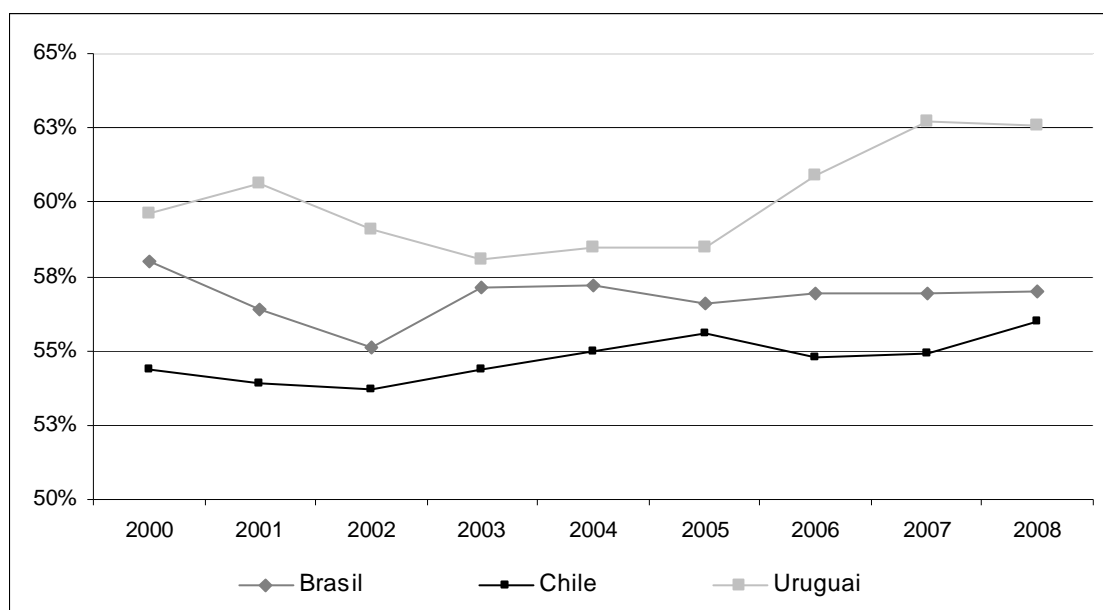


Gráfico 29 - Taxa de Participação (em %) para Brasil, Uruguai e Chile (2000-2008)

Fonte: Dieese (Brasil), INE (Uruguai) e INE (Chile)

O *gap* entre a taxa de participação e a taxa de ocupação, embora não seja o desemprego medido, tem com ele relação muito estreita. Em tendo como base a população economicamente ativa (PEA), a taxa de participação indica todos aqueles que, em idade laboral, estão trabalhando ou buscando trabalho. Como o número de pessoas com trabalho é a base para a taxa de ocupação, esta despreza o montante de pessoas em busca de trabalho. Logo, esse *gap*, salvo em situações de grandes variações estruturais, apresenta muito forte correlação com a taxa de

desemprego (para os casos analisados, no período em questão, o índice de correlação de Pearson sempre foi superior a 0,980 para todos os casos).

No Brasil, após oscilação no início da década, a taxa de participação vem se mantendo estável, ao passo que a taxa de ocupação vem apresentando leve tendência de alta. Isso resulta no aumento do número de pessoas com trabalho, mas também no aumento da proporção das pessoas com trabalho sobre o total da população em idade de trabalhar, enquanto a proporção da PEA frente aqueles em idade de trabalhar se mantém constante, em especial entre 2003-2008.

No Chile a taxa de participação, a mais baixa entre os três casos analisados, tem leve tendência de alta para o período. A taxa de ocupação segue a mesma tendência de alta da brasileira nos últimos anos (2003-2008), mas sem as oscilações dos períodos anteriores. Observa-se um cenário bastante estável no mercado de trabalho chileno, onde a proporção entre ampliação da taxa de ocupação segue, inversamente, as taxas de desemprego.

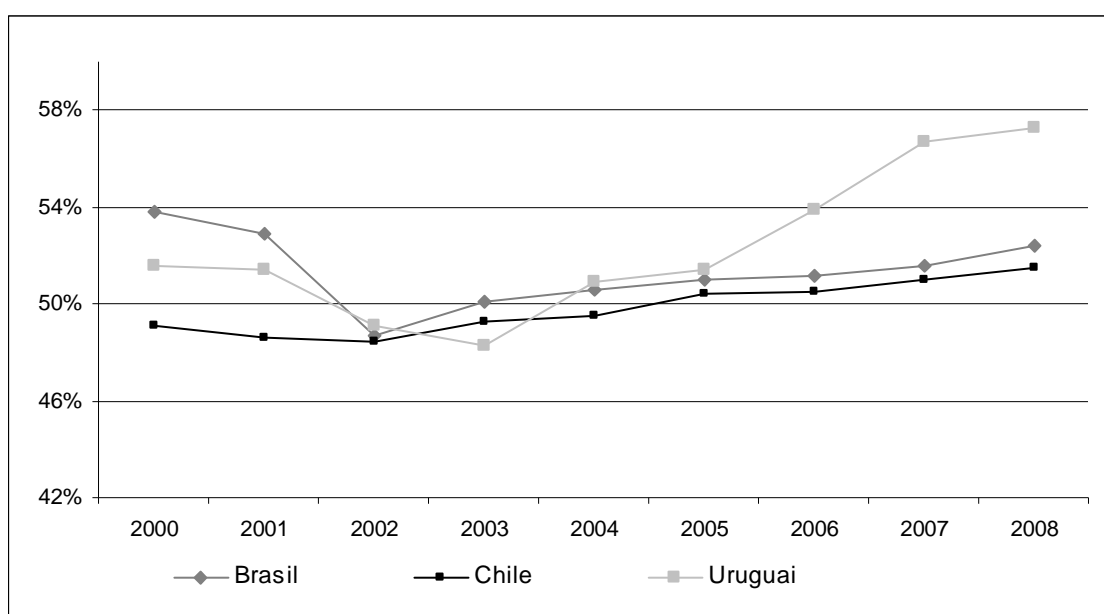


Gráfico 30 - Taxa de Ocupação (em %) para Brasil, Uruguai e Chile (2000-2008)

Fonte: Dieese (Brasil), INE (Uruguai) e INE (Chile)

O Uruguai parece ser o caso mais dissonante do grupo por apresentar forte expansão da taxa de participação, ao mesmo tempo em que expande, na mesma proporção, a taxa de ocupação. Segundo dados da Cepal (2008) e de Aboal

et al.(2006), o incremento da taxa de participação no Uruguai está vinculado a dois fenômenos: o primeiro, de origem estrutural e contexto histórico, é a forte ampliação das mulheres como força de trabalho; o segundo, mais explicativo para os dados do final do período, é a forte expansão econômica (com elevação média do PIB próxima a 8% ao ano entre 2004 e 2008), gerando mais e melhores empregos e permitindo que o número de pessoas que passaram a buscar trabalho (PEA) fosse ampliado.

De outro lado, os dados da remuneração real média, medidos para os três países no período de 2000-2008, apresentam algumas singularidades. O Gráfico 31 apresenta a evolução da remuneração real média considerando-se o ano de 2000 como 100 (cem) e as médias de remuneração dos anos seguintes deflacionadas pelo IPC. Nota-se que a remuneração real média se eleva apenas no Chile, onde foi incrementada em aproximadamente 12% no período. Já os dados compilados para Brasil e Uruguai parecem validar parcialmente a ideia de Keynes, visto que o declínio da remuneração real média permite a ampliação da lucratividade mesmo com o aumento do emprego.

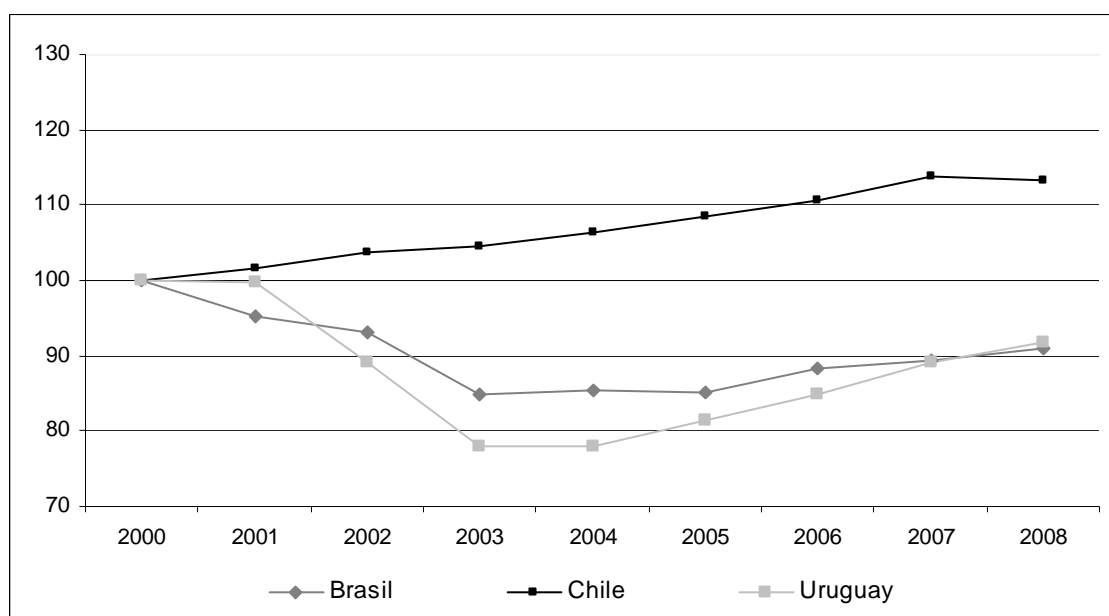


Gráfico 31 - Evolução da Remuneração Real Média para Brasil, Uruguai e Chile (2000-2008) em Dólares (2000=100)

Fonte: Dieese (Brasil), INE (Uruguai) e INE (Chile)

#### 4.4 CRISE ECONÔMICA E POLÍTICAS ANTICÍCLICAS: A HORA DO KEYNESIANISMO?

Segundo Laeven e Valencia (2008), a manifestação da atual crise econômica internacional teve origem na esfera financeira. Entre 1970 e 2007 foram contabilizadas 124 crises bancárias sistêmicas, 208 crises cambiais e 63 episódios de não-pagamento de dívida soberana. Esses indicadores representam três crises bancárias, cinco crises cambiais e quase dois eventos de não pagamento de dívida soberana por ano.

Nesse cenário, espera-se a coexistência de políticas anticíclicas com políticas ortodoxas de disciplina fiscal. Contudo, a crise que se fez sentir a partir do último quadrimestre de 2008 como uma das mais graves dos últimos anos parece ter como paradigma mais próximo a Grande Depressão de 1930.

A crise econômica que afetou múltiplos países tem origem na derrocada do mercado de hipotecas *subprime* em 2007. A crise produziu efeitos de contágio sobre as principais economias do mundo e demandou ações de política econômica de quase todos os países para tentar conter os impactos sobre o sistema produtivo. Fatores tanto macroeconômicos quanto microeconômicos explicam a origem da crise financeira.

Entre os macroeconômicos temos o período prolongado de baixas taxas de juros americanas, que contribuiu para evitar uma recessão após os atentados terroristas de 11 de setembro, levando à expansão de crédito e impulsionando a demanda interna. Isso permitiu forte alta dos preços dos imóveis e a concessão de crédito tornou-se mais fácil, com as instituições aceitando maior grau de risco em seus empréstimos. No aspecto microeconômico, a ausência de regulamentação dos mercados financeiros, aliada à farta liquidez, favoreceu a criação de produtos sofisticados de securitização, como os derivativos do *subprime*.

Segundo analistas do IPEA (2008), a crise financeira de hipotecas *subprime* revelou a fragilidade de um mercado constituído por tomadores de

empréstimos que não possuíam os requisitos básicos para tomar um empréstimo imobiliário. Tal situação começou a mudar quando a demanda por imóveis residenciais começou a desacelerar. A partir daí, as condições de refinanciamento tornaram-se mais difíceis em razão do aumento das despesas com empréstimos e do não-pagamento das prestações. A inadimplência dos empréstimos imobiliários residenciais cresceu (em especial do *subprime*).

Assim, vários agentes financeiros foram contaminados, pois elas serviam de lastro para operações de securitização através de seguros específicos e compra de derivativos com lastro no *subprime*. Bancos envolvidos começaram a reconhecer as perdas sofridas com essas operações e a desconfiança se espalhou pelos mercados financeiros de todo o mundo, gerando uma crise de liquidez.

Nesse contexto, a social-democracia *criolla* agiu de forma bastante diversa, talvez pela singularidade de cada caso, talvez pelas contingências apresentadas, talvez, ainda, pela absoluta desvinculação com ideias keynesianas. Os dados são do anuário de análise econômica da Cepal (2008).

No Brasil a crise internacional acabou por interromper uma trajetória de crescimento do PIB que se verificava desde 2003. A crise foi responsável pela redução do PIB, no último trimestre de 2008, de 6,3% para 5,1%; a estimativa do PIB para 2009 passou a ser de crescimento negativo, ainda que inferior a um dígito. A redução da atividade econômica foi mais forte na indústria, como reflexo de uma menor demanda externa (redução de 3,2% nas exportações) e menor demanda interna (redução da formação bruta de capital fixo em 9,3% e do consumo privado, -1,8%).

A queda da produção está diretamente relacionada com a redução dos fluxos financeiros internacionais, que gerou a redução da oferta de crédito, com o consequente aumento de custos e redução de prazos dos financiamentos e empréstimos. A isso se soma uma depreciação de quase 40% da moeda brasileira e uma queda do índice da bolsa de valores do mesmo patamar. Com a deterioração dos mercados, o governo brasileiro adotou uma série de medidas em resposta à crise, desde intervenções diretas sobre o mercado até alterações na legislação vigente antes da crise.

Entretanto, as medidas econômicas do governo brasileiro contaram com uma boa salvaguarda macroeconômica pré-crise. Reservas internacionais superiores a 200 bilhões de dólares, superávit fiscal primário de 4,1% do PIB e inflação baixa e sob controle (5,9% no acumulado do ano) permitiram a utilização mais eficaz de vários mecanismos. Foram criadas linhas de crédito para exportadores e empresas com dívidas no exterior; o compulsório bancário depositado no Banco Central foi reduzido; houve estímulo para operações de empréstimo interbancárias e a taxa de básica de juros da economia seguiu sua trajetória de redução, sendo, inclusive, mais acentuada no período.

A política fiscal passou a desempenhar papel principal. Com a redução da arrecadação pela diminuição da atividade econômica, somada à decisão de manutenção das políticas sociais e investimentos programados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a solução foi a redução das metas fiscais. A meta do superávit primário para 2009 foi reduzida de 3,8% para 2,4% do PIB e o de 2010, para 3,3%. A redução de alíquotas do imposto de renda para os segmentos médios, a diminuição, e até mesmo isenção temporária, de impostos para o setor de automóveis, bens de consumo duráveis e construção civil são medidas de destaque dessa política, que amplia a redução dos ingressos para estimular a produção.

Com a crise de fluxo de crédito, a resposta do governo brasileiro em termos de política monetária veio em termos de redução do compulsório bancário e da autorização do uso de depósitos para a compra de bancos menores ou em risco, o que acarretou grandes fusões e aquisições<sup>28</sup>. Mas o destaque foi a ampliação de crédito por parte dos bancos públicos, que chegou a 9,5% em comparação com 2,5% dos de capital privado. Ainda que esse aumento de crédito tenha sido canalizado principalmente para setores específicos, os resultados foram sentidos na economia como um todo.

A resposta em termos de políticas de emprego foi mais tímida. Além de promessas (não cumpridas) de retaliação contra os setores favorecidos pelas

---

<sup>28</sup> No período se viu a aquisição pelo Banco do Brasil (sociedade de economia mista) de parte acionária do Votorantin (privado) e da Nossa Caixa (estatal). Também teve destaque a fusão entre Itaú e Unibanco. A aquisição do Banco Real pelo espanhol Santander foi anterior à crise e não entra nesse rol.



políticas anticíclicas que seguissem demitindo, o governo brasileiro se limitou a ampliar o tempo de seguro desemprego concedido aos trabalhadores demitidos pelos setores mais atingidos pela crise. Por outro lado, discussões sobre alteração da legislação trabalhista foram imediatamente barradas pelo governo, impedindo qualquer tipo de flexibilização.

No Chile, a expansão do PIB em 2008 alcançou 3,2%, ao passo que no ano anterior havia alcançado 4,7%. O desemprego e a inflação também vinham apresentando taxas crescentes mesmo antes da crise, resultado da alta de preços de *commodities* com preços fixados internacionalmente, como alguns alimentos e os combustíveis. A crise, sentida no último trimestre de 2008 se fez sentir com a desaceleração da demanda externa e interna. Em seu favor, o quinto ano consecutivo de crescimento do PIB a taxas bastante razoáveis permitiu a arrecadação de reservas junto aos fundos soberanos de mais 24 bilhões de dólares, enquanto as reservas do Banco Central ultrapassaram os 35 bilhões, transformando-se nos fiadores das políticas anticíclicas.

A política fiscal chilena vem, desde antes da redemocratização, operando sob a orientação de alcançar superávits estruturais. Essa estratégia tem como objetivo gerar poupança em períodos de alta do preço do cobre para fazer frente aos períodos associados de baixa do preço internacional do minério. Esse valor poupado é destinado a fundos que têm a proposta de enfrentar contingências futuras, evitar a queda do gasto público em períodos de retração econômica e permitir ações anticíclicas. Com esse modelo, o superávit dos últimos cinco anos permitiu que fossem acumulados mais de 21% do PIB nos fundos soberanos.

O marco principal das políticas fiscais anticíclicas chilenas acabou voltado para a manutenção do emprego, da demanda interna e à prevenção ao aumento da pobreza. Foram ampliados subsídios habitacionais, injetados capitais em agência de fomento da produção e de pequenas empresas e introduzidas medidas de agilização tributária visando a uma restituição mais rápida de tributos. Também foram previstos pagamentos de parcelas extraordinárias às famílias dos programas de baixa renda. Por fim, o governo tratou de acelerar a execução orçamentária como forma de concentrar o gasto público e tentar estimular a

demanda interna, mesmo porque as estimativas apontam para um déficit estrutural de mais de 5% do PIB para 2009, ainda que o orçamento preveja ampliação de investimentos públicos.

Em termos de política monetária, a orientação de manter a inflação dentro da meta anual (entre 2% e 4%) já não vinha tendo sucesso, com a inflação chegando a níveis próximos dos 10% ainda em 2007, como resultado da pressão dos alimentos e dos combustíveis, em especial do gás natural vindo da Argentina. Com a pressão inflacionária, o governo viu-se na obrigação de elevar as taxas de juros, que passaram de 5% em junho de 2007 para 8,25% em setembro de 2008, sendo mantidas nesse patamar nos primeiros meses da crise. Todavia, a necessidade de liquidez logo fez as autoridades monetárias chilenas reduzirem as taxas a níveis históricos. Dentre outras medidas para solucionar a crise de liquidez destacaram-se os programas de *swap*, contudo a incerteza dos mercados e o risco de quebra de algumas instituições mantiveram a crise de crédito por mais tempo.

Quanto a políticas de emprego, o governo aprovou lei de incentivo à contratação de jovens trabalhadores pertencentes às camadas de renda mais baixa, subsidiando em até 30% a remuneração desses empregados. Outra lei foi apresentada com o objetivo de manter empregos e ampliar a capacitação dos empregados, tendo como contrapartida estímulos tributários e subsídios governamentais. Também foi aprovada a possibilidade de afastamentos temporários do trabalho com manutenção de 50% da remuneração média, valor esse subsidiado parcialmente pelo governo.

Com altas taxas de crescimento consecutivas nos últimos anos, a economia do Uruguai alcançou um crescimento de 8,9% do PIB em 2008 (o maior entre os caos analisados). Tanto a demanda interna como a externa sustentaram esse crescimento, elevando as taxas de investimento e consumo. O custo desse crescimento ficou por conta da inflação, que superou a meta para o ano (entre 5% e 7%), alcançando os 9,2%. Medidas de ajuste fiscal foram tomadas, mas ainda assim o setor público apresentaria déficit próximo de 1,6% do PIB.

O grande norte da política econômica uruguaia, a estabilidade macroeconômica, foi mantido mesmo com as pressões inflacionárias e a incerteza

internacional trazida pela crise. A elevação dos preços dos produtos importados de consumo intermediário gerou forte pressão sobre os preços, assim como o custo dos produtos energéticos (petróleo, gás e eletricidade), sendo parte do custo dos últimos absorvida pelo governo como forma de evitar o repasse aos preços para o consumidor final. Uma política monetária restritiva tentou complementar o controle inflacionário.

A política de restrição monetária foi abrandada com o agravamento da crise internacional. De outro lado, medidas pontuais para reaquecer a atividade econômica e a demanda internacional foram tomadas, entre as quais o aumento dos investimentos públicos, estímulos para os investimentos privados e para o setor de exportados e mecanismos para facilitar o crédito imobiliário. Políticas de proteção e capacitação do emprego foram criadas, em especial para os setores mais afetados pela crise como têxtil, couro e automotor. O pacote fiscal fechava com medidas de desoneração e exoneração tributária para a produção de bens de capital e dedução de impostos sobre o diesel industrial.

Tais políticas levaram a um déficit fiscal futuro que foi corrigido com a requisição de linhas de crédito especiais junto aos organismos multilaterais internacionais. Uma emissão adicional de títulos públicos foi negociada no mercado interno e a possibilidade de emissão de dívida externa passou a ser cogitada como alternativa. Parte do controle inflacionário seguiu sendo realizada com a elevação das taxas básicas de juros.

Corolário do período, mesmo que com processo cujas origens remontam a período muito anterior à crise, algumas leis e regulamentos foram aprovados nesse período, como a reavaliação dos parâmetros de aposentadoria e a reforma da Carta Orgânica do Banco Central, conferindo-lhe maior autonomia e papel ativo no controle da inflação e supervisão do mercado financeiro.

Com base na análise das políticas econômicas empregadas pelos governos de esquerda em cada um dos países em questão, podemos concluir pela existência de alguns traços em comum e outros bastante distintos. Quando a erupção da crise, crescimento econômico e reservas nacionais em níveis históricos eram marcantes nos três países, algumas condicionantes se impunham, a saber:

alta da inflação (Uruguai e Chile), desemprego crescente (Chile) e alto endividamento público (Brasil e Uruguai).

Cabe ressaltar que boa parte das políticas adotadas, independentemente de serem de cunho mais ortodoxo ou não, só foi possível em razão dos sacrifícios macroeconômicos do período anterior. O nível das reservas operou nos três países como fiador dessas políticas. Salvo o Uruguai, que emitiu mais títulos de dívida interna, os demais não recorreram a essa forma de financiamento. Políticas monetaristas foram adotadas pelos três países, em especial para recuperar a crise de liquidez. Programas de relaxamento fiscal, com isenções e redução tributária, também foram a regra.

Entretanto, parece essencial destacar algumas medidas anticíclicas fora do eixo tradicional puramente monetário ou fiscal. No Brasil, o governo de Lula da Silva (PT) optou pela manutenção dos gastos sociais, dos programas assistenciais e dos investimentos previstos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O governo Bachelet (PS) ampliou subsídios habitacionais e benefícios assistenciais aos mais carentes e, embora não tenha procedido a um programa específico de investimentos públicos, tratou de acelerar a execução do orçamento previsto como forma de ampliar a demanda agregada. No Uruguai, programas de investimentos públicos em infraestrutura e estímulos para o investimento privado na mesma área seguiram a mesma linha (neo)keynesiana de estímulos à demanda agregada.

A preocupação com os trabalhadores se refletiu com políticas de apoio às empresas, mas, essencialmente, por programas de capacitação e manutenção no emprego (Chile e Uruguai), ainda que mediante a suspensão temporária do contrato de trabalho. No Brasil a medida mais concreta foi a prorrogação do tempo de seguro desemprego concedido aos trabalhadores dos setores mais afetados pela crise.

Em suma, se, por um lado, políticas anticíclicas esperadas e receitadas pelo *mainstream* em termos fiscais e monetários foram adotadas, políticas keynesianas clássicas, ainda que revisitadas, se fizeram sentir e programas sociais de assistência não foram descapitalizados. Ao contrário, ainda que a crise sugerisse

algum tipo de flexibilização da legislação trabalhista, nenhum dos governos de esquerda permitiu que tais propostas fossem levadas a cabo.

## **5 OPERANDO NA MARGEM: ENGENHARIA DO POSSÍVEL OU POSSIBILIDADE ENGENHOSA?**

Neste capítulo, trataremos de analisar se o gasto público social apresenta algum tipo de viés ideológico para os governos de Brasil, Chile e Uruguai tendo em vista o tipo de partido de esquerda que atualmente se encontra no poder. Necessária será a referência a algumas condicionantes essenciais para a caracterização da relação entre gastos sociais e Estado de Bem-Estar, recorrendo-se à revisão bibliográfica para estabelecer certos parâmetros da análise.

O Estado de Bem-Estar dos países desenvolvidos, mesmo com sistemas bastante diferentes, está erigido sobre uma série de princípios, entre os quais a igualdade de oportunidades, distribuição equitativa da riqueza e responsabilidade pública das instituições estatais para com os menos favorecidos. As instituições públicas contam com uma série de instrumentos (políticas públicas) para lograr essa tarefa. A tentativa de equilibrar, dentro do possível, as desigualdades trazidas pela economia de livre mercado se dá com base em critérios de eficácia (metas e objetivos) e eficiência (melhor utilização de recursos).

Nem todos os países detêm os mesmos recursos para alcançar metas previamente fixadas, entre outros fatores, pela diferença entre o gasto social orçamentário de cada um deles. Muitos são os elementos capazes de explicar o porquê de o gasto ser maior ou menor entre diferentes países e mesmo dentro de um país entre diferentes governos. De forma determinante o gasto social condiciona a política social, mas o que condiciona o gasto?

Estudos comparativos sobre a evolução dos gastos públicos sociais em países da América Latina apontam para a redução dos gastos sociais entre 1981 e o início da década de 1990. Ocampo (1998) atribui tais cortes às crises da dívida

sofridas por muitos países da região e que se refletiram internacionalmente. Considerando a tendência média, a América Latina recuperou os valores percentuais de gastos sociais de 1981 apenas em 1993. Após as crises da dívida e a estabilização econômica da região, o gasto público social tem aumentado de maneira sistemática. Entre 1990 e 2000, o crescimento médio do orçamento social chegou a 58% e reduções posteriores foram apenas marginais (COHEN 2005).

Brown e Hunter (1999) investigaram a relação entre democracia e gasto social no período de 1980 a 1992. Concluíram que, para o período analisado, a resposta é bastante dualista: em contexto de crise econômica (com baixo nível de renda *per capita* e crescimento negativo) governos autoritários tendem a diminuir as verbas de programas sociais, ao passo que governos democráticos tendem a aumentá-las. Ao seu turno, em períodos de estabilidade econômica não existe um padrão comum do gasto social capaz de diferenciar os dois regimes.

Investigando a situação de 17 países da região no período de 1980-1994, Avelino (2000) afirma que as democracias latino-americanas mostraram um impacto positivo sobre as prioridades orçamentárias dos gastos sociais. Aponta também que se, de um lado, a democracia favorece ao aumento de gastos sociais, de outro, não se pode comprovar sua boa aplicação. Conclui o autor que a democratização não contribuiu como se esperava para a melhoria do bem-estar das classes mais baixas, inferindo que o aumento dos gastos teria beneficiado as classes médias e regiões urbanas, especialmente nos países com maior gasto social *per capita* (Uruguai, Argentina, Brasil e Chile).

Em um estudo sobre reformas ligadas à globalização entre 1973-1997, Kaufman e Ubierno (2001), ao analisarem o gasto social, concluíram que no curto prazo a abertura comercial tem impacto negativo sobre o orçamento social. A abertura não necessariamente estimula investimentos em saúde ou educação. A evidência mais forte encontrada sobre os efeitos da abertura comercial e os gastos sociais foi a redução dos investimentos em seguridade social.

Com base em análise econométricas para o período de 1980-1990, Santos (2006) concluiu que governos de esquerda que têm maioria legislativa tendem a gastar mais no setor social; por sua vez, governos de direita com maioria

legislativa investem menos no social do que governos de direita minoritários. A análise se mostrou mais precisa quando considerado o gasto social agregado em educação e saúde como porcentagem do gasto público total. Contudo, suas conclusões acabaram se limitando ao período estudado, não se confirmando para a maioria os casos regionais, como mostraram os dados da Cepal para os anos seguintes.

Historicamente, a origem colonial espanhola e portuguesa, a influência da religião católica e os regimes populistas são apontados como as causas primeiras do tipo de Estado de Bem-Estar latino-americano vigente. Mesmo assim, quando das crises do final da década de 1960, com a recessão econômica dos países europeus, a crise do petróleo na de 1970 e a da dívida na de 1980, a resposta dos países latino-americanos não é diferente daquela dada pela maioria dos europeus ocidentais: diminuição do percentual destinado aos gastos públicos sociais como medida de amortizar as consequências da crise em termos de balanço de pagamentos.

O resultado dessa política, tanto na América Latina como na Europa, é o incremento da debilidade do sistema de bem-estar na década de 1980, agravado pela estagnação econômica e pela diminuição do gasto social. A globalização da década de 1990 é o último capítulo desse processo, quando as prioridades estatais, em especial onde ocorrem reformas de estabilização econômica, está na redução de gastos públicos. São tempos que requerem austeridade fiscal, disciplina monetária e poupança.

Haggard e Kaufman (2004) caracterizam três aspectos fundamentais do Estado de Bem-Estar latino-americano além daqueles já descritos. Em se tratando de cobertura social, o gasto está mal distribuído e acaba dirigido a um setor muito reduzido da população, historicamente a classe média e os funcionários públicos. Os mais pobres, que deveriam ser atendidos de forma prioritária, geralmente acabam excluídos.

Em comparação com outros casos mais próximos, como o Leste Asiático e as ex-repúblicas soviéticas, os autores mostram que na América Latina é dedicada grande proteção estatal à seguridade social. Saúde e educação deixam de



ser devidamente contempladas. No caso asiático a proteção social é mínima e os recursos são prioritariamente destinados à educação. O último elemento destacado pelos autores é a força desproporcional dos sindicatos dos funcionários públicos da saúde e educação latino-americanos em comparação com os do Leste europeu e asiático, onde eles são apenas atores sociais de relevância política limitada enquanto administradores e executores de serviços sociais.

## 5.1 GASTANDO IDEOLOGICAMENTE

A influência da ideologia na configuração e implementação do gasto público social é tema analisado por vários autores, entre os quais destacamos: Bobbio, Boix, Budge, Downs, Inglehart, Klingemann, Laver, North, Rose e Ware. Dentre os autores que analisam a América Latina temos Alcântara, Coppedge, Kitschelt e Zechmeister, entre outros.

Alguns autores, como Rose (1984), verificam a relevância da ideologia na formação e implementação do gasto social, em especial no que podemos referir como políticas públicas econômicas. Outros negam que o componente ideológico seja determinante para as políticas públicas e, em especial, para o gasto social.

A negação da ideologia como elemento determinante para a elaboração de políticas públicas econômicas e, por consequência, de gastos sociais está na tese de que os partidos operam apenas como maximizadores de votos ao assumir o papel de agentes capazes de configurar políticas públicas. Independentemente da ideologia, os partidos buscariam o mesmo tipo de política econômica. Samuelson e Nordhaus (2002) verificaram que, independentemente da ideologia, espera-se que antes das eleições os partidos patrocinem políticas expansionistas para estimular a economia no curto prazo para, após, adotarem medidas restritivas visando ao controle da inflação gerada no período de expansão pré-eleitoral.

Hibbs (1987), partindo de um modelo keynesiano de análise, revalida a teoria da correlação do fator ideológico e do gasto social pela verificação de políticas

econômicas. Laver e Budge (1992) confirmam a existência de diferenças sistemáticas em matéria de políticas de inflação e emprego com base na ideologia dos governos que as implementam.

Nas análises sobre América Latina, Alcântara (2004) constatou que os partidos políticos apresentam suas divergências ideológicas em termos de política econômica. Essas diferenças são catalogadas pelo autor em duas categorias amplas e distintas: a *neoliberal*, que defende a livre iniciativa, o mercado livre regulado pela própria atividade econômica, a propriedade privada e o individualismo; e a via *estatista*, com discurso de transformação das estruturas da atividade econômica, com um Estado exercendo um papel mais ativo e dirigente, a democratização dos meios de produção, a defesa do patrimônio público diante das privatizações e a promoção da seguridade social.

Ressalvando que as categorias do eixo esquerda-direita são mutáveis no tempo e no contexto de cada país, Coppedge (1997) define que nos países latino-americanos os partidos capazes de serem classificados como sendo de direita se caracterizam pela defesa e promoção do setor privado e crescimento econômico com pouca preocupação distributiva; por sua vez, aqueles classificados como sendo de esquerda apresentam políticas voltadas para a justiça social e distribuição de renda.

Na mesma linha seguem Gramacho e Llamazares (2007), para quem a ideologia não se limita à elaboração dos programas partidários, visto que, na medida em que é vista como ideologia econômica, determina o desenho institucional, a elaboração e execução das políticas públicas, afetando, por consequência, o gasto social. A orientação em termos de política econômica, segundo os autores, depende do contexto ideológico, econômico e social de cada país. A ideia de *path-dependency* ganha força quando os autores estabelecem forte correlação entre orientações ideológicas e preferências em termos de política econômica, mas impondo a influência das trajetórias históricas de cada caso nacional.

## 5.2 A SOCIALDEMOCRACIA CRIOLLA E O GASTO SOCIAL

Com o objetivo de melhor esquematizar e bem sintetizar a análise, optamos por analisar quatro momentos dos gastos públicos dos países selecionados como sociais-democracias sul-americanas. No período que compreende 1990 até 2007 temos algumas das variações políticas mais importantes nesses três casos nacionais. Parte-se, para todos os casos, dos primeiros anos da década de 1990, quando se tem a base dos orçamentos nacionais que servirão de medida comparativa. Os períodos levam em consideração a média dos gastos de cada um dos governos dos três países selecionados.

No caso brasileiro, os quatro períodos representam a média, respectivamente, de: (I) o orçamento e a efetivação do gasto dos anos de governo civil diretamente eleito, sob a presidência de Collor (PRN), sucedido por Itamar Franco (PMDB) após processo de impedimento pela Câmara Baixa do primeiro; (II) os projetos orçamentários e gastos sociais do primeiro governo de Cardoso (PSDB); (III) os dados do segundo governo Cardoso (PSDB); (IV) dados consolidados do governo de Lula (PT). Os gastos para o Brasil, tendo em vista seu sistema federativo, foram separados seguindo a mesma metodologia usada pela Cepal, na qual Brasil (T) é o gasto agregado estimado para o somatório dos entes federados brasileiros (União, Estados e municípios) e Brasil (GF) indica o gasto apenas da esfera federal.

Para o caso do Chile, (I) e (II) representam as médias dos primeiros dados de gasto social pós-redemocratização e também os dados de gasto social dos governos da *Concertación* encabeçados por agentes da Democracia Cristã (Aylwin e Eduardo Frei). Já (III) e (IV) apontam os parâmetros dentro de governos da *Concertación* liderados por figuras presidenciais egressas do Partido Socialista (Lagos e Bachelet).

Por fim, no caso uruguaio as médias dos quatro períodos representam (I) os primeiros anos de democracia pós-autoritária do governo de Lacalle (PN) de tendência mais neoliberal; (II) e (III) representam momentos distintos dos governos

colorados de Sanguinetti (vitória eleitoral com maioria simples – 31,4% dos votos) e Battle (vitória em segundo turno com apoio do PN). Finalmente, (IV) apresenta dados consolidados do governo de Vázquez (EP-FA-NM)

O Gráfico 32 mostra a evolução do gasto público social *per capita* de Brasil (governo federal) Chile (governo central) e Uruguai (governo central) em dólares constantes para o ano de 2000, dentro dos quatro períodos selecionados. Apesar de algumas observações quanto ao sistema federativo brasileiro, a importante e díspar participação dos Estados em rubricas sociais, em especial educação (na qual o nível médio apresenta gastos hegemônicos dos estados, em comparação com os governos federal e municipal), os dados do Brasil apresentam a consolidação dos gastos sociais nas três esferas de governo (T) ou apenas do governo federal (GF). Da mesma forma, o gasto social para o Chile e Uruguai é consolidado e não apenas do governo central.

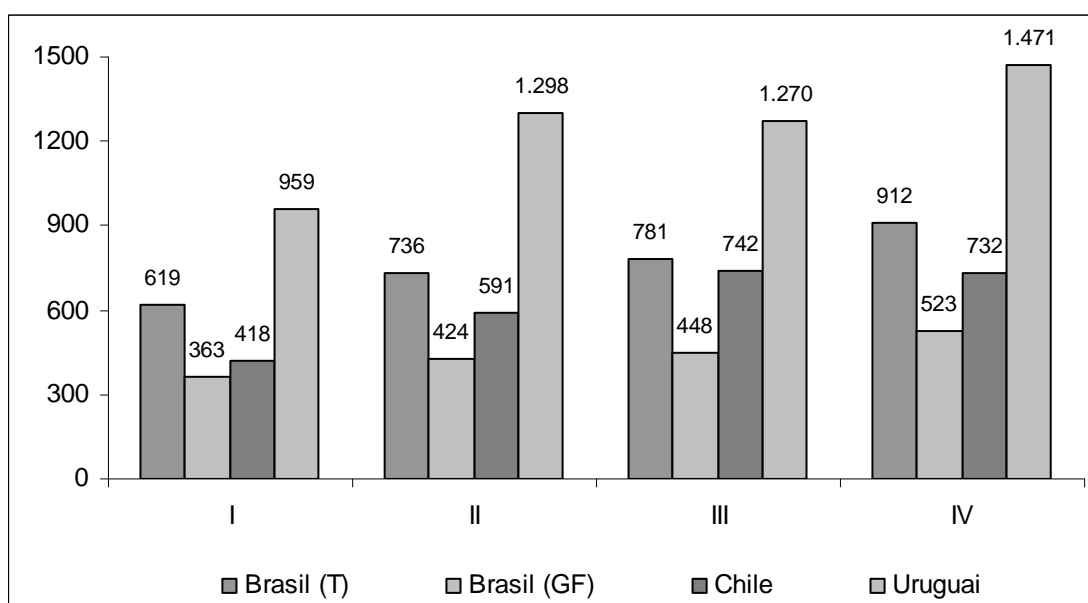


Gráfico 32 - Evolução do Gasto Público Social per Capita em Dólares (de 2000) de Brasil, Chile e Uruguai

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal.

Inicialmente, dois fatores chamam a atenção, um agregado e outro individual. Praticamente houve crescimento do gasto público social *per capita* em quase todo o período analisado e para todos os países, exceção feita ao Chile no último período, onde se verificou pequena redução, de U\$ 742 para U\$ 732 *per capita*. Contudo, o destaque é o nível de gasto social *per capita* do Uruguai em todo

o período analisado. Não apenas é o maior entre os três casos, mas o mantém nesse patamar mesmo com um PIB menor que o Chile e muito menor que o do Brasil. Chama a atenção que o gasto social *per capita* (em dólares de 2000) no Chile da socialista Bachelet em 2006 seja menor que a mesma despesa para o Uruguai do governo mais liberal de Lacalle (PN) quase quinze anos antes.

O gasto público social *per capita* cresceu no período 1990-2007 em todos os países. O Chile aumentou em 75,1%% seu gasto social em 17 anos, contudo seguiu sendo o país que menos gasta socialmente por habitante. O Uruguai, com uma taxa média anual de crescimento de 4,8% do gasto público *per capita* (em dólares de 2000), elevou seu já alto gasto público social de 1990 em 81,5%. Já o Brasil elevou o mesmo índice em 47,3% no agregado nacional e em 44,1% se considerado apenas o governo federal.

No Uruguai o grande incremento percentual do gasto social se deu nos anos da segunda presidência do colorado Sanguinetti (35,3%). Já no terceiro governo colorado, de Batlle, a média do gasto *per capita* cai de U\$ 1.298 para U\$ 1.270. O governo de Vázquez (FA) é responsável pelo incremento médio de 15,8% no período analisado em comparação com a média do período Batlle.

A análise dos dados quanto ao Chile mostra um comportamento bastante errático dentro das administrações da *Concertación*. Do governo Aylwin (DC) para o de Frei (também democrata cristão) o gasto público social aumentou em 41,4%, configurando o maior incremento verificado na análise para o caso chileno. Do governo Frei para o governo do socialista Lagos a elevação média do gasto público social foi de 25,5%, cifra bastante considerável, em especial pelo grande incremento do gasto social verificado no período anterior. Já os anos do governo Bachelet (PS) analisados apresentaram redução do gasto público social *per capita* da ordem de 1,3%, sendo um dos únicos casos verificados de diminuição *per capita* do gasto social, juntamente com a média do governo Batlle no Uruguai em comparação com a do segundo governo de Sanguinetti.

No Brasil a maior expansão dos gastos verifica-se no primeiro mandato do presidente Cardoso (PSDB), com incremento de mais de 16,8% do gasto federal e de 18,9% do agregado nacional. Contudo, no período seguinte, o segundo

mandato, o incremento em comparação com o período anterior foi de apenas 6,1%. No governo de Lula da Silva (PT) percebe-se o aumento do gasto social patrocinado por uma esquerda menos centrista em 16,7% do governo federal e 16,8% no agregado em comparação com o último período de Cardoso (PSDB). Se, por um lado, os dados percentuais são bastante próximos, com leve vantagem para o primeiro governo de Cardoso, vale lembrar que, em termos absolutos, o gasto *per capita* é maior no governo de Lula da Silva (PT), uma vez que a base monetária sobre a qual se aplica o percentual é maior no governo do PT.

A série de gráficos a seguir mostra, para os mesmos períodos anteriores, a decomposição do gasto público social em suas mais relevantes rubricas: Seguridade Social, Trabalho e Assistência; Saúde; Educação e Habitação e Outros. Da análise do gasto social decomposto é possível encontrar quais as áreas mais beneficiadas historicamente em cada caso nacional, bem como aquelas que deixam de ser prioridade ou ganham esse *status* para cada um dos governos, naqueles períodos.

### **5.2.1 Previdência, Trabalho e Assistência Social**

A comparação entre países das rubricas que compõem o gasto público social, sobretudo em termos de seguridade social, não é perfeita. Cada um dos três países tem um sistema próprio e distinto de previdência; todos mistos, mas alguns com um maior grau de participação do setor privado (como no Chile) e outros mais estatais (como o brasileiro), mas comportando a participação da iniciativa privada, ainda que de forma complementar.

O sistema uruguaio, basicamente nascido da reforma de 1995, sob influência do modelo argentino, é um sistema misto que agrega benefícios sob o regime de repartição e de capitalização em três diferentes níveis. O primeiro, de natureza solidária e estatal, financiado por empregados e empregadores, ampara amplo setor da população (cerca de 90%) com renda mais baixa. Esse nível é

complementado por um esquema redistributivo, direcionado aos grupos de menor renda não integrados ao mercado formal de trabalho. Tal complemento se dá pela concessão seletiva de benefícios assistenciais em função de idade avançada e invalidez. O segundo nível, que se concretiza pela poupança individual obrigatória, inclui os que percebem renda intermediária, também recebendo contribuições do empregador e do empregado e sendo gerido por administradoras de fundos de pensão. Somente o terceiro nível é voluntário, destinando-se àqueles que possuem rendas superiores.

Quando o segurado se aposenta, tem direito a receber um benefício definido pelo regime de repartição, de acordo com uma tabela que leva em conta os anos de contribuição e a idade do trabalhador. Quanto maior o número de anos trabalhados e a idade, maior o valor da aposentadoria. A essa aposentadoria têm direito todos os trabalhadores uruguaios, independentemente do nível de renda. O segurado com rendimento intermediário que cumpre os requisitos para aposentadoria (60 anos de idade e 35 de contribuição) tem direito a receber uma renda adicional calculada em função do valor acumulado de suas contribuições, da rentabilidade obtida e de sua expectativa de sobrevivência no momento da aposentadoria. O saldo acumulado na conta individual do segurado é transferido pela AFP (Administradoras de Fundos de Pensão) para a seguradora escolhida pelo segurado, a qual ficará com a responsabilidade de lhe pagar uma renda mensal. As aposentadorias por invalidez e as pensões por morte são financiadas mediante a contratação de seguro coletivo.

A sistemática do regime privado segue os moldes do modelo chileno. Há total liberdade na escolha da administradora do fundo de pensão, além de se poder mudar de administradora até duas vezes por ano. Em cada AFP existe um único fundo previdenciário que recolhe as contribuições dos filiados, o qual é separado do patrimônio da empresa, não pode ser objeto de embargo e deve ser investido nos valores taxativamente enunciados por lei. A rentabilidade de cada fundo de pensão não pode ser inferior a um percentual determinado pela rentabilidade média do regime privado. Em caso de insuficiência de rentabilidade, deve-se fazer uso do fundo de flutuação de rentabilidade, da reserva especial, ou cabe ao Estado aportar recursos extras.

As administradoras são controladas pelo Banco Central do Uruguai, que aplica sanções em função de descumprimento das normas estabelecidas. Também nos moldes do modelo chileno, em caso de falência de uma seguradora, cabe ao Estado garantir o pagamento dos benefícios. Todavia, a exemplo do que ocorre no Chile, o modelo uruguaio também resultou em forte concentração dos recursos em poucas administradoras. Existem seis delas, mas apenas as duas maiores reúnem 53% dos participantes e 60% do patrimônio acumulado. Da mesma forma observada em outros países sul-americanos, a entrega da previdência a empresas privadas que gerem aposentarias e pensões na ótica do lucro não resolveu muitos dos problemas antigos e criou outros. A reforma uruguaia, tal como as demais, não trouxe consigo a efetiva competição capitalista nem o fim da evasão das contribuições. E, apesar dos mecanismos criados, em caso de quebra do fundo de pensão ou da seguradora, é o Estado que na prática tem de arcar com os prejuízos.

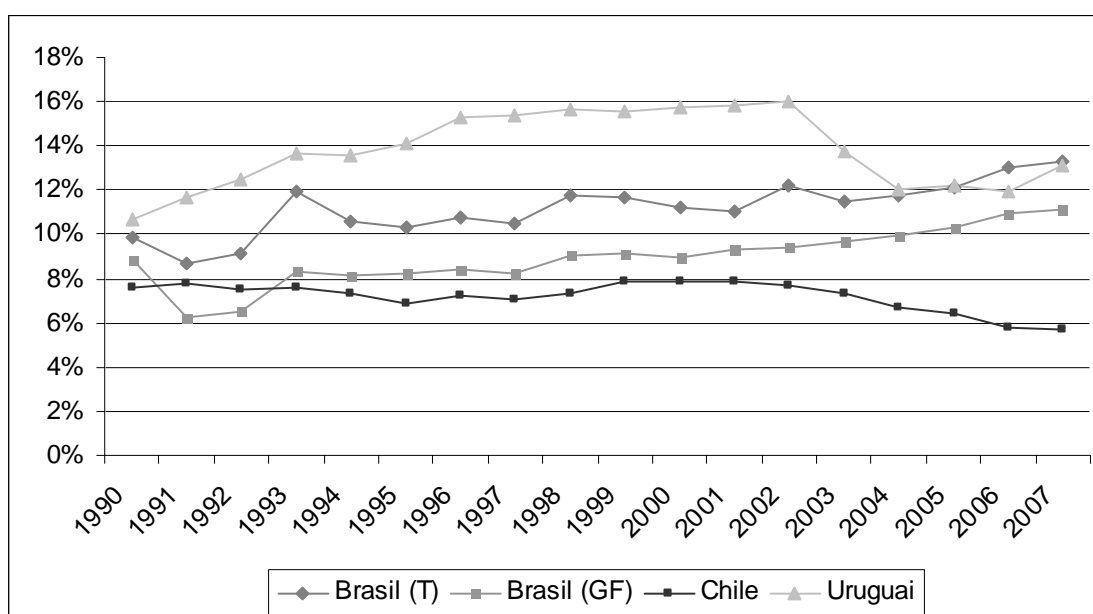


Gráfico 33 - Gasto Público Social em Seguridade Social, Trabalho e Assistência Social em (%) sobre o PIB para Brasil, Chile e Uruguai

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal.

O Chile foi o primeiro país latino-americano a introduzir mudanças radicais em seu sistema previdenciário. Trocou o antigo regime público de repartição (e benefícios definidos) por outro, totalmente capitalizado e entregue ao setor privado, onde cada segurado tem sua conta individual (sistema de contribuição definida). As contribuições dos empregadores foram extintas, o que significa que o



novo regime é exclusivamente financiado pelos próprios segurados. Quando o trabalhador se aposenta, sua renda é calculada com base nas contribuições efetuadas e nos juros acumulados na respectiva conta individual, bem como na sua expectativa de sobrevida.

O papel do Estado diminuiu, passando de único provedor para provedor residual, regulador e supervisor do sistema, embora também lhe caiba o papel de avalista da proteção previdenciária outorgada pelo setor privado. Além disso, cabe-lhe a concessão de aposentadorias assistenciais, financiadas por impostos gerais e sujeitas à prova de necessidade. Ressalte-se que o valor de tais aposentadorias corresponde a menos de 10% do salário médio nacional, além de observarem limite de recursos que restringe sobremaneira o contingente de potenciais beneficiários.

O novo regime é gerido por Administradoras de Fundos de Pensão (AFPs), empresas privadas que competem entre si para conseguir filiados. A filiação ao sistema AFP é obrigatória para todos os empregados que passaram a incorporar a força de trabalho após a reforma (exceto militares) e opcional para os trabalhadores autônomos. Os segurados podem escolher livremente a AFP a que querem se vincular, contribuindo com 10% de seus rendimentos (sujeitos a um teto) mais cerca de 3% para custeio do seguro de vida e invalidez e da taxa de administração cobrada pela AFP. Existem contribuições adicionais voluntárias (até determinado limite) dos segurados que desejem garantir rendas futuras mais elevadas, as quais gozam de tratamento tributário especial, bem como uma contribuição obrigatória de mais 7% para financiamento do seguro-saúde. Cada administradora subscreve um seguro coletivo de vida e invalidez em seguradora privada.

A idade para aposentadoria é 65 e 60 anos de idade para homens e mulheres, respectivamente. No momento da aposentadoria, os beneficiários podem optar entre utilizar o saldo de sua conta para adquirir uma renda vitalícia em uma companhia de seguro de vida, negociar a retirada escalonada dos recursos acumulados na AFP (aposentadoria programada), ou combinar as duas modalidades. É possível aposentar-se antes se o saldo da conta individual for

suficiente para proporcionar uma renda vitalícia equivalente a, pelo menos, 50% dos rendimentos anteriores.

O Estado garante uma aposentadoria mínima a todos aqueles que tenham atingido a idade de aposentadoria e contribuído por pelo menos vinte anos, mas cujo capital acumulado na conta individual seja insuficiente para garantir retiradas mínimas durante a inatividade. O valor tem oscilado em torno de 25% do salário médio.

O Estado, além de garantir as aposentadorias mínimas, também assegura as prestações que as AFPs e as companhias de seguro estão obrigadas a prover aos filiados (garantia do Estado contra falências). Em contrapartida, as administradoras são obrigadas a registrar uma rentabilidade mínima e, se não a alcançam, devem cobrir a diferença com as reservas constituídas (as de compensação de flutuações e as obrigatórias). No entanto, caso tais reservas sejam insuficientes, cabe mais uma vez ao Estado aportar recursos extras. Nos casos em que a rentabilidade da AFP supere a rentabilidade mínima estabelecida, o excedente deve ser direcionado para a reserva de flutuações. O controle da rentabilidade dos fundos é de fundamental importância no âmbito de um sistema no qual é dos segurados o risco das aplicações efetuadas com seus recursos. Se tal rentabilidade não é assegurada, perde-se importante vantagem do regime de capitalização frente ao de repartição, além de se comprometer a saúde financeira do sistema e do próprio Estado, o grande avalista de todo o sistema.

Tendo como pano de fundo o paulatino e crescente desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário, a reforma da previdência social brasileira, empreendida em dezembro de 1998 com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, estabeleceu as bases para a consolidação do citado modelo previdenciário. Assim, o Brasil, ao invés de seguir o caminho de mudanças estruturais, optou por aperfeiçoar e modernizar os regimes previdenciários existentes.

Seguindo o procedimento adotado nos demais países latino-americanos que reformularam seus sistemas de previdência, a maior parte das medidas adotadas destinou-se a tornar o regime mais progressivo, menos iníquo e com maior correlação entre contribuições e benefícios. Não obstante, o principal objetivo da

reforma foi tornar o sistema financeira e atuarialmente viável no longo prazo. Nesse contexto, muitas restrições foram impostas aos regimes de previdência.

Vários avanços foram alcançados. Dentre os principais pode-se destacar a introdução na Constituição de dispositivos direcionados a reduzir, no médio e longo prazo, os gastos fiscais com a folha de pagamentos de servidores públicos inativos e pensionistas, valendo citar: (a) imposição de dez anos de serviço público para habilitação a aposentadorias programáveis e de cinco anos no último cargo ocupado; (b) fim da acumulação de aposentadorias, bem como impossibilidade de aumento de renda quando da passagem do servidor para a inatividade; (c) restrições à acumulação de aposentadoria e salário e imposição de teto a qualquer rendimento oriundo dos cofres públicos; (d) imposição de idade mínima para aposentadoria integral por tempo de contribuição.

A possibilidade de criação de fundos de pensão federal, estaduais e municipais representou uma das inovações mais importantes do novo texto constitucional. Uma vez criados tais fundos, as regras especiais e mais favoráveis dos regimes de previdência dos servidores públicos aplicar-se-ão apenas aos servidores com renda inferior ao teto de benefícios da previdência social (menos de dez salários mínimos).

Abrangendo tanto o regime dos servidores quanto o dos trabalhadores do setor privado, podem-se mencionar a extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço e a redução do elenco de professores a ser contemplado com aposentadorias especiais. Também relevante foi a abertura do seguro de acidentes do trabalho para o setor privado.

No que concerne ao regime de previdência privada, grande foco de atenção na atual fase de regulamentação da reforma constitucional, novas exigências e diretrizes para funcionamento foram incorporadas, além de ter sido aberto caminho para a modernização e revitalização do regime. Não obstante, embora a modernização geral do regime tenha sido focalizada, as principais inovações se deram no âmbito dos fundos de pensão patrocinados por entes públicos. As medidas saneadoras adotadas – tais como a exigência de paridade entre as contribuições da patrocinadora e dos segurados e de ajustes destinados a

garantir o equilíbrio atuarial desses fundos – cumpriram o objetivo central de redução de gastos públicos, nesse caso os representados pelos recursos públicos direcionados aos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais.

Nesses termos, onde a reforma brasileira manteve sob responsabilidade direta do Estado o sistema previdenciário, ao passo que no Chile e no Uruguai essa responsabilidade estatal foi mitigada, os dados devem ser analisados com reticências. A comparação entre os casos perde valor na medida em que o gasto de Chile e Uruguai em seguridade social, para os períodos mais recentes, vem diminuindo ou mantendo-se estável e o brasileiro deve ser estável ou sofre aumento por definição lógica dos modelos adotados. Assim, as comparações são válidas, mas limitadas aos casos nacionais, não se admitindo grande comparação entre os países.

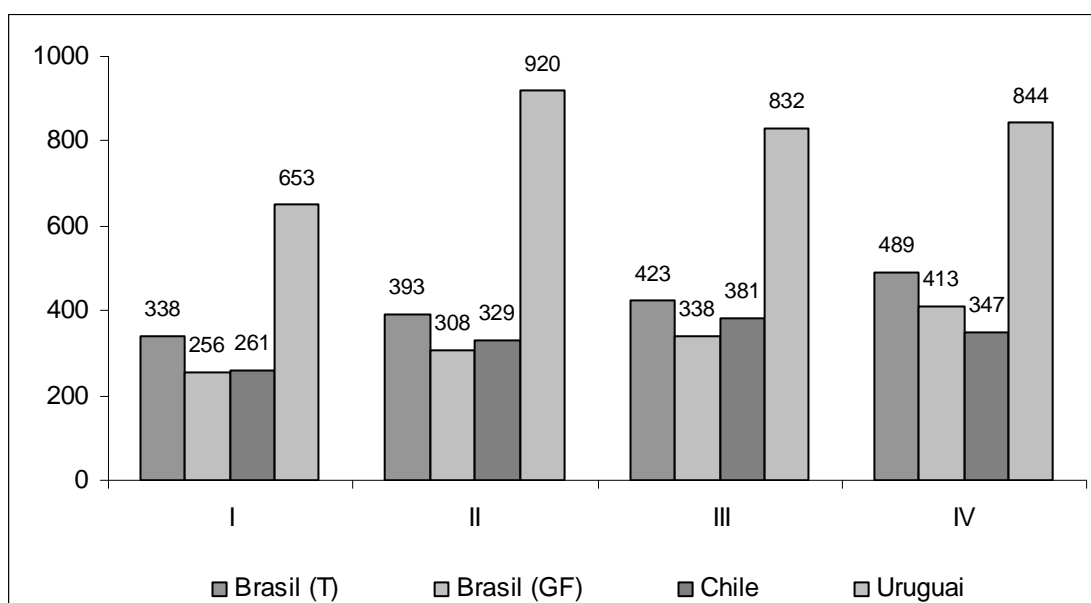


Gráfico 34 - Gasto Público Social em Seguridade Social, Trabalho e Assistência Social per Capita em Dólares (de 2000) de Brasil, Chile e Uruguai

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal.

A evolução do gasto público em seguridade, trabalho e assistência no Brasil segue parâmetros muito próximos ao gasto social total visto no gráfico anterior. O incremento no primeiro governo de Cardoso (PSDB) de 16,5% é seguido por uma elevação menor em seu segundo mandato (7,6%). Com a chegada de Lula da Silva (PT) o gasto público social nessa rubrica volta a ter grande

expansão (15,6%). No Chile, onde a reforma da previdência (1981) é anterior à redemocratização, os governos do democrata cristão Frei e do socialista Lagos apresentaram forte expansão do gasto público para trabalho assistência e previdência social em 26% e 15,6%, respectivamente. No governo Bachelet (PS) verificou-se retração do gasto público nos mesmos conjuntos, redução essa na ordem de 8,8% em comparação com o período anterior (gasto de US\$ 34 a menos *per capita*).

Já o caso uruguaio deve ser visto com as ressalvas anteriormente descritas. A expansão vista nos dois governos colorados (Sanguinetti e Battle) é bastante díspar. Destaque para a verificada no primeiro governo colorado pós-Lacalle (PN), quando o incremento do gasto foi de 41%. Mesmo com a implantação da reforma previdenciária com vista de desonerar o Estado, o governo Battle reduziu o gasto nessa rubrica em 9,6%, indicando que não transferiu a economia em previdência para assistência social ou políticas ativas de incremento de emprego. Passada a fase de transição do modelo previdenciário, o governo Vazquez (FA) eleva o gasto em 1,4% de média anual, mas o patamar segue sendo inferior ao gasto do período Sanguinetti em termos de despesa *per capita*.

### **5.2.2 Gastos em Saúde**

No que tange ao gasto público com saúde, a comparação direta é válida, mas com algumas observações. No Chile o sistema misto de saúde é composto por dois subsistemas: público e privado. Embora de livre opção pelo trabalhador, deve ele contribuir para o sistema de sua escolha, mesmo no público, com 7% da renda bruta. Sociedades caritativas também compõem o sistema, como o Caritas Chile, vinculado à Igreja Católica.

No Uruguai o sistema misto é basicamente diferenciado pelo atendimento público aos mais pobres e o atendimento privado para as classes médias e altas, sendo a saúde privada prestada essencialmente por instituições de

assistência médica coletiva, assistência médica particular e empresas médicas particulares. Também se destacam as instituições assistenciais. No Brasil a saúde pública é universal e, como no Uruguai, independe de contribuição direta; seu financiamento vem de impostos diretos e indiretos. Ainda que dentro de um modelo descentralizado e até municipalizado, a fonte de repasse de recursos é o Sistema Único de Saúde (SUS). A participação dos governos estaduais no sistema, em termos de aporte de recursos, vem sendo ampliado gradativamente. Também como no Uruguai, o setor privado opera planos de saúde e empresas prestadoras de serviços médicos, desde hospitais até clínicas e consultórios médicos. As antigas sociedades assistenciais, como as Santas Casas, foram incorporadas ao sistema e dependem essencialmente de verbas públicas, ainda que operem em sistema misto (público e privado), como a maior parte dos hospitais da rede pública e privada.

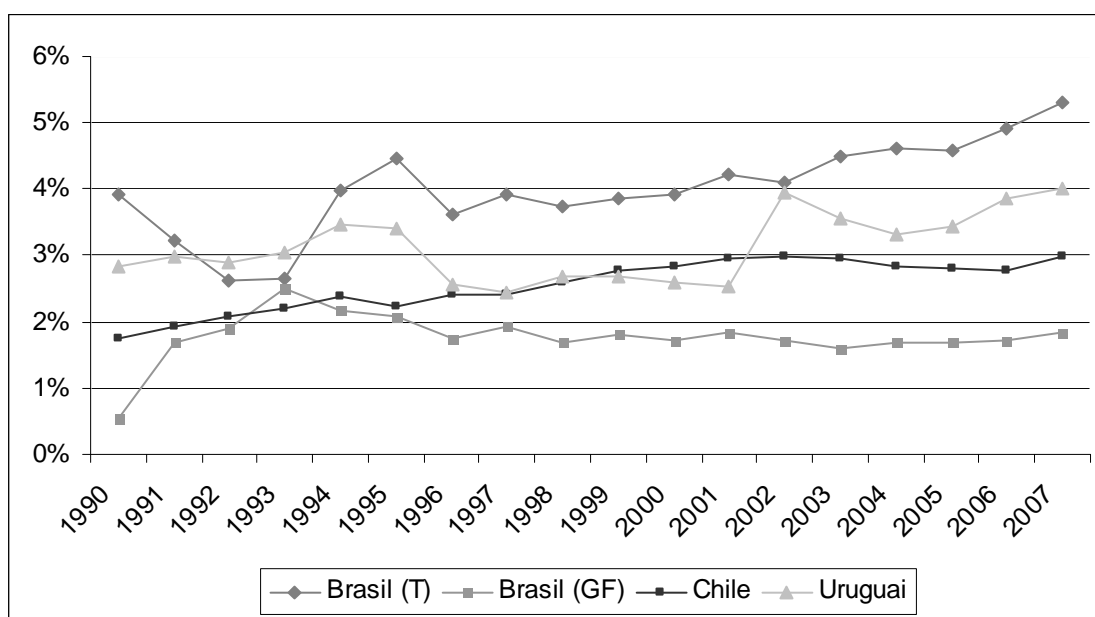


Gráfico 35 - Gasto Público Social em Saúde para Brasil, Chile e Uruguai em (%) sobre o PIB

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal.

Com base nas considerações anteriormente feitas, o Gráfico 36 apresenta a evolução do gasto público em saúde de Brasil, Chile e Uruguai para o período de 1990-2007. Mais uma vez, para efeitos de análise comparativa, os dados para o Brasil são separados em totais (T) e exclusivos do governo federal (GF). Assim, o gasto com saúde do governo federal brasileiro, quer nos governos de Cardoso (PSDB), quer no de Lula da Silva (PT), não ultrapassa o equivalente a 2%

do PIB. Já o gasto agregado do Brasil em saúde, após o período de estagnação entre 1996-2000, passa a desvincular dos gastos lineares do governo federal, sendo paulatinamente incrementado por estados e municípios.

No Chile percebe-se uma linha de tendência crescente que eleva o gasto de menos de 2% do PIB em 1990 para 3% em 2001. Desde então, o gasto resta estabilizado próximo aos em 3%. O comportamento errático do gasto público social em saúde dos governos uruguayos parece se dividir em três períodos distintos. No primeiro (1990/1995) o gasto está entre 3%, sendo elevado até 3,5% do PIB. No segundo (1996/2001) ocorre uma redução do gasto para 2,5% do PIB, média mantida durante o período. Já a partir de 2002 (ano de uma grave crise econômica) o gasto é elevado para 4% do PIB, sofre uma queda nos anos seguintes para, nos últimos anos, retomar o patamar de 4%.

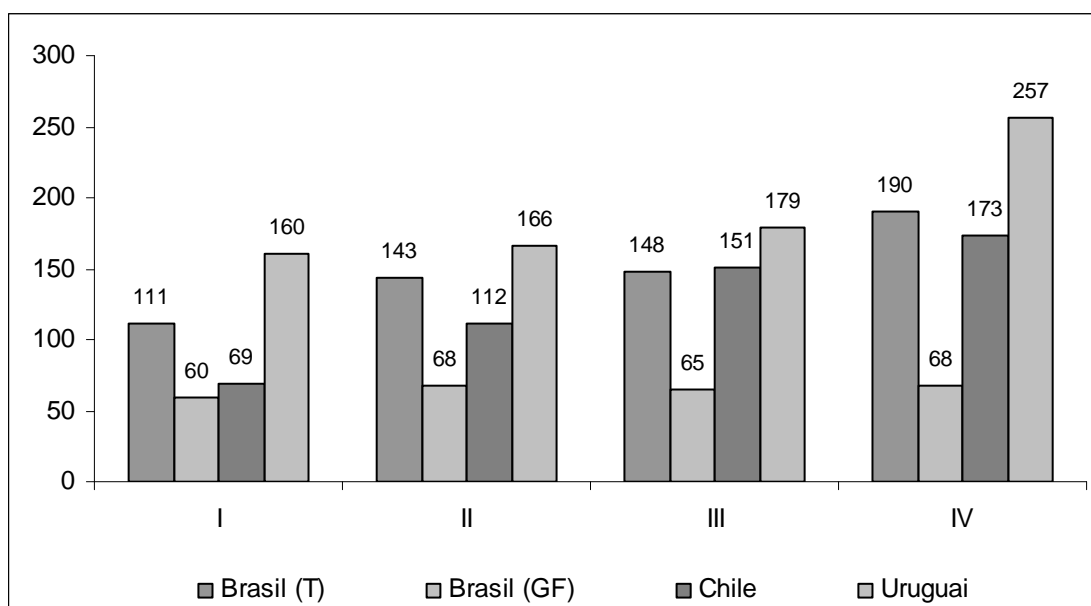


Gráfico 36 - Gasto Público Social em Saúde per Capita em Dólares (de 2000) de Brasil Chile e Uruguai

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal.

Dentro das observações feitas, temos que o Brasil segue na saúde o mesmo visto anteriormente. Existe uma primeira grande expansão (29,3%) do gasto social em saúde no primeiro governo de Cardoso (PSDB), seguido de incremento marginal no segundo mandato (3,5%). O governo de Lula da Silva (PT) é responsável pelo período seguinte, com nova elevação do gasto em patamares próximos aos da primeira grande elevação (28,2%) do primeiro governo Cardoso.

Contudo, na análise não agregada se percebe que o incremento em todos os períodos – com exceção do primeiro mandato de Cardoso – é patrocinado muito mais pelos Estados e Municípios que pelo governo federal brasileiro. Na verdade, o gasto com saúde, *per capita*, do governo federal brasileiro em 2007 é praticamente o mesmo de dez anos atrás.

No Uruguai, país com o maior gasto *per capita* em saúde entre os três, a evolução do gasto mostra que, em comparação com os anos do governo Lacalle (PN), os governos colorados de Sanguinetti e Battle não mantêm boa correspondência. Enquanto Sanguinetti elevou o gasto com saúde em 3,7%, o governo Batlle foi responsável por um incremento de 7,9%, em média, do gasto *per capita*. O governo de Vázquez (FA) surge como o maior expansionista do gasto público social em saúde nos anos recentes da república uruguaia, com 43,3% de elevação em comparação com o governo Batlle e incremento de 54,8% em relação ao governo Sanguinetti.

O caso chileno mostra bem a preocupação do bloco de centro-esquerda que governa desde a redemocratização com o investimento em saúde. Ainda que o modelo chileno seja o único dentre os três países analisados que opera dentro de um modelo não universalista (a filiação ao sistema de saúde é por meio de contribuição sobre a renda), o gasto *per capita* em saúde no Chile vem se elevando governo a governo, seja liderado por democratas cristãos, seja pelos socialistas. Ainda que o ritmo da expansão do gasto em saúde venha diminuindo, o incremento é sempre positivo, passando de U\$ 69 para U\$ 173 *per capita* (em dólares de 2000), em média por período. A maior expansão em termos percentuais se verificou no governo do democrata cristão Frei (62,1%) em relação ao governo Aylwin (DC). Os governos seguintes, liderados por socialistas (Lagos e Bachelet), deram continuidade à elevação do gasto (34,9% e 14,7%, respectivamente), completando um forte processo de ampliação do gasto *per capita* em saúde, que, apesar de muito forte, parece dar sinais de esgotamento ou de declinante sustentabilidade.



### 5.2.3 Despesas com Educação

A seguir o Gráfico 37 apresenta os dados do Gasto Público Social em Educação per capita de Brasil, Chile e Uruguai no período para o período 1990-2007.

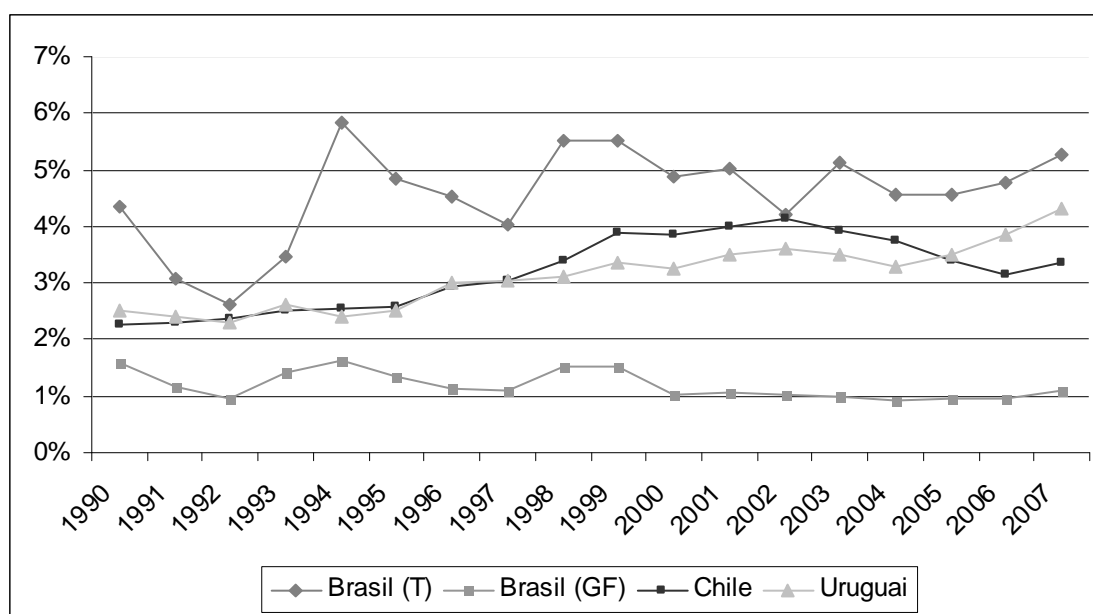


Gráfico 37 - Gasto Público Social em Educação per Capita de Brasil Chile e Uruguai em (%) sobre o PIB

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal.

Regida pela Lei Orgânica Constitucional de Ensino (1990), a educação no Chile é dividida em pré-escola, escola primária, escola secundária e educação superior. De acordo com a Constituição do Chile, a escola primária e a secundária são obrigatórias para todos os chilenos. Em todos os níveis existem instituições públicas e privadas. Característica intrínseca do sistema chileno é o programa de *vouchers* educacionais, que cobre grande parte dos estudantes da educação primária e secundária. Esse sistema é baseado no pagamento diretamente a escolas privadas com base no número de matrículas e frequência. Assim, o governo financia a educação pública e, parcialmente, a privada.

No Uruguai existe ampla rede de escolas públicas e o acesso, inclusive universitário, é universal. As instituições privadas completam o sistema educacional,

mas operam como empresas privadas sem o auxílio direto do governo. O sistema educacional uruguaio, dividido em educação primária, secundária (em dois ciclos) e superior, vem garantindo ao país alto índice de desenvolvimento humano, em especial pelo baixo número de analfabetos (historicamente inferior a 4%). Em linhas gerais, no Brasil o subsistema privado de educação opera da mesma forma que o uruguaio, independente de aportes financeiros do Estado. A Lei de Diretrizes e bases da Educação regulamenta os dois subsistemas, público e privado. Diferentemente dos demais casos analisados, no Brasil os níveis de educação no subsistema público são bastante estratificados entre os entes federados. O nível básico tem prevalência de atuação municipal; nos níveis fundamental e médio destacam-se os estados e, no nível superior (universitário), o governo federal detém o maior número de instituições públicas.

Em termos de gasto *per capita* com educação, o Uruguai lidera entre os três países, posição que tomou do Brasil no início dos anos 2000. O Brasil, inclusive, é o país que, atualmente, menos gasta em educação por habitante. A evolução do gasto em educação por habitante no Uruguai é constante, embora percentualmente declinante. As expansões patrocinadas nos governos de Sanguinetti (42,6%), Batlle (6,7%) e Vázquez (36%) incrementaram o gasto *per capita* em U\$ 136 (de 2000) em 17 anos, o que parece indicar uma política de incentivos estrutural e pouco ideológica.

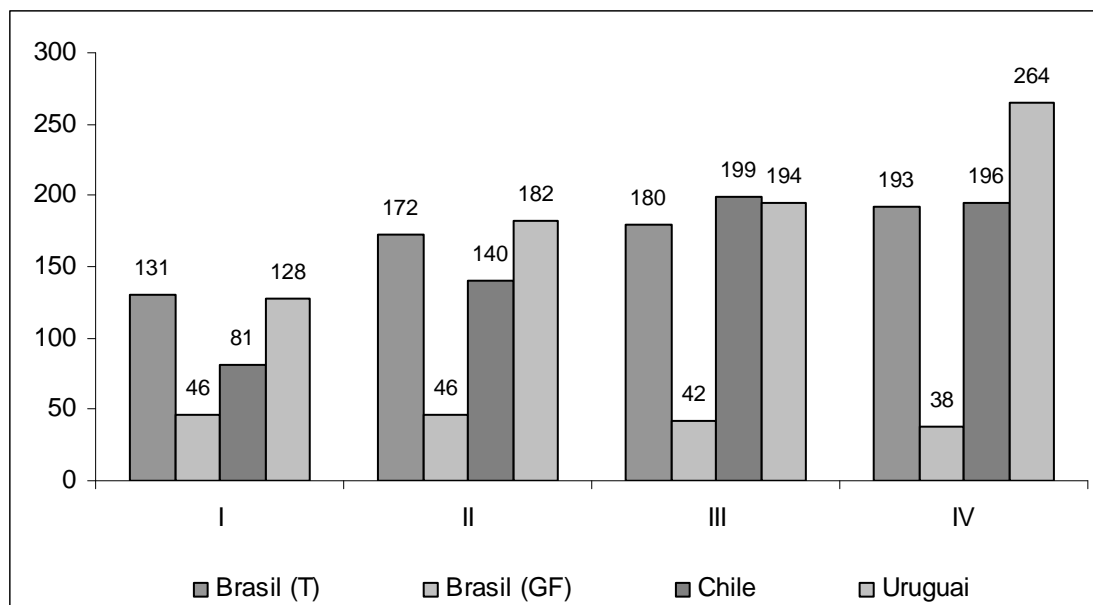


Gráfico 38 - Gasto Público Social em Educação per Capita em Dólares (de 2000) de Brasil Chile e Uruguai

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal.

No Brasil o gasto público em educação vem sendo elevado pelas contribuições dos Estados e Municípios, não pelo governo federal. O gasto em educação do governo federal por habitante vem diminuindo nos anos analisados. Na média do governo de Lula da Silva (PT), dos U\$ 197 gastos *per capita* com educação no Brasil apenas U\$ 38 vieram do governo federal (pouco menos de 20% do total). Para o primeiro período analisado a participação federal era próxima a 35%.

No Chile a destinação maior de recursos para educação é verificada no governo Frei (DC), no qual o incremento em relação ao período anterior fé da ordem 71,9%. O governo de Lagos (PS) apresenta nova e substancial elevação na destinação orçamentária para a educação (42,6%) do valor gasto *per capita*. Já o período da socialista Bachelet é marcado por pequena redução da verba para educação (em dólares de 2000).

Antes de qualquer conclusão, mesmo que parcial, faz-se necessária a inclusão de alguns casos como grupo de controle. Um grupo de controle científico permite o estudo experimental de uma variável por vez, sendo parte vital do método científico. Controlar uma experiência significa controlar todas as variáveis, de modo que apenas uma esteja aberta a estudo. A variável independente é a variável

controlada e manipulada (governos de esquerda socialdemocratas), ao passo que as variáveis dependentes não o são (gasto público *per capita* e em função do PIB). À medida que a variável independente é manipulada, as variáveis dependentes são mensuradas em busca de variações. O grupo de controle permite que se estabeleça um parâmetro de comparação com dados que não resultem das mudanças geradas endogenamente.

### 5.3 GRUPO DE CONTROLE: MÉXICO E COLÔMBIA

Parte vital do método científico, a ideia de um grupo de controle nos permite o estudo experimental das variáveis. Da mesma forma que procedemos na análise da relação entre as sociais-democracias sul-americanas e o gasto público social, procederemos em relação ao grupo de controle. Este será composto por México e Colômbia, países onde os governos são liderados por partidos conservadores pró-mercado, ou seja, governos com políticas, ao menos em teoria, bem distantes de práticas social-democratas e keynesianas. O outro critério definidor está vinculado ao fato de esses países apresentarem sistemas eleitorais com bom grau de institucionalização.

A utilização do grupo de controle tem como objetivo eliminar ou minimizar influências não intencionais e, ao mesmo tempo, permitir a investigação dos efeitos de uma variável específica sobre o sistema como um todo. No nosso conjunto de análise se espera que o grupo primário apresente modificações positivas na estrutura dos elementos que compõem o gasto público social. Essa alteração se daria pela influência dos governos institucionalizados de esquerda, entendidos como uma social-democracia específica da região.

Quanto ao grupo de controle, México e Colômbia, esperamos que os resultados apresentem comportamento diverso do observado em relação aos países do grupo de análise primário (Brasil, Chile e Uruguai). Comportamento similar do grupo de controle pode indicar a irrelevância ou relevância muito limitada de

governos de esquerda na implantação de políticas social-democratas e práticas keynesianas no que tange ao incremento do gasto público social.

Por meio dessa análise, buscamos encontrar uma forma de controle positivo, ao mesmo tempo em que se eliminam explicações alternativas aos resultados verificados. O controle positivo da análise nos traria a confirmação do procedimento como sendo efetivo na observação do efeito de políticas de gasto público social sob a gestão social-democrata.

O Gráfico 39 apresenta o gasto público social em relação ao PIB entre 1990 e 2008 para os países que compõem o grupo de experimento (Brasil, Chile e Uruguai) e o grupo de controle (México e Colômbia).

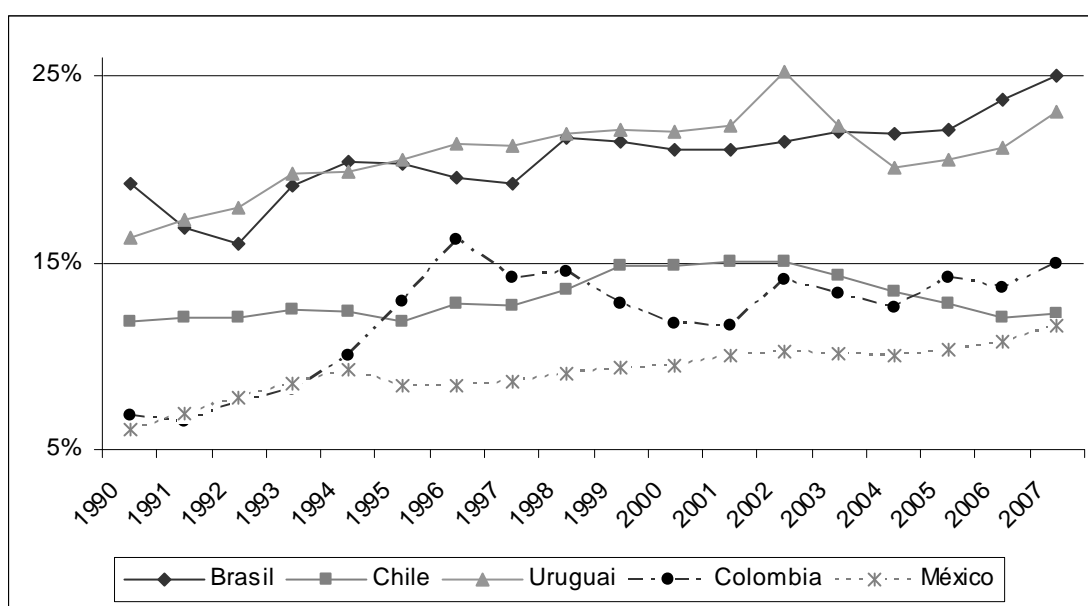


Gráfico 39 - Evolução do Gasto Público Social em relação ao PIB (1990-2008) de Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México (I)

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal (Colômbia e México)

Nota-se que no início da década de 1990 os países do grupo de controle apresentavam níveis de gasto público social entre seis e sete por cento. O Chile apresentava uma posição intermediária com gastos da ordem de 12% do PIB, ao passo que Uruguai (16%) e Brasil (19%) eram os que mais gastavam com despesas sociais no início da década, que veria grandes mudanças neoliberais.

O Brasil, após uma redução do gasto social nos anos da presidência de Collor (PRN), retorna aos patamares de 1990 sob a presidência de Itamar Franco (PMDB). O governo de Cardoso (PSDB) passa a promover o incremento do gasto social em seu segundo mandato, em especial pelo aumento em previdência e assistência social. Por fim, o governo de Lula da Silva (PT) é responsável, em um primeiro momento, pela manutenção da tendência expansionista marginal de Cardoso para, em um segundo momento, exponencializar a expansão.

O Uruguai, mesmo nos anos de Lacalle (PN), apresentou forte crescimento do gasto social. Essa expansão foi praticamente interrompida e estabilizada nos final do governo Sanguinetti (Partido Colorado) e início do segundo governo colorado de Battle. A crise de 2002 fez disparar o gasto social uruguaio em relação ao PIB, mas a razão mais clara para isso está na redução do PIB, não na ampliação dos valores destinados a educação, saúde, previdência e outros. Nas primeiras eleições presidenciais após a grave crise, a eleição do governo esquerdista de Vázquez (FA) traz a retomada do processo de elevação dos gastos sociais, repondo-os ao nível anterior à crise, ao mesmo tempo em que amplia sucessivamente o PIB a taxas superiores aos 8% ao ano, em média.

O Chile mostra para o primeiro governo concertacionista de Aylwin (DC) certa estabilidade do gasto público social. O segundo governo democrata cristão (Frei) passa a promover a elevação do gasto em relação ao PIB sistematicamente até os 15%. Os governos seguintes, com presidentes egressos do PS, caracterizam um período de redução da proporção de gasto social em relação ao PIB. Essa retração faz com que os gastos sociais retornem aos percentuais do início de 1990.

Os dados de México e Colômbia são distintos entre si, mas apresentam uma mesma tendência de longo prazo: elevação do gasto público social. De um lado, a Colômbia apresenta um comportamento bastante errático, com uma explosão do gasto até meados da década de 1990 durante os governos do Partido Liberal Colombiano (PLC). A partir do governo de Andrés Pastrana (Partido Social Conservador), o gasto social em relação ao PIB vem sistematicamente sendo reduzindo. O governo Uribe (PPC) eleva o gasto público no primeiro anos e, nos

anos seguintes, a cifra oscila entre 14 e 15% do PIB. Já no México o que se verifica é uma lenta, gradual e de longo prazo elevação do gasto público social praticamente independente do partido que governa ou do presidente à frente do governo. O incremento da proporção do gasto social em relação ao PIB segue sempre a mesma tendência, com exceção do ano de 1995, por reflexo da crise “tequila” na transição dos governos de Salinas e Zedillo (ambos do PRI).

Os Gráficos 40 e 41 apresentam as linhas de tendência da evolução do gasto público social. No primeiro é estabelecida uma linha de aceleração entre o gasto social de 1990 e o verificado em 2008 em relação ao PIB para cada um dos países.

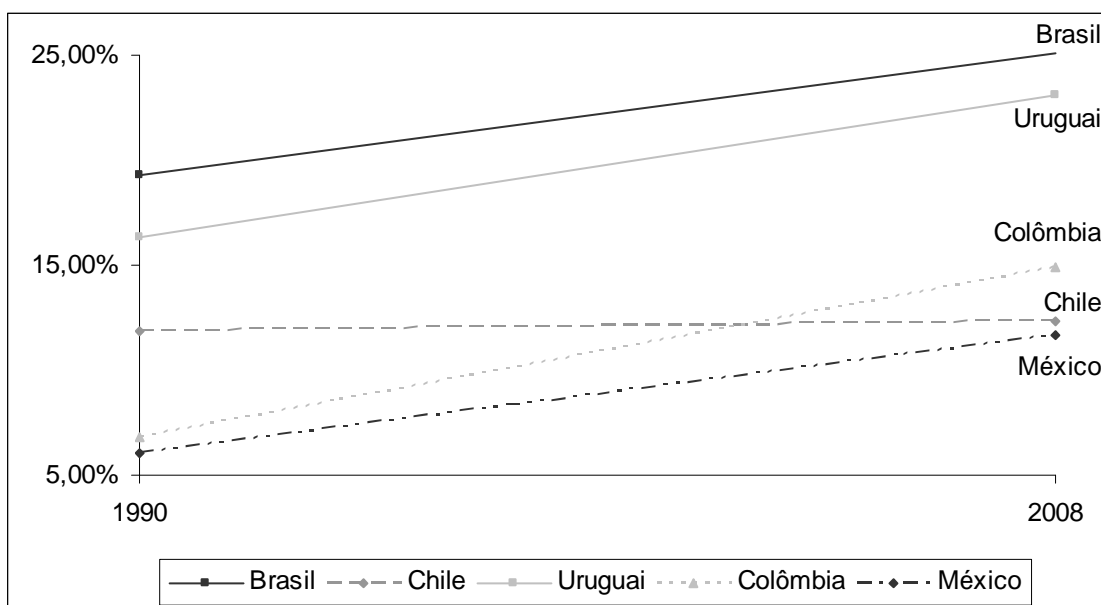


Gráfico 40 - Evolução do Gasto Público Social em relação ao PIB (1990-2008) de Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México (II)

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal (Colômbia e México)

A inclinação de cada linha indica a aceleração do gasto social, onde linhas mais horizontais indicam menor aceleração do gasto em relação ao PIB e as linhas com maior angulação são representativas da maior aceleração da mesma variável. Dentro desse contexto, a Colômbia aparece com a linha mais inclinada, indicando maior aceleração do gasto social em termos relativos. O Uruguai aparece em segundo lugar, com o Brasil bastante próximo e o México logo atrás. O Chile apresenta uma linha quase horizontal, indicando que a relação do PIB com o gasto social em 2008 é praticamente a mesma que em 1990.

O Gráfico 41 apresenta uma variação do Gráfico 40. Naquele a evolução do gasto público de cada país apresenta um divisor, o qual, no caso dos países do grupo de análise (Brasil, Chile e Uruguai), é a vitória da social-democracia em eleições presidenciais (VSD), com Lula da Silva (PT) no Brasil, Lagos (PS) no Chile e Vázquez (FA) no Uruguai. Assim, o período que precede VSD (que varia de país para país) é a média do gasto público social em relação ao PIB de todos os anos anteriores. O período posterior à VSD é a média do mesmo gasto, mas tomando em conta apenas os anos de governo liderados pelo partido dos trabalhadores brasileiro, pelos socialistas chilenos e pelos frente-amplistas uruguaios.

Para o grupo de controle tomou-se como vitória conservadora (VC) o início do governo Uribe (PPC) na Colômbia e o início do governo de Vicente Fox (Acción Nacional) no México. O período anterior à VC para esses dois casos segue a mesma sistemática do grupo de análise e o período posterior é a média do gasto social em relação ao PIB dos governos sucessivos de Uribe na Colômbia e dos governos da Acción Nacional no México (Fox e Calderón).

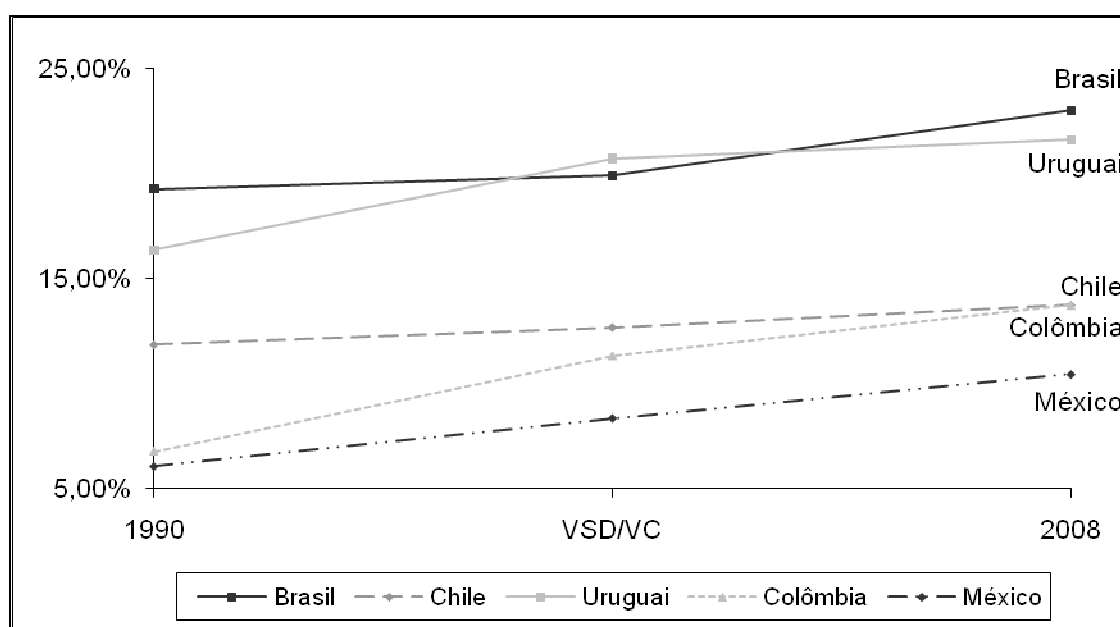


Gráfico 41 - Evolução do Gasto Público Social em relação ao PIB (1990-2008) de Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México (III)

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal (Colômbia e México)

O ponto fundamental de análise do Gráfico 41 é exatamente o ponto de inflexão VSD/VC. Esse ponto é capaz de dividir a forma de expansão ou retração do



gasto social em relação ao PIB e sua variação após a eleição dos partidos social-democratas do grupo de análise e dos últimos governos liberais e conservadores do grupo de controle. A exata compreensão do gráfico em questão depende da análise em conjunto com os dois anteriores. Em linhas gerais, se a linha, após VSD/VC ampliar seu ângulo, a indicação é no sentido de que a aceleração do gasto público foi ampliada com a chegada dos governos pós-VSD/VC. Caso contrário, se a linha apresentar inflexão para baixo, diminuindo o ângulo da reta inicial, duas situações são verificáveis: na primeira a redução angular é pequena e a linha não se inclina para baixo, indicando redução da ampliação do gasto social, mas ainda assim o aumentando; na segunda hipótese, a reta, após VSD se inclina para baixo, caso em que a verificação é de que, além de desaceleração do gasto público em relação ao PIB, há redução em termos absolutos do gasto público social sobre o PIB em relação ao período anterior à VSD/VC.

O Brasil é o único caso onde, após a vitória da social-democracia, o gasto social é acelerado e passa a elevar-se a taxas superiores ao crescimento médio verificado no período anterior. Uruguai e Colômbia formam o grupo onde após VSD o gasto público em relação ao PIB seguiu aumentando, contudo essa ampliação sofreu desaceleração no ritmo de expansão. Chile e México formam o grupo onde VC parece não ter influenciado positiva ou negativamente na taxa de aceleração da expansão do gasto social; os governos que se sucedem após VC parecem seguir o mesmo padrão de elevação de gasto social de seus antecessores.

Outra análise comparativa importante está na relação do gasto social por habitante. Utilizando a mesma sistemática da seção anterior, temos que: para o Brasil (I) representa a média de gasto social por habitante do governo Collor (PRN), sucedido por Itamar Franco (PMDB), (II) o primeiro governo de Cardoso (PSDB); (III) o segundo governo Cardoso (PSDB) e (IV) o governo de Lula da Silva (PT).

Para o caso do Chile, (I) e (II) representam as médias dos dados de gasto social da *Concertación* encabeçada por agentes da Democracia Cristã (Aylwin e Eduardo Frei); já (III) e (IV) apontam os parâmetros dentro de governos da *Concertación* liderados por figuras presidenciais egressas do Partido Socialista (Lagos e Bachelet). Para o Uruguai, (I) representa a média do governo de Lacalle

(PN); (II) e (III) representam os governos colorados de Sanguinetti e Battle; por fim, (IV) apresenta os dados consolidados do governo de Vázquez (EP-FA-NM).

Para o grupo de controle os períodos correspondem às médias anualizadas do gasto público social, nos mesmos moldes do grupo de análise. Assim, temos que para a Colômbia a representação se dá pelos governos de (I) César Gaviria (PLC); (II) Ernesto Samper (PLC), (III) Andrés Pastrana (PSC) e (IV) os dois mandatos Uribe (PPC). Para o México, os períodos correspondem às mesmas médias para os governos de (I) Carlos Salinas (PRI), (II) Ernesto Zedillo (PRI), (III) Vicente Fox (PAN) e (IV) Felipe Calderón (PAN).

O estudo dos governos do grupo de análise foi feito no capítulo anterior e apenas será lembrado aqui por sua relevância para a comparação com o grupo de controle. A análise dos governos que compõem o grupo de controle tem como objetivo apenas a comparação com os governos social-democratas, não uma ampla discussão como foi realizada no capítulo anterior sobre o grupo de análise (Brasil, Chile e Uruguai).

O Gráfico 42 compara os governos liberais e social-democratas dos dois grupos nos últimos 18 anos. Nitidamente, a Colômbia mostra um gasto social *per capita* muito inferior aos dos demais países, contudo isso não é um fenômeno contingente, atribuível a um determinado governo mais liberal; o gasto é historicamente baixo por habitante e o comportamento não apresenta uma tendência bem definida, ora dobrando de valor (de I para II), depois sendo reduzido. Já o México apresenta uma linha claramente ascendente do gasto social. Tanto os governos do PRI com os da Ação Nacional procederam a elevações sistemáticas, mas modestas, do gasto público social. O gasto social por habitante sempre foi inferior ao do Chile, por exemplo, resultado que muda se compararmos a média do gasto *per capita* entre o governo chileno e social-democrata de Baachelet (PS) com o de Felipe Calderón no México.

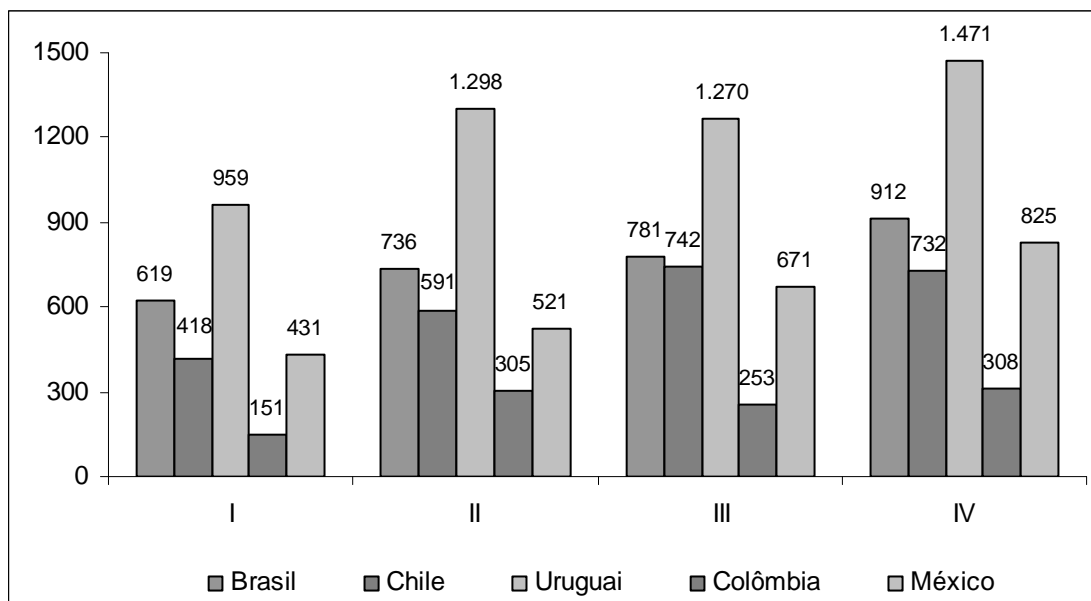


Gráfico 42 - Evolução do Gasto Público Social por Habitante (em dólares de 2000) para Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal (Colômbia e México)

Ao desagregarmos os gastos sociais em três grandes grupos (como foi feito para Brasil, Chile e Uruguai), temos uma característica muito forte e importante para nossa análise. O gasto desagregado por setores \_ em educação, saúde e previdência e assistência social \_ apresenta traços interessantes na relação dos países do grupo de controle com o grupo de análise principal. O Gráfico 43 apresenta o gasto social por habitante em educação para os dois grupos, de análise e de controle. Como referido anteriormente, a ideia não é reprisar as verificações do grupo de análise, mas destacar os elementos importantes do grupo de controle para a presente proposta.

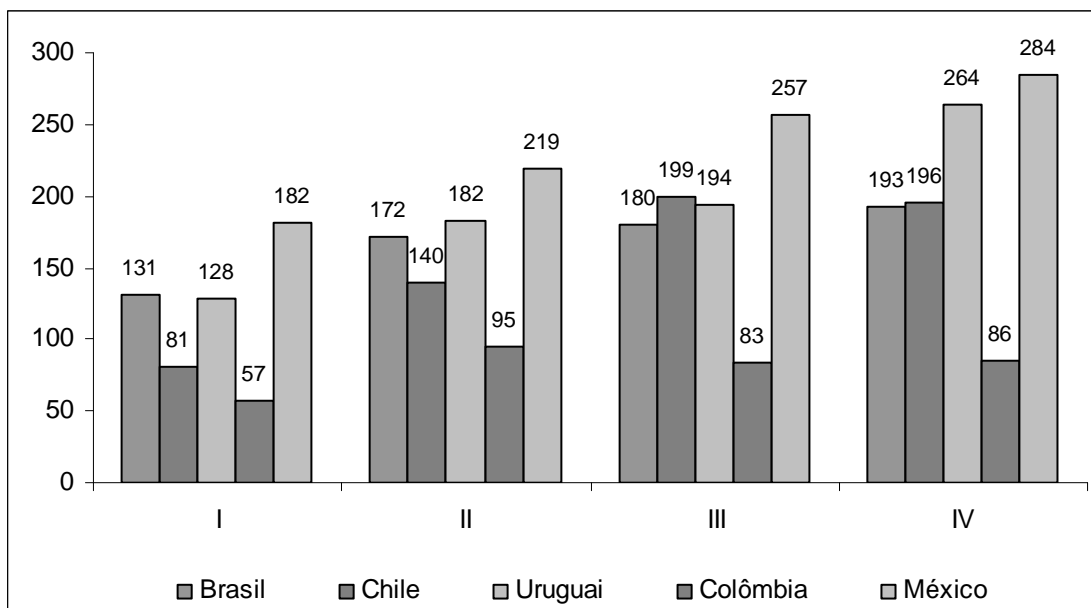


Gráfico 43 - Evolução do Gasto Público Social por Habitante em Educação (em dólares de 2000) para Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal (Colômbia e México)

O México mostra ser o país onde o gasto por habitante em educação é o mais alto entre os casos analisados para todos os governos comparados. Essa expansão gradual do gasto em educação segue o mesmo padrão do gasto social agregado, contudo é mais acelerada. Essa relação direta e ampliada entre gasto social agregado e gasto social em educação indica certa prioridade com políticas educacionais, independentemente do partido ou do governo; existe uma clara política de valorização da educação sobre os outros grupos que compõem o gasto social em linhas gerais (saúde, previdência e assistência social e habitação).

A média de gasto com educação *per capita* de cada um dos governos colombianos analisado parece estar diretamente relacionada com o total de gasto social agregado. Salvo a evolução do período do governo de Ernesto Samper (PLC) em comparação ao seu antecessor, os governos seguintes diminuiriam (Pastrana) e, após, estabilizaram em níveis mais baixos (Uribe) o gasto em educação por habitante. Essa política mostra claro descolamento com as políticas dos demais países e uma divisão nas políticas do PLC com Gaviria e Samper em relação a seus sucessores (Pastrana e Uribe). O descolamento e o nível mais baixo de gasto público por habitante em educação é bem claro e cada vez mais acentuado na medida em que se sucedem os governos colombianos.

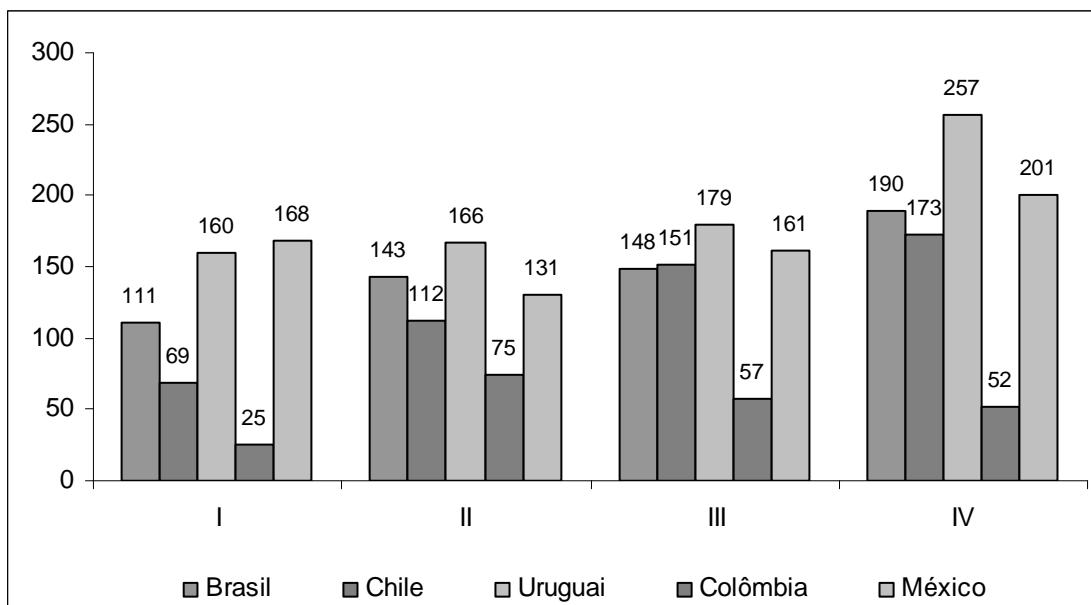


Gráfico 44 - Evolução do Gasto Público Social por Habitante em Saúde (em dólares de 2000) para Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal (Colômbia e México)

Os gastos por habitante em saúde na Colômbia seguem o mesmo padrão dos gastos em educação. A expansão verificada no governo Samper (PLC) sofreu retração nos anos de Pastrana (PSC) e o governo Uribe (PPC) procedeu a nova redução, ainda que marginal, do cômputo da média do gasto em saúde por habitante em seu período. A comparação da Colômbia com os demais países, mais uma vez, mostra que os níveis de gasto social são muito mais baixos para o país. Contudo, a separação do período por governos deixa claro que o gasto social colombiano sempre foi mais baixo em relação aos demais casos analisados. Da mesma forma que o gasto em educação, na medida em que se sucedem os governos, a diferença do gasto se amplia em relação aos demais.

É o gasto social em previdência e assistência que bem define os dois grupos (o de análise e o de controle). O Gráfico 45 apresenta esses gastos para os cinco países analisados. Nota-se claramente a grande disparidade nos valores gastos por habitante em previdência e assistência social entre os dois grupos. Em verdade, observa-se que o Uruguai constitui um terceiro grupo nesse quesito, onde o gasto social com seguridade é entre duas a três vezes maior que o valor despendido por seus companheiros de grupo de análise (Brasil e Chile).

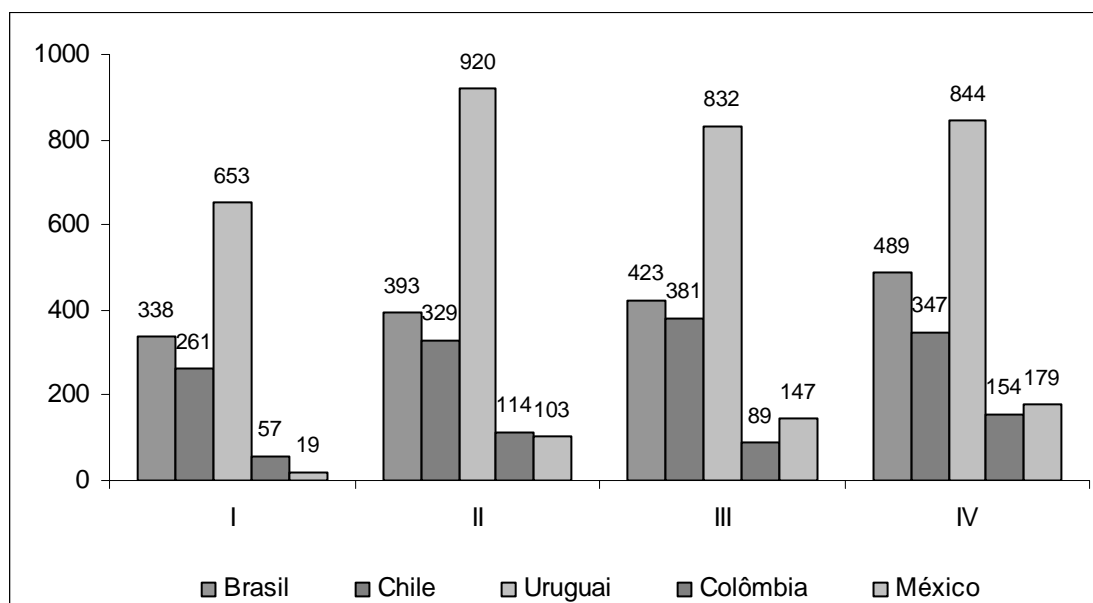


Gráfico 45 - Evolução do Gasto Público Social por Habitante Previdência e Assistência Social (em dólares de 2000) para Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México

Fonte: IBGE e MDS (Brasil), INE e MIDES (Uruguai), INE e Ministério do Interior (Chile) e Cepal (Colômbia e México)

México e Colômbia mostram gastos com previdência e assistência muito abaixo dos demais países, não indicando que esse gasto, ou mesmo o gasto social agregado, tenha alguma relação com a chegada da social-democracia ao poder nos países do grupo de análise. Como vimos, o comportamento do gasto social nos países onde a social-democracia assume o governo não apresenta uma correlação bem definida de ampliação por esses agentes de esquerda para todos os casos.

A Tabela 12 apresenta a evolução do gasto social. Em um primeiro momento apresentamos o gasto agregado em função do PIB para o período (1990-2007) em cada um dos subitens (educação, saúde, assistência/previdência e o gasto total). Em paralelo, temos o gasto agregado para o período no qual os governos social-democratas assumem, seguindo a mesma notação anteriormente vista. A mesma notação anterior (VSD) implica os últimos governos nos países do grupo de controle (México e Colômbia) concomitantes aos governos do PT (Brasil), PS (Chile) e FA (Uruguai).

Tabela 12 - Participação da Socialdemocracia na Evolução do Gasto Social entre 1990-2007

	Educação		Saúde		Prev./Assistência		Total	
	1990/07 %	VSD %	1990/07 %	VSD %	1990/07 %	VSD %	1990/07 %	VSD %
Brasil	0,93	1,07	1,37	1,19	3,43	1,01	5,80	3,55
Chile	1,09	-0,49	1,22	0,15	-1,90	-2,19	0,47	-2,54
Uruguai	1,79	1,01	1,19	0,71	2,39	1,02	6,72	2,92
Colombia	0,86	-1,41	1,11	-0,64	6,00	3,36	8,15	0,86
México	1,54	0,11	0,07	0,13	2,41	0,32	5,58	0,84

Fonte: Elaboração própria com base nos dados anteriores

A tabela mostra a contribuição dos últimos governos no total da evolução do gasto público social sobre o PIB. Assim, temos que nos 18 anos analisados, no Brasil o gasto social em relação ao PIB aumentou 5,80% em relação ao PIB, sendo que no governo de Lula da Silva o valor foi de 3,55% (mais de 61% do total), com destaque para o gasto em educação (ainda que fortemente influenciado por outras esferas governamentais), na qual o incremento no período é superior ao aumento do agregado entre 1990-2007. Ascensão parecida teve o Uruguai sob Vázquez (FA), onde a participação social-democrata responde por 43,5% do crescimento do gasto social do período, com destaque para os gastos em educação e saúde. Já no Chile, em especial durante o governo Bachelet, o que se registra é uma redução do gasto social no agregado e em todas as áreas.

Dentro do grupo de controle a participação dos últimos governos no agregado do período 2000-2008 é mais proporcional e reflete as linhas dos gráficos 44 e 45. Na Colômbia a contribuição de Uribe fica em 10,5% do total (para um governo vigente durante 27,8% do período analisado). No México o governo de Calderón incrementou o gasto em 15%, mesmo com um governo que transcorreu por 5,6% do período analisado, com destaque para a quase duplicação do gasto com saúde (ainda que o gasto anterior fosse extremamente reduzido).

#### 5.4 A SOCIALDEMOCRACIA CRIOLLA IMPORTA?

Com o objetivo de apresentar uma resposta à questão primordial, sobre se a social-democracia no Brasil, Chile e Uruguai faz diferença, ou seja, se traz alguma novidade em termos macroeconômicos ou de gasto social, optamos por um estudo estatístico. O modelo estatístico analisou oito variáveis em cada um dos 45 casos. Desdobramos o modelo com o objetivo de analisar duas variáveis dependentes de forma separada. A ideia parte do pressuposto de que governos social-democratas devem apresentar gasto público social maior que governos mais centristas ou, mesmo, de centro-direita. De outro lado, busca-se aferir se os governos social-democratas elevam o gasto público total (indicando programas sistemáticos de gasto, independentemente da razão) ou se o controlam melhor que os governos democráticos não social-democratas (indicando disciplina fiscal). O teste estatístico foi realizado com o auxílio de ferramenta específica, o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS<sup>29</sup>).

A base estatística tem, no primeiro modelo, o gasto público social sobre o PIB para os anos 2000-2008 como variável dependente. O conjunto de variáveis independentes é composto pelo (1) ingresso total do governo<sup>30</sup>, (2) pela dívida pública (interna e externa) e pelo (3) gasto total do governo, todos em relação ao PIB, pela (4) taxa anualizada de inflação (índice de preços ao consumidor), pelo (5) tempo em anos e pela (6) taxa anual de desemprego. A última variável independente é o (7) tipo de governo enquanto variável dicotômica do tipo *dummy* (governo socialdemocrata (19 casos) e não social-democrata (26 casos)). Todas as variáveis independentes são referentes aos anos de 2000-2008 para cada um dos cinco casos nacionais (Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México).

Satisfeitas as condições de linearidade, foram observadas, em regressões parciais, correlações positivas entre a variável dependente e algumas

---

<sup>29</sup> Versão 17.0.

<sup>30</sup> Embora geralmente seja usado o PIB ou o PIB per capita como variável, temos que o Ingresso Total (tributário e extra-tributário) reflete melhor o estado das contas públicas tanto em momentos de crise como de crescimento dentro de nossa análise. Pré-testes estatísticos confirmaram essa tendência ao não estabelecer significância entre a correlação do PIB ou do PIB per capita com as variáveis dependentes.



independentes (Anos, Inflação, Desemprego, Gasto Total e Social-democracia). Correlações negativas se apresentaram para as demais variáveis independentes (Ingressos Totais e Dívida Pública). Verificamos forte correlação linear<sup>31</sup> da variável dependente com quase todas as variáveis independentes, exceção feita à Dívida Pública.

A hipótese de nulidade<sup>32</sup> restou rejeitada ao nível de significância de 10%. Para uma estatística F obtivemos o valor de 12,618 com  $p < 0,001$ . Assim, existe a certeza de que ao menos um dos coeficientes explicativos da regressão é diferente de zero. Em resumo, o modelo apresenta-se viável para a análise que se pretende.

Da análise da relação das variáveis independentes ao nível de significância de 10%, segundo a ANOVA gerada pelo teste, com a variável dependente, observamos que a Dívida Pública é a única das variáveis independentes a não estar significativamente relacionada com a variável dependente ( $p = 0,836$ ). Todas as demais variáveis se apresentaram significativamente relevantes ( $p < 0,100$ ). Mais importante para nosso modelo é que a variável dicotômica (tipo de governo) apresentou-se significativamente relacionada com a variável dependente ( $p = 0,020$ ).

A regressão nesses termos informou um  $R^2$  de 0,705 e um  $R^2$  ajustado de 0,649. Com isso nosso modelo indica que 64,9% da variação do Gasto Público Social em relação ao PIB podem ser explicados pelas variáveis independentes selecionadas. Desse modo, temos um modelo capaz de explicar<sup>33</sup> de forma bastante razoável o comportamento dessa variável dependente.

---

<sup>31</sup>  $R^2$  Linear > 0,1.

<sup>32</sup> A rejeição da hipótese de nulidade se dá pela necessidade de verificar se ao menos uma das variáveis independentes tem relação explicativa com a variável dependente.

<sup>33</sup> Ainda que o modelo opere de forma bastante satisfatória na explicação do comportamento da variável dependente, este não pode ser entendido como um modelo de previsão viável. Isso porque o coeficiente de variação da regressão é alto ( $CV_{reg} = superior à 0,100$ . *In casu*  $CV_{reg} = 0,189$ ). Tal implica em que os intervalos de previsão acabem sendo demasiadamente amplos, descaracterizando o modelo como sendo de boa previsão, mantendo-o apenas como bom modelo explicativo.

Tabela 13 - Coeficientes da Regressão para a Variável Dependente: Gasto Social/PIB

Modelo	Coeficientes Não Estandarizados		Coeficientes Estandarizados		
	B	Erro Estd.	Beta	t	Sig.
1 (Constante)	-1575,350	561,495		-2,806	,008
Anos	,797	,282	,396	2,831	,007
Desemprego Aberto	,557	,265	,445	2,101	,042
Inflação	,297	,163	,216	1,820	,077
Ingressos Totais	-1,457	,314	-1,071	-4,639	,000
Dívida Pública	-,011	,052	-,043	-,208	,836
Gasto Total	,789	,262	,649	3,017	,005
Socialdemocrata	3,470	1,426	,329	2,433	,020

Fonte: Regressão do Modelo via SPSS

A Tabela 13 traz os elementos essenciais do modelo explicativo. Lembramos que a 64,9% da variabilidade do Gasto Público Social em relação ao PIB pode ser explicada pelas variáveis independentes. Como visto anteriormente, a Dívida Pública não guarda relação de significância suficiente para a análise, sendo descartada. Todas as demais variáveis independentes influenciam no modelo e, como consequência, na variação do Gasto Público Social.

A variável “Anos” indica que a cada ano o gasto social dos governos vem aumentando em aproximadamente 0,80% do PIB. Essa variável temporal é interessante, pois indica que mesmo durante governos de centro ou de centro-direita, segundo o modelo proposto, o gasto social vem se elevando ano após ano. Variável independente mais intuitivamente vinculada ao gasto social, o nível de desemprego também o explica estatisticamente nesse modelo, informando um acréscimo de 0,56% do gasto social para cada ponto percentual de desemprego aberto registrado. A taxa de inflação também opera sob a mesma lógica, contudo a elevação do gasto social para cada ponto percentual de inflação foi de 0,30%.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Todas as análises variável por variável partem do pressuposto de que as demais variáveis se mantêm constantes ao passo que a variável verificada sofre incremento em uma unidade.

Variáveis independentes aparentemente mais fortemente vinculadas ao gasto social dos governos, ingresso total (tributário e não tributário) e o gasto total estão essencialmente atrelados à variável dependente, o que o modelo de regressão comprova. De um lado, temos que o gasto social em relação ao PIB sofreu elevação de 0,79% para cada ponto percentual em que se elevou o gasto total. Isso remete à conclusão de que a maior parte do gasto marginal dos governos acabou destinada a gastos sociais (embora o modelo não estabeleça o *quantum* de novos investimentos ou de gastos correntes sociais). Do outro lado, o ingresso total (receitas do governo) apresenta, na regressão do modelo, uma correlação tipicamente esperada. Uma vez que o ingresso total é um forte indicador do ciclo econômico (maior arrecadação em tempos de crescimento e menor nos de crise), o coeficiente dessa variável independente indica que, quando se teve a elevação do ingresso em um ponto percentual em relação ao PIB, o gasto social recuou em quase 1,5 pontos. Da mesma forma, e na mesma proporção, o gasto social se elevou quando da queda da arrecadação, demonstrando clara medida anticíclica, conforme o modelo proposto.

O ápice do modelo, e sua própria razão de ser, está na resposta à hipótese da relevância da social-democracia enquanto agente capaz de ampliar as políticas sociais, ao menos em termos de recursos financeiros. Nesse sentido, o modelo proposto e o resultado da regressão apontam para uma resposta positiva. A utilização da social-democracia como variável independente dicotômica apontou que, dentro do modelo, a presença de governos social-democratas gerou a ampliação do gasto público social em relação ao PIB de quase 3,5 pontos percentuais. Portanto, temos que a social-democracia, dentro do período de análise, e com as restrições impostas pelo modelo, é, sim, um instrumento de ampliação dos recursos destinados a áreas sociais, como educação, saúde, previdência, assistência e habitação, entre outros.

Em um segundo modelo de regressão, buscou-se analisar a consequência de governos social-democratas para a constituição do gasto público total. Duas hipóteses se apresentaram para análise: na primeira, a social-democracia *criolla* é tida como uma política de governo capaz de ampliar o gasto público total, seja social, seja assistencial, corrente ou na forma de investimentos, na

ideia que governos social-democratas gastam mais. A outra hipótese é no sentido de serem as sociais-democracias de Brasil, Chile e Uruguai governos de esquerda voltados também para a disciplina fiscal e a constrição de despesas.

As variáveis desse segundo modelo são praticamente as mesmas do modelo anterior, com algumas alterações. A variável dependente passa a ser o Gasto Público Total em relação ao PIB, não mais o gasto social. Este último passa para o modelo na condição de variável independente, assim como as demais, que mantêm sua natureza pretérita. A social-democracia segue como variável *dummy* dicotômica em contrapartida aos governos democráticos não social-democratas do período. O período segue inalterado (2000-2008), bem como os casos nacionais (Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México).

Satisfeitas as condições de linearidade, foram observadas, em regressões parciais, correlações positivas entre a variável dependente o Desemprego, o Ingresso Total a Dívida Pública e o Gasto Social. Correlações negativas se apresentaram para as demais variáveis independentes (Anos, Inflação e Social-democracia). Verificamos forte correlação linear<sup>35</sup> entre a variável dependente e quase todas as variáveis independentes, exceção feita ao Desemprego e à Dívida Pública.

Rejeitada a hipótese de nulidade ao nível de significância de 10%, a estatística F apresenta 32,894 na tabela ANOVA com  $p < 0,001$ . Logo, o modelo se apresenta capaz de analisar as hipóteses que se pretende. A regressão nesses termos informou um  $R^2$  de 0,862 e um  $R^2$  ajustado de 0,835. Logo, temos que 83,5% da variação do Gasto Público Total é capaz de ser explicada pelas variáveis independentes do modelo em regressão. Por isso, o modelo é capaz de explicar<sup>36</sup> de forma convincente o comportamento dessa variável dependente.

A análise dos coeficientes e da significância de cada uma das variáveis aponta que o Desemprego Aberto, enquanto variável independente, não alcança

---

<sup>35</sup>  $R^2$  Linear > 0,1.

<sup>36</sup> Além de operar de forma convincente a explicação do comportamento da variável dependente, o modelo se apresenta capaz de fazer previsões com boa viabilidade. Isso porque o coeficiente de variação da regressão é bastante baixo ( $CV_{reg} < 0,100$ . *In casu*  $CV_{reg}=0,072$ ). Com isso os intervalos de previsão acabam sendo relativamente estreitos, caracterizando o modelo como sendo de boa capacidade preditiva.

nível de significância razoável ( $p < 0,100$ , *In casu*  $p = 0,864$ ). Isso mostra que essa variável independente não está significativamente relacionada com a variável dependente. As demais variáveis se apresentaram significativamente relevantes ( $p < 0,100$ ). Em especial, a variável independente dicotômica apresentou-se significativamente relacionada com a variável dependente ( $p = 0,047$ ), convalidando o modelo e permitindo a verificação das hipóteses.

A Tabela 14 traz o resumo da análise e dos coeficientes das variáveis explicativas do modelo. Dentro desse modelo, temos que o tempo se relaciona de forma negativa com o gasto total numa proporção em que para cada ano que passa existe uma tendência de redução do gasto total em 0,39% em relação ao PIB. Outra variável independente, a inflação apresenta o mesmo comportamento; um ponto percentual a mais verificado no índice de preços ao consumidor tem o condão de reduzir o gasto total dos governos em aproximadamente 0,20% do PIB.

Outras variáveis, como dívida pública, o gasto social e os ingressos (tributários e não tributários), afetam positivamente o gasto total dos governos sob análise dentro do período de referência. Destaque para a quase assimetria entre o ingresso público e a variável dependente. Na medida em que o ingresso aumenta 1% em relação ao PIB, o gasto público tem uma tendência a ser ampliado nos mesmos moldes (0,99%).

Tabela 14 - Coeficientes da Regressão para a Variável Dependente: Gasto Público Total

Modelo	Coeficientes Não Estandarizados		Coeficientes Estandarizados		t	Sig.
	B	Erro Estd.	Beta			
1 (Constant)	770,105	324,194			2,375	,023
Anos	-,386	,163	-,233		-2,368	,023
Desemprego Aberto	,027	,158	,027		,173	,864
Inflação	-,188	,091	-,166		-2,076	,045
Ingressos Totais	,996	,150	,890		6,621	,000
Dívida Pública	,052	,028	,252		1,848	,073
Gasto Social / PIB	,250	,083	,304		3,017	,005
Socialdemocrata	-1,680	,819	-,194		-2,051	,047

Fonte: Regressão do Modelo via SPSS

No que tange, especificamente, ao objetivo proposto, temos que a social-democracia, enquanto variável dicotômica, dentro do modelo proposto, apresenta relação negativa com a variável dependente, ou seja, nos casos em que o governo se apresentou como social-democrata (PT, PS e FA) o Gasto Público Total indicou a redução de 1,68% em relação ao PIB em comparação com os demais governos de Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia e México no período 2000-2008.

A primeira conclusão que se tem, dada a natureza do tipo de variável e do modelo proposto, é que a social-democracia apresenta-se como variável vinculada à redução do Gasto Público Total sobre o PIB em comparação com os governos definidos como não social-democratas. Isso valida a hipótese de que os governos social-democratas nos casos analisados estão mais vinculados a compromissos macroeconômicos de políticas fiscais restritivas do que seus pares não social-democratas. Ao mesmo tempo, a hipótese de que esses governos e seus compromissos sociais seriam financiados pelo aumento do Gasto Público Total restou descartada.

## 6 CONCLUSÃO

No decorrer do trabalho buscamos lançar luz sobre as hipóteses construídas desde a qualificação do projeto de doutorado. Primeiramente, procuramos verificar a existência de uma social-democracia em construção nos países em análise (Brasil, Chile e Uruguai) pelas forças de esquerda que passaram a governar após vencer em eleições livres e diretas (PT, PS e FA). Em um segundo momento, tratamos de responder à questão sobre se essas esquerdas social-democratas, ou não, apresentam efetivamente algum tipo de novidade em termos de políticas macroeconômicas e de gasto público social.

Com base em amplo referencial bibliográfico, passamos pela evolução da social-democracia europeia desde a desvinculação com as teorias revolucionárias até os dias atuais. A adoção das teses keynesianas como teoria de economia política e a história de dois dos maiores partidos social-democratas europeus nos permitiram verificar a condição atual de outros partidos social-democratas de forma retrospectiva. A análise do modelo *Polder*, do novo trabalhismo inglês, do socialismo francês, entre outros, indicou no sentido da atuação limitada no campo do gasto público e de políticas pragmáticas em termos macroeconômicos.

Tendo essa base conceitual, passamos a analisar as condições da região onde se inserem os casos nacionais selecionados. Lanzaro (2006) trata de indicar a ineditismo dessas fórmulas social-democratas periféricas e latino-americanas, admitindo sua correlação com elementos da clássica social-democracia e sua proximidade com as experiências europeias mais tardias após a década de 1970, como na Espanha, em Portugal e na Grécia. Esse paralelo vem da constatação da existência de uma dupla transição, longe dos círculos virtuosos da era keynesiana

clássica: a primeira, a democrática, após anos de autoritarismo; a segunda, a econômica, consequência da globalização.

Tendo o institucionalismo como divisor de águas da análise, dado que as instituições – entendidas como organizações e regras do jogo, formais ou informais – importam e são decisivas na determinação do comportamento político, buscamos estabelecer uma relação entre os caos nacionais que os diferenciavam das demais esquerdas da região. A opção por uma resposta institucionalista constitui uma alternativa às análises com base apenas na trajetória dos partidos de esquerda ou se seus líderes, permitindo uma proposta comparativa com base em elementos vinculados aos sistemas eleitorais, políticos e partidários. Nesses termos as verificações com base nos dados coletados não deixaram grandes dúvidas: estamos, sim, diante de três casos nacionais que se diferenciam dos demais da região.

Entretanto, a questão democrática vai mais além da consagração das regras formais da democracia, já que está referida à sustentabilidade da democracia. Não basta alcançar a consolidação das regras do jogo, implantando os princípios e fundamentos da ordem poliárquica. É necessário, para alcançar a estabilidade no longo prazo, retomar a tradição rousseauiana e superar os déficits historicamente acumulados durante os processos de constituição nacionais. Impera preencher a lacuna quanto aos mecanismos de *accountability*, que induzem governantes, independentemente de suas motivações e convicções particulares, à busca de formas de ação comprometidas com o interesse público, permitindo, assim, recuperar a dimensão republicana da democracia. Isso significa, em última instância, retomar a importância do conteúdo social da democracia e ampliar os direitos de cidadania, reduzindo o fosso entre as esferas formal e substantiva da democracia.

Diante dos diversos critérios selecionados, como competição efetiva, fragmentação, número efetivo de partidos e volatilidade eleitoral, tivemos a verificação da existência de um conjunto destacado de esquerdas na região. Sobressaíram-se os governos do PT (Brasil), PS (Chile) e FA (Uruguai), indicando, invariavelmente, a estabilidade e consequente institucionalização dos sistemas onde competem. Tomada a competição efetiva como índice capaz de apontar a



estabilidade de um determinado sistema pela força da oposição, pela possibilidade de alternância de poder sem a necessidade de ruptura institucional, surgimento de partido desafiante sem qualquer tradição política capaz de vencer as eleições e a ampliação da *accountability* pela fiscalização de uma oposição mais forte, somada à estabilidade verificada nos demais índices analisados para os casos de Brasil, Chile e Uruguai, temos condições de apontar para a aceitação da hipótese da existência de um grupo diferenciado de esquerdas que, somadas às tradições políticas e fortes raízes sindicais, podem ser entendidas como uma forma peculiar de social-democracia limitada, mas institucionalizada, na periferia do sistema.

Entretanto, a diferenciação dessas mesmas esquerdas no campo socioeconômico resta condicionada pelas estruturas econômicas e sociais históricas de cada caso, convalidando uma ideia de *path-dependency*. Muitas das possibilidades e limites em termos de política econômica e, mesmo, de economia política restam vinculadas às escolhas políticas e econômicas anteriormente feitas. Além disso, o ciclo econômico atual também apresenta todo um sistema de limitações e convergências dos quais esses governos de esquerda não podem se desvincular sem que resultem em graves consequências econômicas.

Os elevados superávits primários, as crescentes vinculações das receitas e o aumento dos gastos sociais restringiram os graus de liberdade da gestão das contas públicas, deixando o montante dos investimentos refém da conjugação favorável de arrecadação e de queda da taxa de juros. A questão colocada aos governos atualmente é saber como superar as barreiras à ação do setor público e apoiar a retomada do crescimento, sem, contudo, colocar em risco a estabilidade das contas públicas. Todavia, não se deduz daí que haja um entendimento comum sobre propostas concretas de como encaminhar o problema.

A visão convencional vê as medidas de cortes dos gastos e de desvinculações das receitas como imprescindíveis na definição dos novos rumos da política fiscal, por ampliarem os espaços de manipulação dos gastos e permitirem a queda acelerada da dívida pública. Essa visão pautou grande parte das discussões recentes, porém as mudanças não avançaram. Os analistas contrários aos cortes na área social e os críticos da política macroeconômica defendem o debate em torno de

uma agenda fiscal mais ampla, que não tenha o foco analítico centrado na política de cortes, ao lado da revisão do arranjo macroeconômico e da construção de políticas a favor do crescimento, como caminho para se obter ganhos na situação fiscal.

Apesar das determinantes econômicas, a capacidade de inovação, diferenciação e redefinição de um governo deriva de sua formação política e dos recursos de poder disponíveis. Por isso, a busca pela comprovação de elementos capazes de permitir a aferição do efetivo potencial social-democrata dos governos do PT, do PS e da FA se fez pertinente. Na tentativa de responder à hipótese da relevância desses governos de esquerda para o conjunto do gasto público social, as análises iniciais apontaram para certa disparidade entre os três casos. O governo do PS no Chile apresentava características capazes de retirá-lo do rol dos governos de esquerda com elevação do gasto público social, em especial se levarmos em conta o governo Bachelet até o final de 2008.

Com a inclusão de um grupo de controle, composto por relevantes países latino-americanos com governos de centro-direita (Colômbia e México), foi possível estabelecer um modelo que, com base em uma regressão linear múltipla, indicou serem os governos de esquerda institucional nos casos analisados (Brasil, Chile e Uruguai) agentes relevantes na expansão do gasto público social. Inegavelmente, PT (Brasil) e FA (Uruguai) apresentam governos mais comprometidos com a elevação dos gastos sociais, em especial no que tange a políticas de assistência e seguridade social.

Uma terceira hipótese também foi medida. A ideia de que governos de esquerda institucional poderiam ser melhores agentes na condução de políticas de controle do gasto público total ou, em contrapartida, responsáveis por uma expansão do gasto público para fins de elevação das despesas sociais foi testada. Utilizando a mesma metodologia de teste da hipótese anterior e um novo modelo de regressão, observamos alto poder de explicação e previsão da variável dependente (Gasto Público Total). Com respeito aos governos social-democratas, a regressão mostrou que, sob a gestão desses governos, sob esse modelo e no período analisado, existe uma tendência de contenção do gasto público total. Isso valida a tese de que os

governos social-democratas, no modelo proposto, conduzem melhor a gestão dos gastos públicos.

Os resultados indicam que, efetivamente, existe uma social-democracia limitada pelos ditames macroeconômicos de disciplina fiscal, mas, ao mesmo tempo, relevante no sentido de operar à margem desse sistema incremento do gasto público social sob os olhos de uma forte oposição, capaz de ofertar instrumentos de *accountability* que, ao mesmo tempo em que norteiam parte da ação econômica, são a base para a própria institucionalização do sistema político pelo alto grau de competição existente. A estabilidade das instituições políticas, em especial do sistema de partidos, e uma oposição forte parecem ser fundamentais para que se opere um filtro quanto ao tipo de esquerda capaz governar e se equiparar a uma forma regional de social-democracia.

A experiência recente na região mostra o resultado da vitória das esquerdas onde o sistema de partidos ou a oposição entra em colapso ou quando esta última se retira da disputa (Bolívia, Equador, Venezuela, etc.). A inexistência de oposição política forte, competitiva e eficaz gera tipos de governos já vistos na história do subcontinente. Quer sejam taxados de populistas, quer seja qualquer outra terminologia que se adote, a roupagem pouco interessa, pois se mantém a essência de uma democracia incompleta e da concentração de poder na mão do partido do presidente, apresentando os mesmos resultados já vistos nos séculos passados, com pequenas variações.

A presença de *veto players* é responsável pela redução dos graus de liberdade para a implantação de determinadas agendas por parte dos vencedores. Em sistemas institucionalizados e com forte *accountability*, as esquerdas no governo enfrentam o aumento do custo de transformações sobre o *status quo*. A consequência disso são acordos subótimos impedindo a total desvinculação daquilo que foi traçado por governos anteriores, aos quais aqueles que venceram eram oposição efetiva e competitiva. Essa mesma sinergia entre vencedores e vencidos, que mantém suas capacidades competitivas ao mesmo tempo em que garante a ampliação da institucionalização, acaba por revalidar a cada ato a vinculação com

decisões anteriores sobre pontos centrais da condução econômica, fortalecendo o *path-dependence*.

Em resumo, a tese aponta para a verificação das hipóteses testadas no sentido da existência e construção de governos social-democratas na região, com as restrições globais, impostas a todas as sociais-democracias, e restrições regionais e nacionais específicas. Indica uma social-democracia capaz de ampliar gasto social sob condições de disciplina fiscal e de fazê-lo de forma a restringir o gasto público total em relação aos outros governos da análise. Contudo, esse é apenas um primeiro passo para essas esquerdas. Para a social-democracia *criolla* se distanciar não apenas do populismo, mas das experiências mais liberais, é preciso ousar e inovar, não só em termos de práticas e procedimentos, mas também no que tange à qualidade das políticas públicas em sua capacidade de universalizar o acesso aos bens públicos essenciais. Se, na linha de Sen (1999), pensamos o desenvolvimento como a liberdade de fazer escolhas, torna-se essencial recuperar a relação entre ética e economia; torna-se fundamental recuperar antigos preceitos de Keynes, não estritamente econômicos, mas morais.

## REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA, Manuel S. **Instituciones o máquinas ideológicas?** Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos. Barcelona: ICPS, 2004.

ANDERSON, Karen M.; MEYER, Traute. Social Democracy, Unions, and Pension Politics in Germany and Sweden. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 23, n. 1, p. 23–54. 2003.

ANDEWEG, Rudy B. From Dutch Disease to Dutch Model? Consensus Government in Practice. **Parliamentary Affairs**, Oxford, v. 53, n. 4, p. 697–709. 2000.

ARRETCHE, Marta; DRAIBE, S.M. Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Brasil . In: Dagmar Raczynski (Org.). **Estrategias para Combatir la Pobreza en America Latina**: Programas, Instituciones y Recursos. Santiago: CIEPLAN/BID, 1995, p. 95-154.

ARTHUR, Brian W. **Increasing Returns and Path Dependence in the Economy**. University of Michigan Press: Ann Arbor, 1994.

AVELINO FILHO, George. **Democratization and social expenditure in Latin America, 1980-1994**. 2000. Tese (doutorado)- Stanford University, Palo Alto, 2000.

BERNSTEIN, Eduard. **Las Premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia. Problemas del socialismo. El revisionismo en la socialdemocracia**. Siglo Veintiuno: Cidade do México, 1982.

\_\_\_\_\_. “El mensaje de Bernstein al Congreso de Stuttgart”. In: Eduard Bernstein. **Socialismo teórico y socialismo práctico**. Buenos Aires: Editorial Claridad, 1966. p. 98-120.

BERTINO, Magda; BERTONI, Reto. Más De Un Siglo De Deuda Pública Uruguay: Una Historia De Ida Y Vuelta. **The Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, Estocolmo, v. 34, n. 1-2, p. 123-150. 2004.

BEVILAQUA, Afonso; GARCIA, Márcio. Debt Management in Brazil: Evaluation of the Real Plan and Challenges ahead. **Journal of International Finance and Economics**, Michigan, v. 7, n. 1, p. 15-35. 2002.

BIRDSALL, Nancy; DE LA TORRE, Augusto. **Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin. America.** Washington: Carnegie Endowment for International Peace e Inter-American Dialogue, 2003.

BONOLI, Giuliano. **The Politics of Pension Reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

BOWLER, Shaun; FARRELL, David M.; KATZ, Richard S. **Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments.** Columbus: University of Ohio Press, 1991.

BLAIS, Andre; MASSICOTTE, Louis. Electoral Systems. IN: Le DUC, Lawrence; NIEMI, Richard; NORRIS, Pippa. **Comparing Democracies.** Londres: Sage, 1996.

BOIX, Carles. Political Parties and the Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies, 1960-90. **American Journal of Political Science**, Dallas, v. 41, n. 3, p. 814-845. 1997.

CEPAL. **Analise de Desarrollo Socioeconómico de América Latina.** Santiago: Publicações da CEPAL, 2008.

CHAMBERLIN, E. **The Theory of Monopolistic Competition.** Cambridge: Harvard University Press, 1933.

CLIFT, Ben. The French Model of Capitalism: Still Exceptional? In: PERRATON J.; CLIFT, B. (eds). **Where Are National Capitalisms Now?** Basingstoke: Palgrave, 2004.

\_\_\_\_\_. Debating the Restructuring of French Capitalism and Anglo-Saxon Institutional Investors: Trojan Horses or Sleeping Partners? **French Politics**, v 2, n. 3, p. 333-346. Dez. 2004.

COHEN, Ernesto. Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 4, p. 403-417. 2005.

COPPEDGE, Michael. **A Classification of Latin America Political Parties.** Indiana: Kellogg Institute; University of Notre Dame, 1997. (Working Paper 244).

CORAZZA, Gentil. Keynes e o Nosso Tempo: Estado, Moeda e Liberalismo. In: FERRARI FILHO, Fernando (Org.). **Teoria Geral setenta anos depois: ensaios sobre Keynes e Teoria pós-Keynesiana**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

CROUCH, Colin. Participation in Politics. **British Political Sociology Yearbook**. Croom Helm, 1977. V. 3.

DA SILVA FILHO, Tito Nícias T. **Searching for the Natural Rate of Unemployment in a Large Relative Price Shocks' Economy: the Brazilian Case**. Banco Central do Brasil Working Paper 163, 2008a. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wp163.asp>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

DA SILVA FILHO, Tito Nícias T. **Searching for the Natural Rate of Unemployment in a Large Relative Price Shocks' Economy: the Brazilian Case**. Rio de Janeiro: Banco Central do Brasil, 2008b. (Trabalhos Para Discussão).

DA SILVA FILHO, Tito Nícias T. **The Natural Rate of Unemployment in Brazil, Chile, Colombia and Venezuela: Some Results and Challenges**. Rio de Janeiro: CEMLA, 2008c.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

DELSEN, Lei. **Exit Polder Model? Socioeconomic Changes in the Netherlands**. Westport: Praeger, 2002.

DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a methodology. **Journal of Theoretical Politics**, London, v. 15 n. 2, p. 123-144. 2003.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harpen & Row, 1957.

\_\_\_\_\_. **Urban Affairs and Urban Policy: The Selected Essays of Anthony Downs**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1998. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Political Theory and Public Choice: The Selected Essays of Anthony Downs**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1998. v. 1.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 3, n. 6. 1988.

EATON, B. Curtis; EATON F. Diane. **Microeconomia**. Savaiva, São Paulo, 1999.

EPISTEIN, Leon. **Political Parties in Western Democracies**. New Jersey: Transaction Books, 1967.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_ (ed.). **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**. London: Sage, 1996.

FITOUSSI, Jean-Paul. Table ronde: Comment appliquer les 35 heures? **Revue Politique et Parlementaire**, Paris, 1998.

FRANKO, Patrice, **The Puzzle of Latin American Development**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.

FRIEDMAN, Milton. The Role of Monetary Policy. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 58, n. 1. 1968.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Abril, 1984.

FUNDENBERG, Drew; TIROLE, Jean. **Game Theory**. Cambridge: The MIT Press, 1991.

GAMBOA, Sílvio S. **Epistemologia da pesquisa em educação**. 1996. 229 fl. Dissertação (Mestrado)- Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1996.

GIDDENS, Anthony. **Más allá de la izquierda y la derecha: El futuro de las políticas radicales**. Madrid: Cátedra, 1996.

GIDDENS, Anthony (Org.). **O Debate Global sobre a Terceira Via**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.



GLYN, Andrew; WOOD, Stewart. Economic Policy Under New Labour: How Social Democratic is the Blair Government? **Political Quarterly**, London, v. 72, n. 1 p.50-66. 2001.

GLYN, Andrew. **Social Democracy and Full Employment**. London: New Left Review, 1995.

GRAMACHO, Wladimir; LLAMAZARES, Iván. **Ideología y Preferencias de Intervención Económica Estatal entre los Diputados Latinoamericanos**. Barcelona: CIDOB Ediciones, 2007. (América Latina, 18).

GRAY, Jean. **Da Grande Transformação ao Mercado Livre Global**. Disponível em: <[www.gradativa.pt/capitulo.asp](http://www.gradativa.pt/capitulo.asp)>. Acesso em: 12 dez. 2006.

GRAY, John. **After Social Democracy: politics, capitalism and the common life**. London: Demos, 1996.

GREEN, Donald; SHAPIRO, Ian. **Pathologies of Rational Choice Theory. A critique of applications in political science**. New Haven: Yale University Press, 1994.

GUBIAN, Alan. Les 35 heures et l'emploi: la loi Aubry de juin 1998. **Regards sur L'Actualité**, Paris, n. 259, p. 43-58. Jun. 2000

GUJARATI, Damodar N. **Econometria Básica**. São Paulo: Makron Books, 2000.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. Revising Social Contracts: Social Spending in Latin America, East Asia, and the Former Socialist Countries, 1980-2000. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 24, n. 1, p. 67-93. 2004.

HARDIN, Garrett. **The Tragedy of the Commons**. Science, Dez. 1968: Vol. 162. no. 3859, pp. 1243-1248. 1968.

HAYEK, Friedrich A. **The Constitution of Liberty**. Chicago: The University of Chicago Press, 1960.

HAZLITT, Henry, **Man vs. The Welfare State**. New Rochelle: Arlington House. 1970.

HIBBS, Douglas. **The political economy of industrial democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

HILDEBRAND H. George. Second Thoughts on the Negative Income. **Industrial Relations**, Nova York, v. 6, n. 2, p.138-154. 1967.

HIRSCHMAN Albert. **A retórica da intransigência (perversidade, futilidade, ameaça)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

HOBSBAWM. Eric J. **Revolucionários**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HOBSBAWM. Eric J. (org). **História do marxismo II: o marxismo na época da Segunda Internacional - primeira parte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

HOTELLING, Harold. Stability in Competition. **The Economic Journal**, London, v. 39, n.153, p. 41-57. 1929.

HUBER, Evelyn; STEPHENS John. D. Internationalization and the Social Democratic model. Crisis and future prospects. **Comparative Political Studies**, London, v. 31 n. 3, p. 353–397. 1998.

HUW, Pill; GOEPFER, Marie-Laure; VOGEL, Ingrid; ROBBENS, Mathijs. The Netherlands: Is the Polder Model Sinking? **Harvard Business Review**, Cambridge, v. 23, n.9 p .9-87. 2002.

IPEA. **Análise de Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro, 2008.

IVERSEN, Torben. The Choices for Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford, v. 14, n.1 , p.14-59. 1998.

JONES, Erik. Is Competitive Corporatism an Adequate Response to Globalisation? Evidence from the Low Countries. **West European Politics**, London, v. 22, n. 3, p. 159–81. 1999.

JOSPIN, Lionel. **Modern Socialism**. London: Fabian Society,1999.

KALECKI, Michal. Three Ways to Full Employment. In: OSIATYNSKI, J. (ed.). **Collected Works of Michal Kalecki**. Oxford: Oxford University Press, 1990a. v. 1.

KALECKI, Michal. A comment on Monetary Policy. In: OSIATYNSKI, J. (ed.). **Collected Works of Michal Kalecki**. Oxford: Oxford University Press, 1990b. v. 1.

KALECKI, Michal. Political Aspects of Full Employment. In: OSIATYNSKI, J. (ed.). **Collected Works of Michal Kalecki**. Oxford: Oxford University Press, 1990c. v. 1.

KAUTSKY, Karl. La revolución social. El camino del poder. In: **Cuadernos de pasado y presente**, n. 68. México: PYP, 1978.

\_\_\_\_\_. **A Questão Agrária**. Rio de Janeiro: Teotonio Vilela, 1998.

KEYNES, John M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Atlas: São Paulo, 1992.

\_\_\_\_\_. O Fim do Laissez-Faire. In: SZMRECSÁNYI, Tamás. **Keynes**. Editora Ática: São Paulo, 1978.

KITSCHOLT, Herbert. European Social Democracy between Political Economy and Electoral Competition. In: KITSCHOLT et al. (eds). **Continuity and Change in Contemporary Capitalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

KOPNIN, Pável V. **A Dialética como Lógica e Teoria do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KUCZYNSKI, Pedro Pablo; WILLIAMSON, John. **After The Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America**. Washington: Institute for International Economics, 2003.

LAEVEN, Luc A. ; VALENCIA, Fabian V. **Systemic Banking Crises: A New Database**. FMI Working Papers, 08/250, pp. 1-78. Nova York, 2008.

LAGRANGE, Hugues. Théorie Politique Formelle. IN: GRAWITZ, Madeleine; LECA, Jean. **Traité de Science Politique**. Paris: Puf, 1985. v. 1.

LANE, Jan-Erik.; ERSSON, Svante. **Comparative Politics: an introduction and new approach**. Cambridge: Polity Press, 1996.

LATHAM, Mark. A Terceira Via: um esboço. In: GIDDENS, Anthony (Org.). **O Debate Global sobre a Terceira Via**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

LAVER, Michael J.; BUDGE, Ian. **Party Policy and Government Coalitions**. New York: St. Martin's Press, 1992.

LE GRAND, Julian. **The Strategy Of Equality: Redistribution And The Social Service**. London: George Allen & Unwin, 1985.

LEBER, Julius. **Ein Mann geht seinen Weg, reden und Briefe von seinen Freuden**, Berlim: Verlag, 1952.

LERNER, A.P.; Singer, H.W. Some Notes on Duopoly and Spatial Competition. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 45 pp. 145-186. 1937.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

LABRIOLA, Antonio. **Essais sur la conception matérialiste de l'histoire**. Paris: M. Girard, 1928.

LÊNIN, Vladimir I. A revolução proletária e o renegado Kautsky. In: \_\_\_\_\_. **Obras escolhidas**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1988. v. 3.

\_\_\_\_\_. Marxismo e revisionismo. In: \_\_\_\_\_. **Obras escolhidas**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. v. 1.

LÖSCH, August. **The Economics of Location**. New Haven: Yale University Press, 1954.

LUCKE, Albrecht von. **Rotgrüne Selbstentsorgung**. Berlin: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2005.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma social ou revolução**. São Paulo: Global Editores, 1986.

MARENCO, André. Despacio se llega Lejos? La Transición a la Democracia en Brasil en Perspectiva Comparada. In: **La Democracia Brasileña: Balance e Perspectivas para El Siglo XXI**. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2006.

MARTINEZ, Javier; DIAZ, Alvaro. **Chile: The Great Transformation**. Washington: Brookings Institution Press, 1995.

MARX, Karl. **O Capital – Crítica da Economia Política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MILLER, Susanne; POTTHOFF, Heinrich, **A History of German Social Democracy: From 1848 to the present**. New York: St. Martin's Press, 1986. p. 7-29.

MINSKY, Hyman **Stabilizing an Unstable Economy**. New Haven : Yale University Press, 1986.

MORIN, François. A Transformation in the French Model of Shareholding and Management. **Economy and Society**, Cambridge, v. 29, n. 1, p. 36–53. 2000.

MÜLLER, Albrecht. **Die Reformlüge**. Munique: Knauer, 2004.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas Electorales y Partidos Políticos**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1994.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OCAMPO, José A. Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. **Revista de la Cepal**, Santiago, v. 65, p. 7-14. 1998.

OFFE, Claus. The Attribution of Public Status to Interest Groups. In: **Organizing Interests in Western Europe**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1981.

OLIVARES, **Los Fundamentos Ético-Políticos del Pensamiento de J. M. Keynes**. Disponível em: <<http://www.eumed.net/libros>>. Acesso em: 12 dez. 2006.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

PAIM, António. **Do Socialismo à Social Democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de Partido**: Organización y poder en los partidos políticos. Madri: Editora Alianza, 1990.

PARTI SOCIALISTE FRANÇAIS. Texto Final da Convenção Nacional do PS sobre Globalização, França, Europa, Março 30–31 a 8 de Abril de 1996.

PASQUINO, Gianfranco. **Manual de Ciencia Política**. Madrid: Alianza Universidad, 1994.

PEREIRA, Luis Carlos. B. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p.49-96. 1998.

PHELPS, Edmund S. Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 76, n. 4, Parte 2. 1968.

PIERSON, Christopher. **Socialism After Communism**. Cambridge: Polity Press, 1995.

PIERSON, Christopher. **Hard Choices**: Social Democracy in the 21st Century. Cambridge: Polity, 2001.

PIERSON, Paul. **Politics in Time**: History, institutions and social analysys. Nova Jersey: Princiton University Press, 2004.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267. Jun. 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2586011>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

PIERSON, Paul. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. **World Politics**, Princeton, n. 45, p. 595-628. 1993. Disponível em <<http://www.princeton.edu/~piirs/publications/>>. Acesso em: 16 maio 2008.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens de nossa época. São Paulo: Campus, 1980.

PONTUSSON, Jonas. At the end of the third road: Swedish social democracy in crisis. **Politics and Society**, Rothstein, v. 20, p. 305–332. 1992.

PRZEWORSKI, Adam. **Social Democracy as a Historical Phenomenon**. In: New Left Review I/122, July-August 1980.

\_\_\_\_\_. **Capitalism and Social Democracy**. Cambridge University Press: Cambridge, 2002.

\_\_\_\_\_. **Capitalism and Social Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

REDER, Melvin W.; HOGARTH, Robin. **Rational Choice: The Contrast Between Economics and Psychology**. Chicago: Chicago university Press, 1987.

REID, Michael. **Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul**. New Haven: Yale University Press, 2007.

RESTREPO, Jorge E. **Estimaciones de NAIRU para Chile (2006)**.. Santiago: Banco Central do Chile, 2006. (Working paper, 361).

ROSE, Richard. **Parties, Factions and Tendencies in Britain**. London: UK's Political Studies Association. 1964.

ROSE, Richard. **Do make a difference?** London: McMillan, 1984.

ROSE, Richard. Inheritance before Choice in Public Policy. **Journal of Theoretical Politics**, Thousand Oaks, n. 2 , p. 263-91. Jul. 1990.

ROVAN, Joseph. **História da Social-Democracia Alemã, Perspectivas & Realidades**. Lisboa: Mafra, 1979.

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, Willian D. **Economía**. Madrid: McGraw-Hill, 2002.

SANTOS, Cristiane C. B. **Ideologia, Partidos Políticos e Gasto Social na América Latina (1980-1999)**. 2006. 181 fl.Tese (doutorado)- Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SARGENT, Thomas. The Ends of Four Big Inflations. IN: Hall, Robert. **Inflation: Causes and Efects**. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

SARTORI, Giovanni. Concept Misinformation in Comparative Politics. **American Political Science Review**, Washington, n. 64 p. 1033- 53. 1970. Disponível em <[http://www.apsanet.org/content\\_3222.cfm](http://www.apsanet.org/content_3222.cfm)>. Acesso em: 12 abr. 2008.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

SATZ, Debra; FERREJOHN, John. Rational Choice and Social Theory. **The Journal of Philosophy**. New York, v. XCI, n. 2, Feb. 1994.

SCHMITTER, Philippe. Still the century of corporatism? In: Frederick B. Pike; Thomas Strich. The New Corporatism. **Cidade**: University of Notre Dame, 1974.

SCHNEIDER, Erich. Bemerkungen zu Einer Theorie der Raumwirtschaft. **Econometrica**. Evanston, v. 3, p. 79-105. 1935.

SCHOTTER , Andrew. **Free Market Economics: A Critical Appraisal**. Nova York: St. Martin's Press Inc., 1985.

SCHWARZ, Hans-Peter. The Crisis Of The German Social Democratic Party. **World Socialistn**, 15 Jan. 2000. Disponível em: <<http://www.wsws.org/articles/2000/jan2000/spd-j06.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2007.

SETTEMBRINI, Domenico. **Democrazia Senza Illusioni**. Bari; Roma: Editore Laterza, 1994.

SLOMP, Hans. The Netherlands in the 1990s: Towards 'Flexible Corporatism' in the Polder Model. In: BERGER S.; COMPSTON, H. (eds.). **Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century**. New York: Berghahn Books, 2002. p. 235–48.

SMITHIES, Arthur. Optimum Location in Spatial Competition. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. XLIX, p. 423-439. 1941.

SOREL, Georges. **La decomposition du marxisme et autres essais**. Paris : Presses Universitaires de France , 1982.



STAIGER, Douglas O.; STOCK James. H.; WATSON, Mark. W. **How Precise are Estimates of the Natural Rate of Unemployment**. Cambridge: [s.n.], 1996. (NBER Working Paper, 5477).

TAAGERPERA, Rein; SHUGART, Mathew. **Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems**. New Haven: Yale University Press, 1989.

TSEBELIS, George. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Nova Jersey, Princeton University Press, 2002.

\_\_\_\_\_, George. **Jogos Ocultos: Escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

TOBIN, James. **Supply Constraints on Employment and Output: NAIRU versus Natural Rate**. New Haven: Cowles Foundation, 1998. (Paper 1150).

VARIAN, Hal R. **Intermediate Microeconomics: A modern Approach**. 6th Ed. Nova York: W.W. Norton & Company, 2003.

VARTIAINEN, Juhana. Understanding Swedish social democracy: victims of success? **Oxford Review Economic Policy**, Oxford, v. 14, p. 19-39. 1998.

VIATKIN, A. **Movimiento obrero comunista y de liberación nacional**. tomo I. Havana: Editorial de Ciencias Sociales, 1982.

VISSER, Jelle; HEMERIJCK, Anton. **A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.

VON NEUMANN J.; MORGENSTERN O. **Theory of Games and Economic Behavior**. Princeton: Princeton University Press, 1947.

WALTER, Franz, **Abschied von der Toskana**. Die SPD in der Ära Schröder, Verlag für Sozialwissenschaften. Berlin: Wiesbaden, 2004.

WEINGAST, Barry. The Political Foundations of Democracy and the Rule of The Law. **American Political Science Review**, Los Angeles, v. 91, n. 2, p. 245-263, Jun. 1997.

WILLIAMSON, Oliver E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. XXXVIII, p. 595-613, Set. 2000.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John (ed.). **Latin American Readjustment: How Much has Happened**. Washington: Institute for International Economics, 1989.

WOLDENDORP, Jaap. **The Polder Model: From Disease to Miracle? Dutch Neo-Corporatism 1965–2000**. Amsterdam: Thela Thesis, 2005.

WOLDENDORP, Jaap; KEMAN, Hans. The Polder Model Reviewed: Dutch Corporatism 1965–2000. **Economic and Industrial Democracy**, Estocolmo, n. 28, p. 317-349. 2007.

WORCESTER, Robert. **Explaining Labour's Landslide**. Hampshire: Político's Publishing, 1999.

WORCESTER, Robert; MORTIMORE, Roger. **Explaining Labour's Second Landslide**. Hampshire: Político's Publishing, 2001.

ZANARDO, Antonio. Il Marxismo. In: \_\_\_\_\_. **Storia delle Idee Economiche Politiche e Sociali**. Turim: UTET, 1972.

ZARINSKI, Raphael. Party Factions and Comparative Politics. **Midwest Journal of Political Science**. Bloomington, v. 3, n. 2, p.23-63, 1960.

## APÊNDICE A - CONSTRUINDO A SOCIAL-DEMOCRACIA I: O SPD

### Do Surgimento ao Congresso de Stuttgart

É em 1863 que se pode situar o surgimento da social-democracia alemã. Em 23 de maio desse ano Ferdinand Lassalle (1825-1864) fundou, em Leipzig, na Saxônia, a Associação Geral dos Trabalhadores alemães (Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein \_ ADAV) como partido político independente. Seria o primeiro partido político operário a ser constituído e resultado de um trabalho que Lassalle vinha desenvolvendo desde 1848<sup>37</sup>. O trabalho de Lassalle, ainda que envolvesse uma considerável e talentosa elaboração teórica, constituiria, em grande medida, a materialização de uma "ação política concreta no âmbito alemão à qual (...) [Marx e Engels] haviam renunciado". (MILLER; POTTHOFF, 1986 p. 45)

Ainda que a obra de Marx e Engels tenha assumido uma importância muito superior em termos de contribuição teórica, científica e ideológica, em comparação com as ideias de Lassalle, este "tinha o gênio da ação, a vocação de chefe de partido, o dom do político" (ROVAN, 1979: 25), colocando num plano secundário da sua ação política os aspectos ideológico e teórico. Os três, ainda que de forma diversa \_ os primeiros essencialmente na produção e divulgação das ideias; o segundo pela criação de estruturas organizadas de trabalhadores\_, contribuíram para o desenvolvimento de uma cultura e de uma consciência política

---

37 Em 1848 a Alemanha era ainda um país predominantemente rural. O impulso da industrialização aconteceria só após a revolução de 1848-49. A revolução tinha objetivos políticos ao nível de ratificação de uma constituição, reconhecimento das liberdades, implementação do sufrágio universal e instauração do regime republicano. Reivindicava a melhoria das condições dos trabalhadores e a transformação global do sistema económico. Os impulsionadores da revolução partilhavam de ideias democráticas e revolucionárias que foram amadurecendo, primeiro, no seio de pequenas associações e grupos de finalidade religiosa e educativa e, mais tarde, com um maior nível de organização, tendo sido constituídas associações de maior dimensão que ambicionavam a libertação e o renascimento da Alemanha e o reconhecimento dos direitos do homem. Entre as precursoras da ADAV e do SDAP estiveram associações como: A Associação Popular Alemã, fundada em 1832; a Liga dos Banidos; a Jovem Alemanha fundada em 1834, e a Liga dos Justos fundada em 1835. Já na década de quarenta surgiu a Liga dos Comunistas. Inspiraram este movimento autores como Babeuf, Lamennais e Weitling. Foram sobretudo os que conheceram o meio francês e inglês da época que deslocaram essas ideias, alargando o movimento à Alemanha, impulsionando a organização em nível internacional das aspirações dos trabalhadores.

dos trabalhadores alemães, por um lado, e para a emergência de uma consciência de classe proletária internacional, por outro. "A ideia central do pensamento político de Lassalle era [...] a necessidade de o proletariado tomar conta do Estado, conquistá-lo pela força [...] do sufrágio universal." (ROVAN, 1979, p. 26)

Não entendia o Estado como um instrumento de dominação de classe que se destinasse a desaparecer na sociedade socialista. Via-o como uma espécie de entidade educadora do gênero humano no sentido da liberdade, não depositando esperanças no Estado existente, mas, sim, num novo Estado operário, que se empenharia em desenvolver a sua própria natureza ética.

Apesar de a social-democracia ter surgido em 1863, em Leipzig, por iniciativa de Lassalle, o Partido Social-Democrata surgiria apenas seis anos mais tarde, não ainda com a designação que tem hoje. Em 1869 o Congresso das Associações Operárias Alemãs (*Verbandstag der Deutschen Arbeitervereine*) reuniu-se, por iniciativa de August Bebel e Wilhelm Liebknecht, e acabaria por constituir em Eisenach, na Turíngia, o Partido Social-Democrata dos Trabalhadores (*Sozialdemokratische Arbeiterpartei* - SDAP). Apesar da política repressiva do chanceler Otto von Bismarck, Bebel e Liebknecht conseguiriam ser eleitos membros do Reichstag em 1871.

Em 1875 essas duas formações partidárias, a Associação Geral dos Trabalhadores Alemães (ADAV), liderada por Jean-Baptiste von Schweitzer desde a morte de Lassalle em 1864, e o Partido Social Democrata dos Trabalhadores (SDAP), formariam um partido político unificado, que ficaria com a denominação de Partido Socialista Operário da Alemanha (*Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands* - SAPD). O Congresso teve lugar em 14 e 15 de maio de 1875 em Gotha, na Turíngia, cujo programa redigido proclamava a reivindicação do Estado livre, a sociedade socialista, a abolição da lei dos salários, o fim de toda a exploração e desigualdades sociais e políticas (ROVAN, 1979, p. 48).

Em 1878 Bismarck introduziu leis antissocialistas que limitaram a atividade do partido, medida justificada pela ocorrência de dois atentados contra o imperador Guilherme I. Ainda que a direção do SAPD dissesse não haver qualquer ligação entre os atentados e o partido, Bismarck teria atribuído a responsabilidade à

propaganda social-democrata. Os responsáveis do partido continuariam a ação política "com os meios legais que restavam ao seu alcance" (ROVAN, 1979, p. 59) durante o período de interdição, nomeadamente no seio de associações profissionais, que se disfarçavam de organizações apolíticas. O período de interdição faria emergir no interior do partido uma militância mais radical e mais marxista

A tática de não confrontação de Liebknecht durante o período de interdição, limitando-se ao que a lei lhe permitia, deu bons resultados. Ainda que os social-democratas tenham sido sistematicamente bloqueados pelos partidos monárquicos e católicos, uma boa parte das propostas do SAPD passou a engrossar a legislação trabalhista alemã, que, antes da I Guerra Mundial, era a mais avançada do mundo no que dizia respeito às garantias sociais e laborais.

Logo que as leis antissocialistas foram abolidas, o partido surgiu com a denominação que hoje preserva, Partido Social Democrata da Alemanha (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* - SPD), e tornou-se o mais votado, conseguindo 19,7% dos votos nas eleições para o Reichstag de 1890; em 1912 a percentagem de votos passaria para 34,8%. No ano seguinte seriam definidos os novos estatutos do partido. O Programa de Erfurt de 1891, redigido por dois intelectuais da segunda geração do SPD \_ Bernstein e Kautsky \_ refletia as contradições fundamentais que o partido apresentava, nomeadamente: uma tensão entre opções revolucionárias, que previam "uma transformação total da sociedade e economia existentes", e opções reformistas, tendentes a implementar "reivindicações sociais moderadas e possibilistas". Estava, assim, fixada no programa de Erfurt uma contradição interna do partido, que se traduzia numa "ausência de opção entre reformismo e revolução." (ROVAN, 1979, p. 71-73).

O revisionismo seria aplicado à social-democracia alemã por Eduard Bernstein e Karl Kautsky. Segundo Paim,

denominou-se revisionismo o movimento surgido no seio da social democracia alemã, destinado a criticar certos aspectos do marxismo que não correspondiam, seja à verdade, do ponto de vista teórico, seja à realidade concreta. (PAIM, 2002, p. 17).

Contestou que a aspiração socialista pudesse ser enquadrada num modelo científico [...] voltando a identificar-se com a aspiração moral de melhoria da classe trabalhadora [na qual pretendia empenhar o partido, dizendo que, para alcançar esse propósito, competia à] social democracia seguir o caminho parlamentar e formular um programa de reformas. (PAIM, 2002, p.18 e 39).

As ideias de Bernstein viriam a ser adotadas apenas no congresso de Górlitz de 1921. Em suma, para os teóricos social-democratas a análise marxista, que entendia a dinâmica do capitalismo como contendo a sua própria autodestruição \_ devido à superprodução; à tendência para a concentração do capital; ao desemprego maciço que levaria à miséria das classes trabalhadoras \_ não estava a se verificar na realidade. O forte sucesso industrial alemão distribuía-se por um grande número de companhias; a extensão do sufrágio universal tinha permitido aos trabalhadores escolherem os representantes que entendessem que melhor promoveriam a garantia dos seus interesses, estavam por produzir melhorias reais nas suas condições de trabalho, e em consequência, no seu nível de vida. Bernstein, em razão da análise que fazia da realidade social, entendia que era a atividade parlamentar do SPD que estava a atuar como corretora dos excessos do capitalismo.

O revisionismo marca o afastamento entre social-democratas e comunistas. O segundo sinal de afastamento dar-se-ia quando, em 1914, o grupo parlamentar do SPD votou por unanimidade os meios financeiros solicitados pelo chanceler Bethmann Hollweg para a guerra que se iniciava. A justificação dada pelo grupo parlamentar no Reichstag era a seguinte: "A cultura e a independência do nosso país deve ser garantida. Na hora do perigo, não iremos abandonar a pátria." (SCHWARZ, 2000:8). O terceiro e definitivo sinal de afastamento dar-se-ia com as divergências internas, motivadas pela Revolução Russa de outubro de 1917 e pelos que se opunham à guerra. Haveria, assim, uma cisão no SPD, tendo sido criado, em 1917, o Partido Social-Democrata Independente (*Unabhängige Sozial-Demokratische Partei* - USPD). Este partido desapareceria em 1920, tendo a facção de direita no interior do USPD voltado a integrar o SPD, enquanto a facção de esquerda integraria o Partido Comunista Alemão (*Kommunistische Partei Deutschlands* - KPD), criado em 1919.

A derrota militar alemã e a queda da monarquia, em 1918, motivaram os socialistas revolucionários a tentarem a implementação de uma república soviética, segundo o modelo russo, apoiada em conselhos de soldados e marinheiros (PAIM, 2002:93). Em resposta a essa tentativa formou-se uma grande coligação, que agrupava os social-democratas, os liberais e os católicos, de forma a implementar um regime constitucional, tendo-se instaurado em 1919 a Assembleia Nacional Constituinte, eleita com grande participação popular. Estava criada a República de Weimar e um social-democrata, Friedrich Ebert, seria eleito presidente da República.

A República de Weimar duraria apenas até 1933. A partir de 1929 a coligação conheceu inúmeras dificuldades, provocadas em grande medida pela crise de 1929. "Dependendo em grande medida do comércio mundial, a prosperidade alemã entrou em derrocada e a situação social degrada-se". Das eleições de 1928 tinha saído um governo liderado pelo Zentrum (católicos), que tentava aplicar o pensamento econômico da escola austríaca, tentando o equilíbrio das contas orçamentais, mas ignorando o acelerado crescimento do desemprego (PAIM, 2002, p. 95).

Não concordando com essa linha de opções, os social-democratas provocaram a derrubada do gabinete. O novo chanceler, Heinrich Brüning, adotou exagerado intervencionismo econômico, por meio da queda dos salários, redução dos benefícios sociais e aumento dos impostos, tendo os inimigos da República capitalizado em seu favor a má imagem que o governo ganhou ao tentar repor o equilíbrio orçamentário (PAIM, 2002, p. 95-96).

Em 1932 terminava o mandato de Hindenburg, que se recandidatou tendo como opositor Adolf Hitler. Realizaram-se dois escrutínios em 1932 e um em 1933. Os nacional-socialistas obteriam 37%, 33% e 44% dos votos e Hitler tornar-se-ia chanceler, destruindo o sistema representativo. O partido nacional socialista venceu as eleições em março e em junho de 1933 e a facção do SPD no Reichstag seria declarada ilegal depois de ter votado contra o "Ato de Autorização" (*Ermaechtigungsgesetz*) que concedia a Hitler poderes ditatoriais. Durante doze anos vários membros do partido foram presos, juntamente com outros opositores do

nazismo, sendo muitos deles mortos. Foi um período caracterizado pela emigração, pela ilegalidade e pela resistência.

O período da República de Weimar viu surgir uma "geração vigorosa de intelectuais" (ROVAN, 1979, p. 131), que se empenhavam fortemente na defesa da democracia existente, avessos que eram ao comunismo. Estes eram minoria dentro do partido e pretendiam libertá-lo da escolástica marxista e dos hábitos e hesitações dos mais velhos. Entre eles estavam Willy Brandt e Kurt Schumacher. Na identificação dos erros que estavam a ser cometidos, Julius Leber, que pertencia a esta nova geração, referiu o seguinte:

Temos de governar ou manter uma oposição pronunciada. Não enfrentar as responsabilidades do governo e não ter a coragem da oposição, optando, portanto, por uma política que prefere usar de rodeios a tomar decisões firmes, é o maior erro que um partido político pode cometer. (LEBER, 1952 apud ROVAN, p. 130).

#### O problema estava identificado: a social-democracia

não consegue escolher entre a via de um socialismo revolucionário e uma democracia liberal. A tensão entre uma teoria e uma prática reformista, entre uma política de Estado coerente e uma política de partido cômodo, entre a conservação sem ruptura da tradição e a adaptação oportunista às possibilidades dadas pelo momento, não foi suprimida. A social democracia não conseguiu tornar-se o partido cuja marca o Estado teria recebido numa república levada pelo povo, capaz de realizar a democracia política e social. (ROVAN, 1979 p. 133).

Em 1945 o SPD foi restabelecido nas zonas de ocupação ocidental. Em 1946 foi restabelecido nas zonas de ocupação soviética e em Berlim Leste, tendo sido sujeito a uma integração com o KPD, união que permitiria a formação do Partido Socialista Unificado da Alemanha (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands* - SED), impedindo a afirmação da social-democracia. Mais de cinco mil membros do SPD foram presos e centenas foram obrigados a fugir. As posições chave no novo partido eram ocupadas pelos comunistas.

Seria sob a liderança de Kurt Schumacher, que se opôs a uma união com os comunistas, que o partido se reconstruiria na Alemanha Ocidental. Conseguiria se reorganizar de forma relativamente rápida em virtude da unidade criada em torno do líder. Essa unidade se justifica pelo desaparecimento da maioria



das pessoas conhecidas e influentes do partido, as quais não sobreviveram ao nazismo.

Schumacher sobreviveu, passou pelos campos de concentração e, além disso, pertencia aos órgãos do partido (Parteivorstand) antes de 1933. A liderança de Schumacher estava empenhada em três grandes objetivos: manutenção da integridade territorial alemã, igualdade de direitos e desenvolvimento da democracia socialista.

Na primeira eleição para o Bundestag na República Federal da Alemanha (RFA) o SPD obteve 29,2% dos votos e 131 lugares, ocupando o seu lugar na oposição. O opositor de Schumacher, candidato pela União Cristã Democrática/União Cristã Social (*Christlich-Demokratische Union/Christlich-Soziale Union* - CDU/CSU<sup>38</sup>) e futuro chanceler, era Konrad Adenauer, que obteve 31% dos votos e 139 lugares.

Schumacher faleceu em 1952 tendo sido sucedido na liderança por Erich Ollenhauer. A morte de Schumacher permitiu que o SPD se modernizasse. Até então, as opiniões divergentes não tinham ousado questionar a linha de orientação que vinha sendo seguida. O líder merecia grande respeito essencialmente por se dever a ele a recuperação do SPD no pós-1945.

Em 1953 houve novas eleições e Adenauer e os eleitores voltariam a premiá-lo pelo mérito de seu governo. Em 1957 ocorreriam as terceiras eleições gerais e, ainda que a percentagem na votação tenha subido ligeiramente para o SPD, o partido permaneceria na oposição, tendo a CDU-CSU alcançado a maioria absoluta<sup>39</sup>. Diante de mais esta derrota, os teóricos do partido começaram a pensar em reformas, estando entre eles Heinrich Deist e Helmut Schmidt. O SPD estava desajustado da realidade e o eleitorado, desinteressado do seu programa.

Ollenhauer, apesar da sua já avançada idade e de não ter sido bem-sucedido nas eleições a que concorrera, percebeu que o partido precisava de se reformar e iniciou esses trabalhos. Os primeiros esforços para a mudança surgiram

---

<sup>38</sup> CDU - <http://www.cdu.de> CSU - <http://www.csu.de>

<sup>39</sup> A CDU/CSU de Konrad Adenauer venceu as eleições sob o slogan "Nada de experiências" (Keine Experimente).

no Congresso de Stuttgart de 18-23 de maio de 1958, onde foi apresentado um projeto renovador do programa fundamental (*Grundsatzprogramm*). Era o desfecho de um trabalho que vinha sendo desenvolvido pela comissão Eichler desde 1955. O objetivo lançado era "levantar seriamente as questões de princípio e demonstrar que o SPD estava decidido pela mudança, mesmo em pontos essenciais da sua doutrina". (ROVAN, 1979:212). Logo após o Congresso de Stuttgart, Willy Brandt venceria as eleições para a Câmara de Berlim.

Essa importante vitória, após um período marcado apenas por derrotas, permitiria a Willy Brandt afirmar-se dentro do partido e ter uma considerável influência na preparação do Congresso Extraordinário de Bad Godsberg.

### **Do Congresso de Bad Godsberg a 1998**

Nos trabalhos preparatórios ao Congresso Extraordinário de Bad Godsberg<sup>20</sup>, o recém-eleito presidente da Câmara de Berlim, Willy Brand, apresentou sua visão de futuro para o SPD: rever não os princípios fundamentais, mas os objetivos fundamentais da social-democracia; desenvolver a democracia interna contra as tendências à burocratização e ao centralismo autoritário; renunciar a visões apocalípticas que identificavam Adenauer com uma escalada do fascismo e estabelecer uma síntese entre a teoria socialista e as necessidades práticas dos meios privilegiados (ROVAN, 1979:214).

O Congresso tinha em vista discutir a renovação e o rejuvenescimento do programa do partido e a sua direção. O programa aprovado traduzia uma nova orientação:

O socialismo democrático, que cria raízes na Europa, na ética cristã, no humanismo e na filosofia clássica, não pretende anunciar verdades últimas - não por falta de compreensão ou por indiferença para com as concepções do mundo ou as verdades religiosas -, mas em virtude da estima pelas decisões que o homem toma em matéria de fé, das quais nem um partido político nem o Estado têm de determinar o conteúdo. O Partido Social Democrata da Alemanha é o partido da liberdade do espírito. É uma comunidade de homens provenientes de diferentes direções de fé e de pensamento. (PAIM, 2002, p. 57).

Alguns aspectos importantes devem ser evidenciados: é feita uma referência à ética cristã como uma das bases do socialismo; renuncia-se a um fundamento filosófico único, o materialismo dialético; é reintroduzida, ainda que com muitas reservas, a noção de coletivização de alguns meios de produção; afirma-se a necessidade do controle público da economia e proclama-se a exigência de repartição mais sã e mais justa dos rendimentos.

Além da importante contribuição de Willy Brandt para as reformas de Bad Godsberg, Olhenhauer foi o grande responsável pelo projeto renovador do Programa Fundamental (*Grundsatsprogramm*) porque entendeu as necessidades do partido. Estava-se perante a continuação da dinâmica iniciada no Congresso de Stuttgart. O congresso cumpriu o objetivo de recuperar a confiança dos eleitores, baseada numa imagem de determinação de renovar, e saíram dele as seguintes orientações: a iniciativa privada era reconhecida como um dos principais motores dos progressos econômicos e as disposições concretas previstas pelo texto já nada tinham de especificamente socialista.

O novo programa saído de Godsberg era um resultado que traduzia mudanças de pensamento e de convicção, a aceitação de fatos até então desconhecidos ou despercebidos e a resignação de alguns perante o inevitável. Foi vitória para uns e derrota para outros. Apesar de, em grande medida, o Congresso Extraordinário constituir uma continuação dos trabalhos iniciados em Stuttgart, é apenas no Programa de Bad Godsberg que a social- democracia se afirma com um traço próprio, "renunciando à utopia socialista e desistindo [...] de salvar o marxismo, através do revisionismo, simplesmente deixando de atribuir-lhe qualquer primazia". (PAIM, 2002:58). No entanto, esta linha de orientação, desenvolvida pela ideias de Bernstein, já tinha sido consagrada no Congresso do SPD de 1921, no que ficou conhecido como "Programa de Gornitz".

Como salienta Rovin (1979), Godsberg já não era o programa de um partido revolucionário que impressiona pela audácia das suas rupturas, pela rejeição ao marxismo ideológico e à luta de classes, pelo abandono de toda a definição de socialismo e pela amplitude das concessões feitas ao liberalismo econômico. Em 1960 o Presidium do SPD decidiu propor ao congresso a designação de Willy Brandt

como candidato-chanceler, porque era quem representava a nova social-democracia do Congresso de Godsberg:

Devia poder dirigir-se às classes médias, aos cristãos e, sobretudo aos católicos, aos intelectuais, às mulheres, ou seja, às camadas, meios e categorias em que a social democracia fora até então menos bem sucedida (ROVAN, 1979, p. 218).

As funções que ocupava como presidente da Câmara de Berlim tornaram-no internacionalmente conhecido. Governar Berlim nas circunstâncias em que Brandt governava exigiu dele uma considerável habilidade política, para além do que é normal na atividade de administrar uma cidade. Governar Berlim envolvia a necessidade de encontrar resposta para problemas de política externa, no nível das relações com Berlim-Leste e com a União Soviética, que em circunstâncias normais não seriam da competência de um presidente de Câmara.

Foi também o programa de Godsberg que, ao deslocar o SPD para a plataforma atlântica e europeia, que antes rejeitava, e ao aderir ao rearmamento, permitiu-lhe desenvolver a sua orientação nas relações com o Leste. Nas eleições de 1961, o SPD perdeu novamente para a CDU-CSU, ainda liderada por Adenauer, e voltaria a perder em 1965 concorrendo com o novo líder conservador, Ludwig Erhard.

Seria em 1966 que Willy Brandt chegaria ao poder como vice-chanceler e ministro dos Negócios Estrangeiros do governo da Grande Coligação liderado por Georg Kiesinger. O governo da Grande Coligação formou-se para responder a receios sérios que preocupavam a generalidade dos alemães e dos quais também os democrata-cristãos estavam conscientes: recessão econômica que se alastrava a uma crise de confiança política e o crescimento de uma corrente extremista de direita.

No final da legislatura, em 1969, o balanço da prestação do governo era positivo e nessas eleições os resultados permitiram que Willy Brandt, em coligação com o FDP, se tornasse chanceler. Era um mandato ganho, sobretudo, em razão dos temas de política externa. Logo, desde o início Brandt mostrou que estava disposto a reconhecer a realidade de existência de "dois Estados existentes na Alemanha", referindo que "as relações entre si não deviam resultar das relações

internacionais, da política externa (...). As suas relações deviam ser de natureza especial, não internacionais, mas interalemãs". (ROVAN, 1979, p. 260).

Disponha-se a reconhecer as fronteiras existentes e o segundo Estado alemão e continuava empenhado na questão de Berlim. O presidente da Câmara, que quando o era já exercia de fato competências de política externa, agora que as tinha de direito continuava a ocupar-se da exigente questão de Berlim, nos domínios transversais de política externa nos quais lhe era permitido exercer o seu papel de "advogado" da Guerra Fria. Manter-se-ia no poder até 1974, sendo substituído por Helmut Schmidt, após algum descontentamento relativamente ao seu governo e, sobretudo, após se ter descoberto a presença no seu gabinete de uma "toupeira política", no que ficou conhecido como "o caso Guillaume".

Helmut Schmidt liderou o governo social-democrata de 1974 a 1982. Nesse ano o SPD perdeu as eleições para a CDU/CSU depois de o FDP ter acordado uma coligação com a CDU-CSU. Nas eleições de 1983/87 o partido voltaria a não conseguir formar governo. Em 1987 sucedeu a Willy Brandt na liderança do partido, cargo que ocupava desde que deixara a chancelaria, Hans-Jochen Vogel. Mas os próximos tempos seriam passados na oposição, uma vez que entre 1982 e 1998 a CDU-CSU conseguiu quatro mandatos sucessivos sob a liderança de Helmut Kohl.

A posição de Vogel ia no sentido de conciliar as tradições do partido com novas perspectivas de futuro. Na Convenção de Münster foi decidida a efetivação do princípio da igualdade entre homens e mulheres no que diz respeito às designações para os cargos no interior do partido e nas candidaturas a mandatos. O Muro de Berlim foi derrubado em 7 de outubro. O SDP, o Partido Social Democrata da República Democrática da Alemanha, ilegal até então, fundiu-se com o SPD. No mesmo ano o partido adotaria um novo programa em Berlim, com o objetivo de procurar dar respostas às mudanças sociais e aos novos desafios.

A elaboração de um novo programa básico tinha sido decidida no Congresso de Essen de 1984. Para tal foi constituída uma comissão presidida por Willy Brandt, que apresentou um primeiro projeto, o "Projeto de Irsee", em 1986, mas

seria só em 1989 que se aprovaria a versão definitiva. A intenção de uma renovação programática, inexistente desde 1959, foi motivada pela

profunda evolução social na Alemanha Federal e na comunidade internacional desde o Congresso de Bad Godsberg em 1959 até aos nossos dias, marcada pelas crises energéticas, pelo progressivo descrédito do modelo tradicional de crescimento, pelos movimentos ecológicos e da paz, tal como o processo internacional de menor nebulosidade (Texto do Programa Básico do SPD de 1989 aprovado no Congresso Extraordinário de Berlim realizado em Dezembro de 1989).

No novo programa surgem novas preocupações, com particular destaque para uma maior justiça social e a persecução de um modelo de desenvolvimento sustentável respeitador da ecologia e da sociedade, o que passa por uma melhor administração e uso da energia \_ em suma, pretendia uma reconstrução ecológica da sociedade industrial.

Em 1993 Rudolf Scharping sucedeu a Björn Engholm na liderança do partido. Em 1995 seria Oskar Lafontaine o eleito como líder na Conferência de Mannheim e reeleito na Conferência de Hannover em 1997.

O SPD só voltaria ao poder em 1998, com a candidatura de Gerhard Schroeder à chancelaria e sob a direção de Lafontaine. Foi formado um governo de coligação com os Verdes. Após a resignação de Oskar Lafontaine, Schroeder passou a acumular também a liderança do partido desde abril de 1999. Em dezembro de 1999 a Convenção de Berlim reiterou o apoio a Schroeder na sua posição e elegeu Franz Müntefering como secretário-geral do partido.

Em 1998, Lafontaine ocupou a pasta das Finanças do novo governo e, como refere Paim (2002 p. 23), opôs-se "radicalmente à continuidade da política democrata-cristã, de inspiração liberal, tendente a reduzir impostos das empresas e flexibilizar as relações de trabalho". Contudo, o investimento estrangeiro na Alemanha estava muito atrás de outros parceiros europeus, razão por que os industriais começaram a reclamar uma maior liberalização, redução de impostos e redução da burocracia. Esta orientação era incompatível com a permanência de Lafontaine no governo.

Um ano após ter formado governo, o SPD reuniu-se em congresso, quando as inquietações já eram muitas. Lafontaine, que representava uma importante base de apoio do partido, tinha renunciado e outros problemas começavam a surgir sistematicamente nos seguintes campos: a lei de imigração e o plano de longo prazo para o encerramento total das centrais nucleares. Outro fator que agitou a facção que de Lafontaine foi a publicação conjunta do chanceler alemão com o primeiro-ministro inglês Tony Blair de um documento de perspectivas políticas, que foi interpretado como uma aproximação demasiado cedente às teses liberais e à Terceira Via.

No plano social, Lafontaine representava uma esperança para os que se reviam nas políticas reformistas dos anos setenta impulsionadas por Willy Brandt. Mas o contexto mudou muito desde então. Os governos estão muito mais limitados no plano econômico, em razão do considerável controle das companhias transnacionais que caracterizam a economia global; as políticas reformistas tradicionais deixaram de ser eficazes para contrabalançar o poder econômico dos grandes grupos presentes no sistema econômico crescentemente integrado.

Schwarz (2000) alerta para a posição que o partido ocupa. Segundo o autor, o SPD irá encontrar uma nova base de apoio numa classe média-alta, tendo de se adaptar, pois ser-lhe-á exigida uma nova postura. "O SPD como representante dos trabalhadores já não existe". Os trabalhadores só se poderão opor aos agentes econômicos transnacionais se representados num partido baseado em princípios que o SPD há muito abandonou.

### **Do Governo Schroeder à Partição do Poder em 2005**

Schröder aboliu muitas das medidas instauradas pelo governo Kohl em sua fase final. Foi uma maneira de recompensar os eleitores da coalizão social-democrata-verde com uma série de benesses. Contudo, a conjuntura desaquecida logo mostrou que essa forma de governar tinha seus limites. O chanceler federal substituiu seu ministro das Finanças: no lugar de Oskar Lafontaine, assumiu Hans

Eichel. Desde então, o rigor na poupança passou a ser visto como a maior virtude do governo.

Ao lado da rejeição à Guerra no Iraque e dos esforços solidários durante a grande enchente do Elba no verão de 2002, foi a esperança de que, no mais tardar em 2006, o orçamento federal estivesse livre de dívidas que contribuiu para a reeleição da coalizão em setembro daquele ano. Nem mesmo a mais brilhante retórica, porém, é capaz de passar ao largo da realidade. Nos primeiros meses de 2003, Gerhard Schröder confrontou a nação com a necessidade de reformas radicais dos sistemas de seguridade social e do mercado de trabalho, compiladas na chamada Agenda 2010.

O chanceler federal referia-se a seu pacote de medidas com as seguintes palavras:

O governo federal e as bancadas coligadas do SPD e do Partido Verde deram início a um processo de profundas transformações em nosso país. No que diz respeito a seu âmbito e a suas conseqüências, esse processo de reformas é ímpar na história da República Federal da Alemanha. ([www.dw-world.de](http://www.dw-world.de) em 29.07.2005).

Nesse meio-tempo, a maioria no Bundesrat (a Câmara Alta do Legislativo alemão) – em que estão representados os Estados federados – havia mudado em favor dos democrata-cristãos. Com isso, o governo passou a depender do apoio da oposição para aprovar partes essenciais do seu programa de reformas. Apesar disso, a população atribuiu principalmente aos social-democratas a culpa pelos cortes daí resultantes. A necessidade de um consenso espelhou-se também na nova regulamentação do direito de cidadania. Embora a adoção da nacionalidade alemã por estrangeiros tenha sido facilitada, a coalizão social-democrata-verde não conseguiu impor, como pretendia, maior facilidade para a manutenção de dupla cidadania.

As eleições de 22 de setembro de 2002 demonstraram, claramente, que a Alemanha não estava isolada da “onda conservadora” que ronda a Europa. A reeleição de Gerhard Schröder para chanceler e a manutenção no poder da coalizão formada por SPD (Partido Social-democrata Alemão) e Partido Verde geraram a sensação de que algo não ia bem, tendo em vista a derrota do bloco conservador



CDU/CSU (União Democrática Cristã e União Social Cristã), somado ao fato de o FDP (Partido Liberal) ter ficado abaixo das suas projeções, o que, concretamente, impediu uma possível vitória de Edmund Stoiber, candidato a chanceler de uma esperada coalizão CDU/CSU e FDP.

O grande dilema desde o início da campanha eleitoral era diferenciar Schröder de Stoiber. As privatizações, isenções de impostos a grandes empresas e o gradativo desmonte do Estado de bem-estar social são políticas em execução no governo de “centro-esquerda” liderado por Schröder, traindo as expectativas de todos aqueles que, em 1998, viam neste governo a alternativa de mudança diante dos 16 anos de Helmut Kohl (CDU). Em outras palavras, a prometida mudança não aconteceu e o que se temia dos conservadores foi realizado pelos social-democratas, contando com o aval do Partido Verde, que, após ingressar no governo, foi ruindo seu antigo programa a tal ponto que chegou a apoiar a participação alemã na guerra do Kosovo e Afeganistão, atentando contra um de seus valores mais caros: o pacifismo.

Como possíveis diferenças em relação aos conservadores restavam a instituição da união civil de homossexuais, a lei de imigração, maior investimento em programas de auxílio a crianças, gradativa redução de usinas nucleares e o apoio à agricultura ecológica. O desemprego, principal tema do debate político, não obteve nem com a aliança CDU/CSU nem com a SPD/Partido Verde alguma proposta efetiva de enfrentamento. Se os 4,5 milhões de desempregados no governo Kohl, em 1998, foram um dos principais motivos da sua derrota, o governo Schröder, que naquela época prometeu uma redução para, no mínimo, 3,5 milhões, alegando que em caso de descumprimento não mereceria ser reeleito, chegou ao seu final com 4,1 milhões de desempregados.

Nesse quadro político confuso, restaram algumas medidas demagógicas das quais Schröder conseguiu tirar proveito na fase final da campanha eleitoral: as promessas de ajuda aos atingidos pelas enchentes no leste do país (exatamente onde o índice de desemprego era maior) e a adoção de um discurso pacifista se posicionando contrariamente à intervenção militar no Iraque. Contando com um quadro desfavorável, as ferramentas usadas surtiram efeito a ponto de evitar um

maior crescimento de CDU/CSU, que chegou a apresentar as restrições a estrangeiros como alternativa de redução do desemprego, numa tentativa de ampliar sua votação com os extremistas de direita.

A vitória de Schröder só foi alcançada por uma estreita diferença de mandatos de deputados eleitos diretamente. Como as eleições parlamentares na Alemanha se dão pelo sistema distrital misto (dois votos na mesma cédula de votação: uma para o candidato a deputado em seu distrito eleitoral e outro para o partido), os votos no partido contabilizam o número de deputados que cada partido terá no Parlamento. Os votos em candidatos expressam os deputados de preferência dos eleitores que vencem em cada distrito eleitoral. Assim, os deputados que vencem as eleições em seu distrito de votação já são automaticamente eleitos, os chamados “mandatos diretos”. Quando o número de mandatos diretos ultrapassa os votos do partido, o partido acaba ganhando mais deputados. O conjunto dos deputados eleitos, por sua vez, elege o chanceler, o que abre o espaço para as coligações.

O SPD alcançou mais deputados do que votos no partido e elegeu 251 deputados, que, somados aos 55 do Partido Verde, garantiram uma pequena maioria em favor de Schröder, no total de 603 deputados. Schröder foi eleito com 57% da população se afirmando insatisfeita com seu governo. O crescimento de 3,4% de CDU/CSU e a redução de 2,4% do SPD em relação a 1998 demonstram que o SPD vinha reduzindo sua capacidade eleitoral, tendo sido salvo pelo desempenho de seu candidato a chanceler, pelos mandatos diretos e pelo crescimento do Partido Verde, que, especialmente, com a enchente e a sensibilidade com relação ao meio ambiente, soube aproveitar um espaço deixado em aberto pelos demais partidos.

Outro resultado foi a eliminação da oposição de esquerda no Parlamento. O PDS (Partido do Socialismo Democrático), que até então era o único partido claramente identificado de esquerda, conseguiu eleger apenas dois deputados e, com apenas 4% dos votos, deixou de existir como bancada. Com a polarização entre SPD e CDU, a descaracterização do PDS nos governos em aliança com o SPD e a renúncia de seu principal líder, Gregor Gysi, no período que

antecedeu a campanha, o PDS foi, na verdade, o grande derrotado dessas eleições, perdendo parte de seus votos para o SPD e outra para os que deixaram de votar.

Com a Agenda 2010, anunciada em 2003, Schröder continuou fiel à lógica segundo a qual, quando um medicamento não conseguiu curar a doença, é necessário ministrá-lo em dose ainda maior. Esse é o sentido do Plano Hartz IV, que reduz drasticamente, a partir de 2005, o custo da “sobrevivência dos inúteis”: priva os desempregados de mais de um ano de seus direitos sociais e os reenvia à assistência social, forçando-os, ao mesmo tempo, a aceitar trabalhar por um euro a hora. Rompendo com a concepção sagrada do pleno emprego, ele reorganiza o mercado de trabalho conforme a nova ordem.

O pragmático Schröder tornou-se, assim, o executor social-democrata do projeto com o qual o conde Lambsdorff havia, há vinte anos, vencido a resistência do último chanceler social-democrata, porém com uma diferença: a infraestrutura pública não foi ampliada, mas privatizada – e não por razões estratégicas, mas a fim de satisfazer a necessidades financeiras agudas.

Contrariamente aos seus opositores, o SPD sempre foi um partido de massa. Todavia, perdeu um terço de seus filiados desde 1990, dentre os quais 175.000 na era Schröder – não restam mais que 600.000. Apenas 2,8% dos militantes restantes têm menos de trinta anos. Além disso, desde as eleições de 2002, 8% de seu eleitorado trabalhador o abandonou, para juntar-se ao CDU ou se abster.

A social-democracia da era Brandt-Schmidt está, portanto, verdadeiramente dividida em três partidos: o dos trabalhadores abastados e dos funcionários (SPD); o dos desempregados, precários e vítimas da modernização (aliança de esquerda); o dos liberais de esquerda esclarecidos das grandes cidades (Verdes). Essa fragmentação reflete as consequências de uma globalização econômica não controlada politicamente, o que inclui as novas divisões sociais que ela amplia. Mas, principalmente, essa fragmentação destrói a capacidade de integração do SPD e torna mais difícil a representação parlamentar de diferentes grupos de assalariados pela defesa de um Estado social reformado e pela formulação de uma alternativa poderosa.

Nas eleições de setembro de 2006 a CDU/CSU e o SPD disputaram de forma acirrada as eleições nacionais, com a composição CDU/CSU alcançando 35,5% dos votos (CDU:27,8% e CSU 7,5%) contra 34,2% do sufrágio total para o SPD. O resultado levou a que nenhum dos grandes partidos pudesse alcançar maioria com base em suas alianças tradicionais (Verdes e Democratas Livres). Assim, os líderes dos partidos (Merkel e Schröder) declararam vitória. Impossibilitados de formar o novo governo, posto que ambos não abriam mão da chancelaria, as negociações transcorreram por três semanas.

A solução veio com a criação da Grande Coalizão entre o SPD e a aliança CDU/CSU com a indicação e eleição de Merkel à chancelaria e com o SPD ocupando oito dos dezesseis postos do gabinete. A eleição no Bundestag aprovou a indicação com 397 dos delegados votando a favor e 217 contra (51 delegados representantes da coalizão votaram contra).

Os primeiros atos do governo Merkel indicam certa coerência com a coalizão que o suporta no sentido de serem políticas mistas, algumas contrárias às apresentadas e defendidas por Merkel à época de candidata e líder do partido de oposição. Diminuição do gasto público e aumento do IVA (de 16 para 19%) e das contribuições à seguridade social, bem como elevação do imposto de renda, são propostas claras da nova agenda. Também a perda da estabilidade no emprego para trabalhadores antes de completarem dois anos na função está na pauta do dia, bem como o congelamento do valor das pensões pagas pelo governo e a diminuição dos subsídios para a aquisição do primeiro imóvel pelos alemães estão em risco.

### **O Moderno SPD e a Nova Social-Democracia**

Como o processo de integração e a globalização parecem ser fenômenos que limitam as opções políticas tradicionais da esquerda, no nível das opções (neo)corporativistas e distributivas, o partido está perante um desafio, o mesmo desafio que se coloca à maioria dos partidos socialistas e social democratas europeus, com vocação de *catch-all parties*. Estes partidos, se, por um lado, não se podem dar o luxo de se apoiar exclusivamente nos trabalhadores para ganhar

eleições, o que os leva a moderar o discurso de forma a seduzir os votantes de centro, tornando-se *catch-all parties*, por outro, não os podem abandonar por completo, pois, mesmo assim, eles ainda constituem uma considerável base de apoio.

O ambiente econômico internacional é uma realidade. Sendo uma realidade "que está", não se trata já de decidir se é conveniente criar *friendly measures* que a acolham; trata-se agora, isso sim, de saber como geri-la. E é essa gestão que coloca um importante desafio à social-democracia. É que as medidas de liberalização do mercado são necessárias para tornar as empresas do país mais competitivas e para atrair investimento estrangeiro. Contudo, a gestão da competitividade empresarial tende a afastar a principal base de apoio desses partidos, os trabalhadores.

Essas medidas necessárias e exigidas pelo novo contexto são difíceis de compatibilizar com a tradicional ênfase dos partidos de esquerda no nível da igualdade social, redistribuição e pleno emprego. Sendo essas as antigas orientações, muitos desses partidos tentaram se remodelar nos últimos anos sob ideias como a modernização econômica; o reforço da responsabilidade individual, reformas orientadas para a economia de mercado e manutenção da ênfase no *welfare state*. Todavia, a maioria dos governos na última década não conseguiu a convivência bem-sucedida dessas orientações.

Segundo Muller (2004), o *droit de regard* da União Europeia no nível da estabilização das contas orçamentais e a necessidade de reforçar a competição internacional levaram esses partidos a adotar *friendly business policies* que dificilmente agradam às associações de trabalhadores, a sua base de apoio mais leal, as quais as entendem como impulsionadoras das desigualdades entre trabalhadores e empregadores. Esse novo cenário fará crescer a dificuldade de essas formações se diferenciarem de outros partidos próximos do centro, o que poderá abrir a possibilidade de crescimento de partidos mais nos extremos do espectro político.

O SPD chegou ao poder tendo pela frente o desafio de resolver uma crise econômica que vinha se agravando; englobava no seu programa uma

orientação tradicionalista de esquerda e uma motivação modernizadora. Com o propósito de ganhar as eleições, deu evidência às duas: proteger os direitos e garantir os benefícios dos trabalhadores; incentivar as empresas de alta tecnologia; responder às aspirações da classe média e dos assalariados (um eleitorado flutuante). O objetivo era reduzir o desemprego, aumentando a justiça social, introduzindo no discurso o estímulo ao reforço da responsabilidade individual. Essas duas orientações foram sustentadas por uma "dupla liderança" \_ Lafontaine/Schroeder \_ com prioridades não coincidentes, mas que o partido apresentou como complementares. Conciliar as duas tendências na prática governamental tornou-se inviável e desagradou à população.

Luke (2005) aponta que os trabalhadores alemães sentiram que a política do *neue mitte* não estava sendo seguida e os grandes grupos econômicos ameaçaram sair da Alemanha em razão do aumento dos impostos. O governo teve de ceder a estes últimos, uma vez que a experiência diz que não se pode ter um Estado social se o crescimento econômico não estiver garantido.

Para Walter (2004) impõe-se ao SPD o desafio de conseguir conciliar a liberalização da economia em resposta aos desafios da integração europeia e da globalização, com a garantia da justiça social.

## CONSTRUINDO A SOCIAL-DEMOCRACIA II: O MODELO SUECO-ESCANDINAVO

Segundo Iversen (1998), a social-democracia escandinava representa uma das tentativas mais sistemáticas para formatar instituições econômicas e políticas públicas na busca da igualdade e do pleno emprego. Entretanto, esses objetivos acabaram por iludir governos e fazer ruir seu suporte institucional.

To understand this shift through a comparative analysis that places particular emphasis on the interaction between macroeconomic policies and wage-bargaining institutions. It is argued that the nature of this interaction,

and the associated economic effects, have been changed by new technology, capital market integration, and service-sector expansion. As a result, centralized wage-bargaining institutions and accommodating macroeconomic policy regimes have been undermined, and social democracy increasingly faces a choice between the promotion of equality and employment for all. (Iversen, 1998, p. 14)

A social-democracia nórdica, em geral, e a sueca, em particular, têm sido um modelo de referência para gerações de simpatizantes do chamado “Estado de Bem-Estar” e para todos aqueles socialistas que se alijaram da via revolucionária marxista para abraçar as teses revisionistas de Bernstein. Este modelo, que se vale da reputação de alguns personagens quase mitológicos \_ entre eles Olof Palme \_, parece estar perdendo sua supremacia na região da Escandinávia e, com ela, sua clássica identidade. Tanto seu presente como, sobretudo, seu futuro estão ameaçados por três fatores primordiais e interdependentes: (a) auge do neoliberalismo e suas teorias contrárias ao intervencionismo estatal; com limite de arrecadação via impostos e inviabilidade de ampliação de gastos públicos; (b) uma globalização mercantil e, sobretudo, financeira sem restrições; (c) o fim da suposta ameaça que a existência da URSS trazia sobre o sistema capitalista.

### **Um Breve Reconto Histórico**

Na Suécia encontramos um partido social democrata com um poder político e uma trajetória histórica sem precedentes. Fundado em 1889, dividiu-se em 1917, ano no qual a ala revolucionária, liderada por Zeth Höglund e de vocação pró-bolchevique, foi expulsa da formação original para constituir o Partido Comunista (atual *Vänstrepartiet* ou Partido da Esquerda). A partir de então, sob o comando de Hjalmar Branting, considerado fundador do Partido Social-Democrata e aliado dos mencheviques de Kerensky, os *socialedemokraterna* (como são conhecidos) se identificaram definitivamente com o reformismo democrático, iniciando uma corrida insinuante até alcançar o poder.

Em 1920, Branting alcançou o governo, transformando-se, desse modo, no primeiro social democrata do mundo a ser nomeado primeiro-ministro. Depois de uma longa década de gabinetes de curta duração e diferentes tendências, mesmo que com notada proeminência de liberais e conservadores, a social democracia

chegava ao poder novamente na Suécia em 1932 pela mão de Per Albin Hansson, responsável durante o período que englobou seus governos (1932-1936, 1936-1946) por cimentar os princípios do Estado de Bem-Estar sueco. Após sua inesperada morte, foi sucedido por Tage Erlander, um político que, com 23 anos consecutivos de mandato (1946-1969), ostenta o recorde de ser o primeiro-ministro que mais tempo ocupou este cargo em termos de democracia ocidental. Durante sua gestão, o país acelerou enormemente seu crescimento econômico, situando-se entre as nações mais desenvolvidas do mundo, fazendo com que o “Modelo Sueco” alcançasse seu apogeu.

Erlander foi substituído por Olof Palme, que foi primeiro-ministro de 1969 até 1976, momento em que a crise da década de 1970 acabou por favorecer os liberais, que assim chegaram ao poder. Isso obrigou os social-democratas a discutir a necessidade de uma revisão nas teses e políticas do Estado de Bem-Estar. Palme recuperou o poder em 1982 e manteve os social-democratas no governo até 1986, quando sofreu um atentado que lhe custaria a vida e, segundo muitos autores (Iversen, 1998; Vartiainen, 1998), poria fim a uma era na história da Suécia.

Palme foi substituído por Ingvar Carlsson, que iniciou as reformas que há muito eram exigidas no seio da social democracia sueca, o que fez até 1991, quando a forte crise dos anos noventa se apresentou de forma especialmente virulenta às políticas econômicas suecas. A crise levou ao governo uma coalizão liberal-conservadora liderada pelo Partido Moderado. Como não podia deixar de ser, este novo gabinete aprofundou o processo de redução do tamanho do Estado de Bem-Estar e implementou diversas medidas de liberalização da economia, entre as quais se destaca a assinatura do acordo de incorporação da Suécia à União Europeia, celebrado em junho de 1994.

Em setembro desse mesmo ano os social-democratas reassumiram o poder sob a batuta de Göran Persson para protagonizar um período de doze anos de mandato caracterizados por uma política de fomento da competitividade da economia sueca mediante a flexibilização e o paulatino arrefecimento das cargas do “Modelo Sueco” e, acima de tudo, a busca do equilíbrio orçamentário.



## As Marcas do Sistema Eleitoral

O modelo unicameral (criado em 1970), aliado ao sistema eleitoral de representação proporcional, permitiu uma quase que equidade na representação proporcional dentre os cidadãos em termos nacionais dentro do sistema eleitoral sueco, criando um sistema multipartidário. A Constituição requer, entretanto, que um partido obtenha ao menos 4% dos votos em termos nacionais, ou 12% em um dos distritos, para poder estar representado no Riksdag. Durante muitos anos a Suécia adotou o sistema de lista fechada, no qual os candidatos ao cargo são listados em uma ordem predefinida pelo partido a que pertencem. Assim, se um partido alcança o coeficiente necessário para obter dez assentos, os dez primeiros candidatos listados pelo partido serão os eleitos para esses postos.

Em 1998, pela primeira vez, os eleitores suecos passaram a eleger seus representantes no Parlamento e nos conselhos locais por meio de um sistema misto. Nele, os eleitores passaram a ter a possibilidade de indicar na lista do partido o candidato de sua preferência. O candidato deve receber 8% dos votos do partido em determinado distrito eleitoral para mover-se de sua posição original para o topo da lista do partido a que ele pertence. No caso de nenhum candidato alcançar a barreira dos 8% dos votos, a ordem nominal imposta pelo partido permanece válida.

Desde a reforma de 1970 no sistema eleitoral, pode-se dizer que a Suécia apresenta um sistema de partidos bastante estável. Os partidos colocados mais à direita do espectro ideológico incluem: o Partido Moderado (antigo conservador - *Moderata Samlingspartiet, M*) e sua política de reforma tributária e redução do *welfare state*; o Partido Liberal (*Folkpartiet Liberalerna, FP*), vinculado aos tradicionais partidos liberais europeus; o Partido Central (antigo partido agrário - *Centerpartiet, C*), que vem se distanciando de sua retórica puramente agrária e ingressando como uma “nova alternativa”, incorporando questões vinculadas ao meio ambiente. Por fim, na eleição de 1991 emergiram à direita do espectro ideológico os Cristãos Democratas (*Kristdemokraterna, KD*) e o Partido da Nova Democracia (*Ny Demokratiska, NyD*).

No lado esquerdo desse mesmo espectro a política sueca apresenta o dominante Partido Social Democrata (*Socialdemokratiska Arbetarepartiet, S*),

responsável pela criação do *welfare state* e que tem como principal base de apoio os sindicatos; e o Partido de Esquerda (antigo Partido Comunista de Esquerda) hoje Vänsterpartiet (V). Em 1988 o ambientalista Partido Verde (Miljöpartiet de Gröna, MP) juntou-se aos partidos maiores com representação no Riksdag.

Com exceção de um breve período em 1936, o Partido Trabalhista Social Democrata esteve no poder quase que de forma ininterrupta de 1932 até 1976, quer como forma majoritária, quer em coalizão. Em 1945 os social-democratas dissolveram o Gabinete de Grande Coalizão representativo de todos os partidos políticos, com exceção do Partido de Esquerda Comunista, e lançaram um amplo programa de reforma social. Apesar da inflação e de outras dificuldades que atrasaram o programa de políticas social-democratas, os primeiros resultados junto ao setor real da economia encorajaram o partido a seguir com o programa de *welfare*.

Os social-democratas mantiveram ou controlaram todas as maiorias parlamentares até as eleições de setembro de 1976, quando uma coalizão não socialista, com o apoio do Partido do Centro (Moderados) e Liberais, ocupou 180 assentos dos 349 em disputa. A coalizão de centro-direita manteve o controle em 1979, porém com uma maioria reduzida (175 assentos) e com uma votação maior dos moderados. Entretanto, na eleição de 1982 os social-democratas retornaram ao poder com o ex-primeiro-ministro (1969-1976) Olof Palme, que conseguiu orquestrar um governo de coalizão. O governo Palme se manteve após as eleições de 1985, mesmo com uma redução no número de cadeiras; em fevereiro de 1986 Palme foi assassinado e em seu lugar assumiu Carlsson.

As eleições de 1988 registraram o descontentamento político da população com os social-democratas, que seguiram perdendo terreno para os liberais e moderados. Fato marcante foi que, pela primeira vez em setenta anos, um partido que não os mais tradicionais ultrapassou a barreira de representação e obteve representação no Riksdag (o Partido Verde), conquistando vinte assentos. A derrocada dos social-democratas veio em setembro de 1991 e Carlsson deu lugar a Carl Bildt (Moderado), que liderou uma minoria de quatro partidos em uma coalizão

de centro-direita composta pelos moderados, liberais, Partido do Centro e a Democracia Cristã, totalizando 170 assentos.

As eleições de 1991 representaram um ganho para dois partidos sem representação parlamentar até então, os democratas cristãos (26 cadeiras) e a Nova Democracia (25 cadeiras). Já os verdes perderam sua representação no Riksdag ao não alcançarem a linha dos 4% dos votos nacionais.

A coligação moderada, que prometera enfrentar a forte recessão econômica sueca, viu-se impossibilitada de atacar os problemas nacionais, em virtude da forte oposição dos social-democratas e da pressão popular contra as mediadas de corte de custo da máquina estatal sueca. Dados os entraves às suas políticas, a pequena margem de manobra da coligação moderada afetou seu desempenho em 1994, quando os social-democratas retomaram o governo. Sob o comando novamente de Carlsson, a Suécia aderiu, via *referendum*, à União Européia; mais tarde Carlsson foi substituído no cargo por Göran Persson.

Segundo Iversen (1998), as eleições de 1998 representam um protesto contra os *mainstream parties* e uma maior polarização do eleitorado sueco. Os social-democratas, apesar de terem se mantido no poder, sofreram sua maior derrota em setenta anos, constituindo uma aliança minoritária com o apoio dos partidos Verde e de Esquerda. A social democracia sueca perdera apoio de forma inédita, caindo de 45,3% do eleitorado para 36,6%. O avanço se deu nos extremos, onde o Partido de Esquerda passou de 6,2% dos votos em 1994 para 12% em 1998 e com o Verde retornando ao Riksdag com 4,5% dos votos nacionais.

O mesmo fenômeno se observou do outro lado do espectro, onde os democratas cristãos passaram de 4,1% para 11,8% em 1998 às expensas dos mais centristas Partido do Centro e Liberal, que quase não alcançaram a barreira dos 4%. Por sua vez, os moderados mantiveram-se praticamente estáveis, sendo praticamente o único dos partidos tradicionais a não sofrer com a migração aos extremos do eleitorado.

Grande parte do descontentamento público na eleição de 1998 foi atribuída por Vartiainen (1998) ao processo de discussão e aprovação do

orçamento, que resultou em grandes cortes nos benefícios sociais de *welfare*. O crescimento da desconfiança em políticos tradicionais foi incrementado por escândalos envolvendo a má gestão de fundos públicos. Mesmo a reforma eleitoral que permitia a escolha direta de candidatos parece não ter afetado o sentimento de distanciamento do eleitorado com seus representantes, uma vez que apenas 29,9% dos eleitores fizeram uma escolha preferencial em desacordo com a preferência da lista partidária em nível nacional.

As eleições gerais de 2002 ficaram focadas basicamente em questões como imigração e pertencimento à zona do euro. Liberais e moderados apoiaram um plano para a entrada legal de um grande número de “trabalhadores convidados” no país, sob a classificação de não-cidadãos. Evidentemente, os social-democratas e o Partido de Esquerda foram contrários a tal medida. Com os social-democratas comparecendo em massa às urnas, sua vitória se deu com 39,8% dos votos (36,4% em 1998), abarcando 144 dos 349 assentos no Riksdag. O governo foi formado com Persson como primeiro-ministro, tendo o apoio do Partido da Esquerda (8,3% dos votos e 30 assentos) e do Verde (4,6% dos votos e 17 assentos). Contudo, o plano de imigração controlado dos liberais rendeu-lhes o apoio de 13,3% dos eleitores, contra 4,7% na eleição de 1998, significando 48 cadeiras. Já os democrata-cristãos tiveram sua bancada reduzida para 33 representantes e os moderados ficaram com 55.

### **As Eleições de 2006 e o Futuro da Social-Democracia Sueca**

Diante dos escândalos relacionados com o primeiro-ministro Persson, envolvendo os serviços sanitários e a construção de uma mansão, juntamente com o desgaste de governar pelos últimos 12 anos, as eleições de setembro de 2006 trouxeram um dos piores resultados da história para os social-democratas. Com 35,2% dos votos obtidos pela formação social-democrata, os 5,8% do Partido da Esquerda (*Vänstrpartiet*) e os 5,2% do Partido Verde (*Miljöpartiet de Gröna*), não foi possível alcançar o percentual dos votos dados aos liberais e conservadores suecos. O somatório dos votos dados aos moderados (*Moderata samlingspartiet*), centrais (*Centerpartiet*), liberais (*Folkpartiet Liberalerna*) e democratas cristãos

(*Kristdemokraterna*) alcançou 48,1% do escrutínio, ao passo que a coalizão de esquerdas chegou aos 46,2%, não conseguindo formar o novo governo.

A explicação que liberais e conservadores dão a esses resultados é unilateral e bem conhecida por todos, quase um lugar-comum nestes tempos (ou neste momento): a pressão impositiva já não é sustentável para os cidadãos e para as empresas; o intervencionismo estatal fomenta a rigidez e a ineficiência econômica; coberturas sociais são insustentáveis e provocam a desídia, a falta de iniciativa e o desemprego. Por isso, a queda do Partido Social-Democrata da Suécia seria o acabamento final do véu que é o Estado do Bem-Estar que não funciona, que não convence e que origina crises e falta de liberdade econômica.

Não obstante, a derrota social-democrata neste país não responde total nem parcialmente a essas razões. Para determinar com rigor as verdadeiras causas, é imprescindível, em primeiro lugar, esclarecer a estratégia que tem permitido à centro-direita ganhar as eleições numa coligação formada pelos quatro partidos citados que se unificaram na Aliança pela Suécia (*Allians för Sverige*), estratégia esta fundamentada em duas linhas principais de atuação:

O líder do Partido Moderado e atual primeiro-ministro da Suécia, Fredrik Reinfeldt, após ascender ao topo desta formação política num processo de renovação de cargos provocado pelas crises sofridas nas suas fileiras, como consequência da grande derrota eleitoral sofrida nas eleições de 2002, soube cristalizar uma demorada estratégia de fusão das diferentes tendências de centro-direita suecas. Essa exitosa iniciativa resultou na fundação da já mencionada Aliança pela Suécia e que tem tido como objetivo acabar com a enorme hegemonia que o Partido Social-Democrata vem gozando durante quase todo o século XX e início do século XXI. Com relação a isso, não custa recordar que os social-democratas têm sido a formação política mais votada em todas as eleições de âmbito nacional ocorridas na Suécia desde 1917 (incluindo as de setembro passado) e que desde 1936 só ficou na oposição nos mandatos 1976-1982 e 1991-1994. Isso significa simplesmente que somente uma aliança (coligação) entre todos os partidos liberais e conservadores é a única possibilidade real de vencer a social-democracia na Suécia.

Não obstante, essa união de forças de centro-direita seria insuficiente sem uma franca recuperação dos resultados do partido mais importante da Aliança, o Partido Moderado. Após subir ao governo em 1991 em uma coligação *ad hoc* com os outros três partidos já mencionados e de mãos dadas com a maior crise econômica dos anos 90, ficar na oposição nas eleições de 1994-1998 (resultado da queda do Partido de Centro e do Liberal, já que os moderados conseguiram melhorias sustentados pela porcentagem de votos obtidos), esta formação sofreu uma grande desarticulação em 2002, quando passaram de 22,9% para 15,3% dos votos. Isso obrigou o novo líder do partido não só a buscar acordos mais estáveis com outros grupos do mesmo espectro político, como também a mudar sua estratégia de forma radical.

A principal razão pela qual os moderados sofreram essa perda em 2002 se deve a seu programa eleitoral (bastante mais discreto que de costume), cuja abordagem se baseou na redução dos impostos visando aliviar a pesada carga tributária que os suecos vinham sofrendo há décadas. Contudo, na realidade, a Suécia não teria conseguido construir um Estado de Bem-Estar tão arraigado, profundo e extenso sem um consenso social generalizado. E esse consenso, mesmo que não costumem admitir pensadores da “nova economia liberal”, parece seguir existindo no caso sueco. E se segue existindo é porque os suecos não estão dispostos a renunciar a seu invejável nível de vida, aos seus benefícios sociais e a sua equidade econômica, mesmo sendo perfeitamente conscientes de que, para manter este sistema, são necessários impostos elevados, pois trata-se do resultado de uma complexa política econômica.

The economic policies of Swedish Social Democrats were not the product of one centralized authority but, rather, a series of initiatives influenced by many political actors and inspired by egalitarian preferences. [...] three policy areas. First, the welfare state is a central achievement of Social Democracy. Although its expansion is over, it has cemented Social Democracy's position in power and is still popular among the electorate. Second, the labour-market model is in crisis. The centralized Rehn-Meidner model is not working, coordination of wage bargaining has turned out to be difficult, and the trade unions' radical politics of the 1970s alienated Swedish employers from social concertation. Finally, macroeconomic management has had to struggle with inflationary pressures, and the overheating of the late 1980s and the subsequent deflationary shock led to a sharp increase in unemployment in the 1990s. Many of these problems are related to Social Democracy's internal strains. (Vartiainen, 1998: 19).

A única opção viável de Reinfeldt era a refundação do Partido Moderado direcionada a eliminar da mente dos eleitores a imagem formada com o programa apresentado em 2002. O objetivo era claro: respeitar o consenso social construído na Suécia durante os últimos setenta anos e oferecer ao “desgastado” governo social-democrata uma alternativa capaz de manter o Estado de Bem-Estar pela sua renovação, para conseguir sua sobrevivência por meio do incremento de sua eficiência. O lema já não é acabar com o Modelo Sueco e, sim, ao contrário, lapidá-lo, reestruturá-lo e reforçá-lo para garantir seu futuro sem acabar com sua competitividade e com o crescimento da economia.

A refundação se fez pela troca do nome do Partido Moderado para Novo Partido Moderado (*Nya Moderaterna*), sob a batuta de Reinfeldt. Entretanto, a reformulação não passa de um deslocamento ao longo do eixo ideológico, tratando de fazer dos moderados um *catch-all party*.

## APÊNDICE B - Regressão: Variável dependente: Gasto Social em relação ao PIB

### Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
Gasto Social / PIB	16,5344	5,26339	45
Anos	2004,00	2,611	45
Desemprego Aberto	10,182	4,2088	45
Inflação	6,311	3,8214	45
Ingressos Totais	23,400	3,8681	45
Dívida Pública	34,107	21,0687	45
Gasto Total	24,2578	4,32616	45
Socialdemocrata	,4222	,49949	45

### Variables Entered/Removed

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Socialdemocrata, Desemprego Aberto, Inflação, Anos, Ingressos Totais, Dívida Pública, Gasto Total <sup>a</sup>		Enter

a. All requested variables entered.

### Model Summary<sup>b</sup>

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,840 <sup>a</sup>	,705	,649	3,11865

a. Predictors: (Constant), Socialdemocrata, Desemprego Aberto, Inflação, Anos, Ingressos Totais, Dívida Pública, Gasto Total

b. Dependent Variable: Gasto Social / PIB

### ANOVA<sup>b</sup>

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
-------	----------------	----	-------------	---	------



1	Regression	859,082	7	122,726	12,618	,000 <sup>a</sup>
	Residual	359,862	37	9,726		
	Total	1218,944	44			

a. Predictors: (Constant), Socialdemocrata, Desemprego Aberto, Inflação, Anos, Ingressos Totais, Dívida Pública, Gasto Total

b. Dependent Variable: Gasto Social / PIB

#### Coefficients<sup>a</sup>

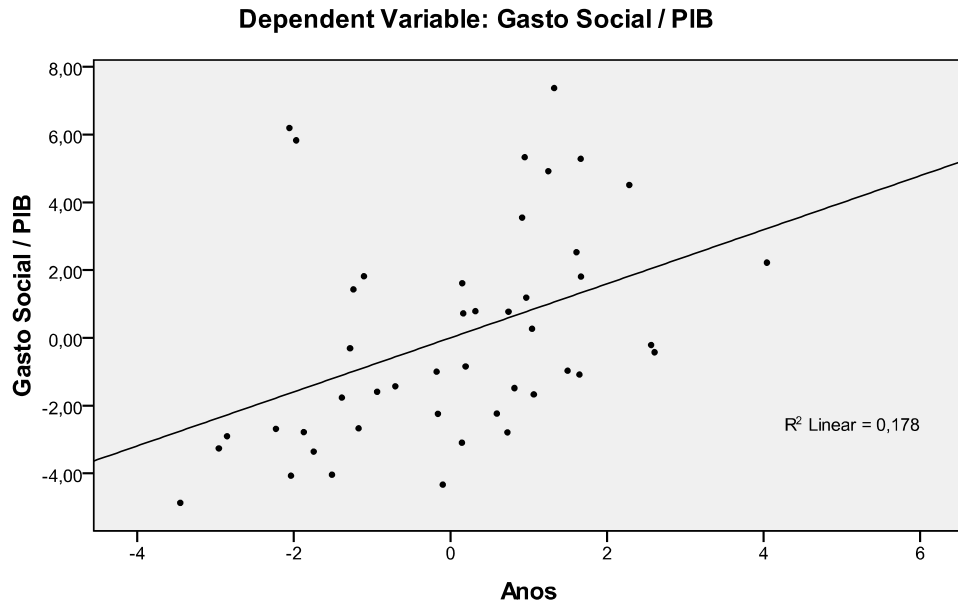
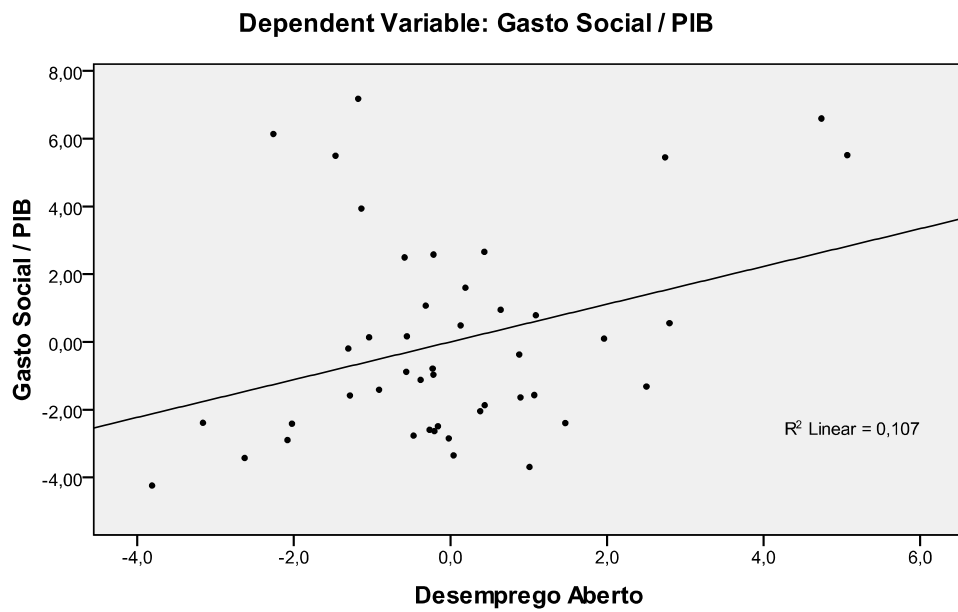
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-1575,350	561,495		-2,806	,008
	Anos	,797	,282	,396	2,831	,007
	Desemprego Aberto	,557	,265	,445	2,101	,042
	Inflação	,297	,163	,216	1,820	,077
	Ingressos Totais	-1,457	,314	-1,071	-4,639	,000
	Dívida Pública	-,011	,052	-,043	-,208	,836
	Gasto Total	,789	,262	,649	3,017	,005
	Socialdemocrata	3,470	1,426	,329	2,433	,020

a. Dependent Variable: Gasto Social / PIB

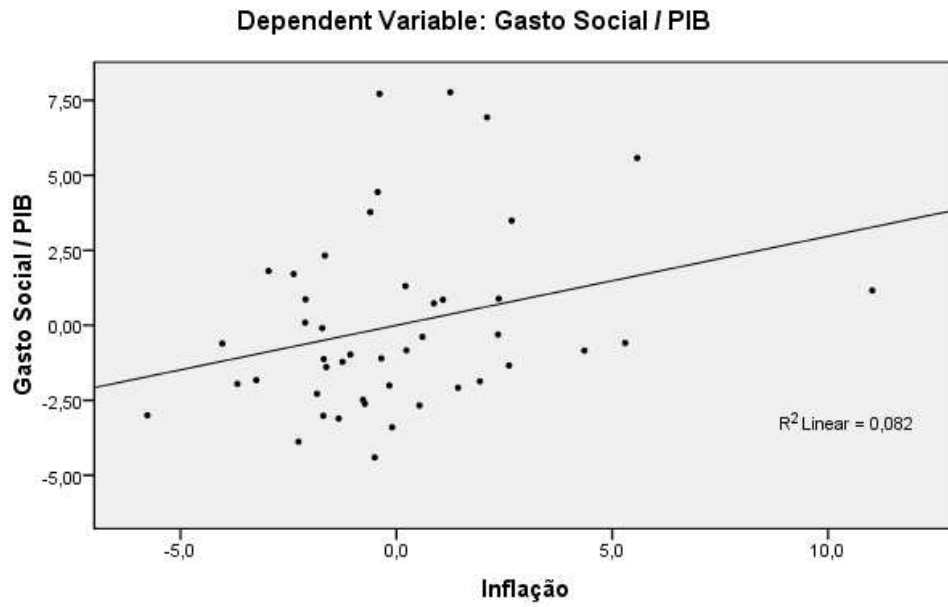
#### Residuals Statistics<sup>a</sup>

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	9,6038	27,3834	16,5344	4,41867	45
Residual	-4,25562	7,83461	,00000	2,85984	45
Std. Predicted Value	-1,568	2,455	,000	1,000	45
Std. Residual	-1,365	2,512	,000	,917	45

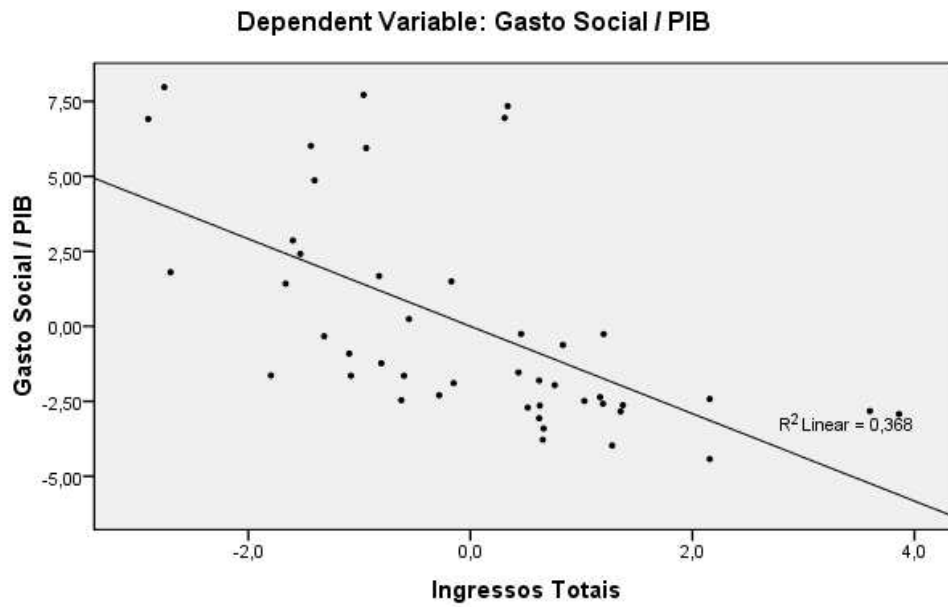
a. Dependent Variable: Gasto Social / PIB

**Partial Regression Plot****Partial Regression Plot**

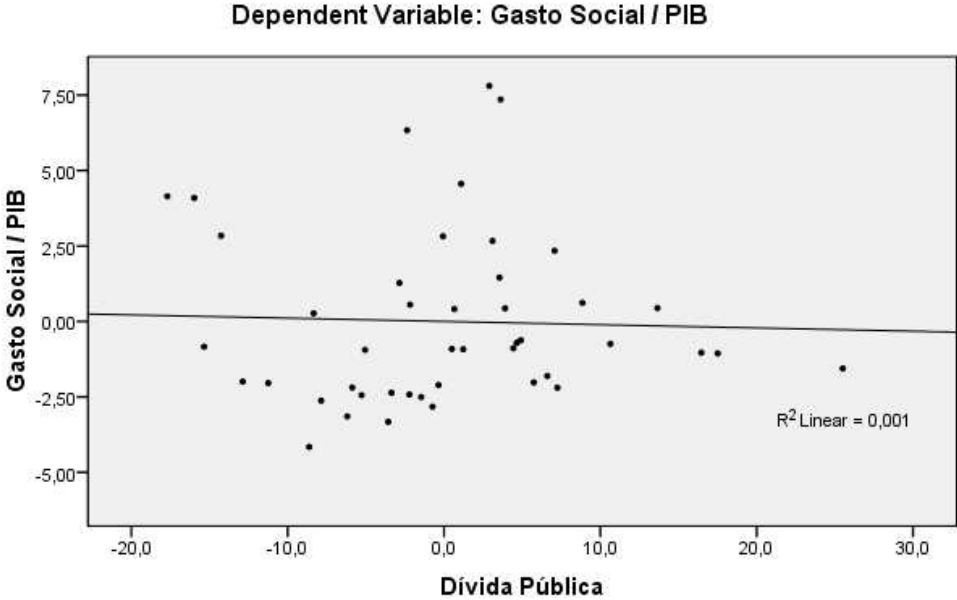
Partial Regression Plot



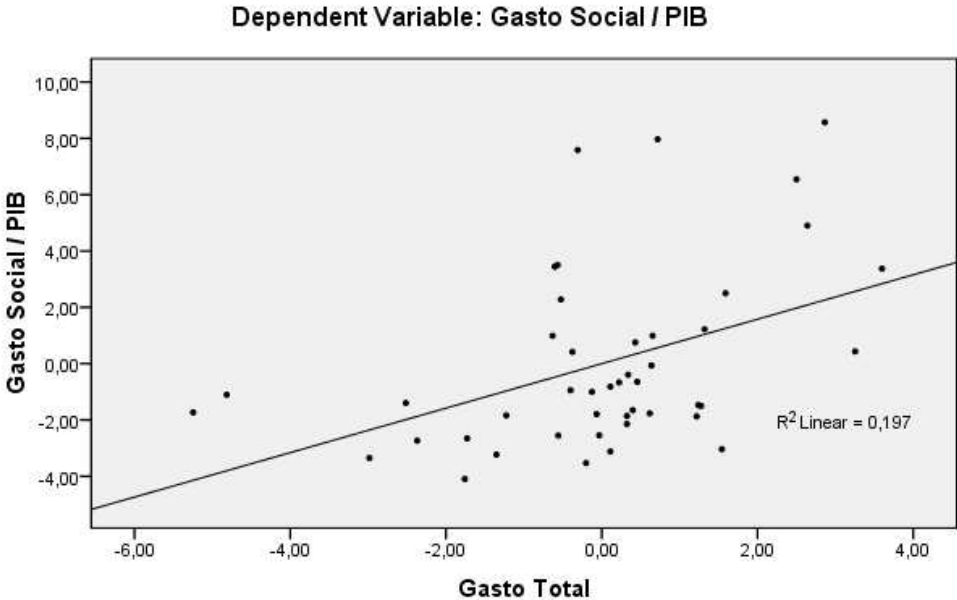
Partial Regression Plot



Partial Regression Plot

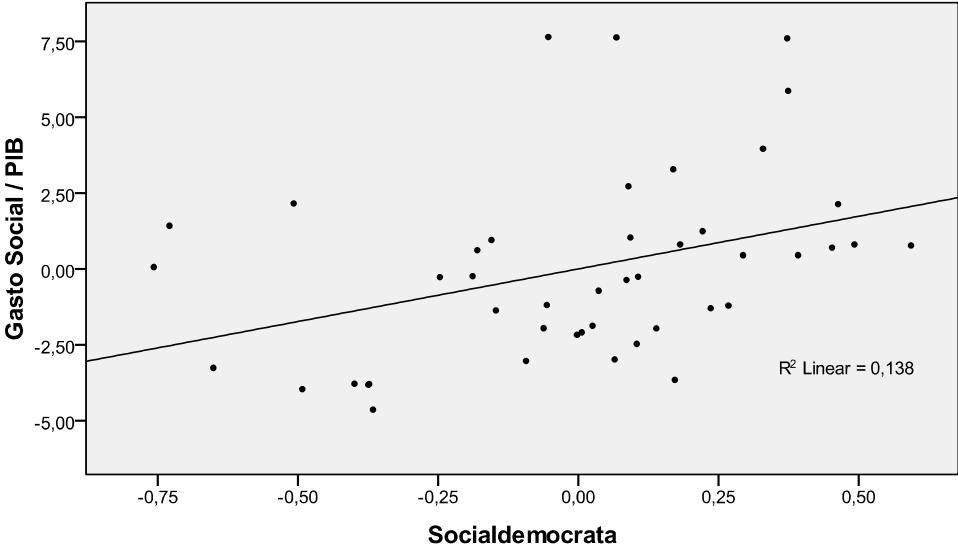


Partial Regression Plot



Partial Regression Plot

Dependent Variable: Gasto Social / PIB



## Regressão: Variável dependente: Gasto Público Total

### Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
Gasto Total	24,2578	4,32616	45
Anos	2004,00	2,611	45
Desemprego Aberto	10,182	4,2088	45
Inflação	6,311	3,8214	45
Ingressos Totais	23,400	3,8681	45
Dívida Pública	34,107	21,0687	45
Gasto Social / PIB	16,5344	5,26339	45
Socialdemocrata	,4222	,49949	45

### Variables Entered/Removed

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Socialdemocrata, Desemprego Aberto, Inflação, Anos, Gasto Social / PIB, Ingressos Totais, Dívida Pública <sup>a</sup>	.	Enter

a. All requested variables entered.

### Model Summary<sup>b</sup>

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,928 <sup>a</sup>	,862	,835	1,75534

a. Predictors: (Constant), Socialdemocrata, Desemprego Aberto, Inflação, Anos, Gasto Social / PIB, Ingressos Totais, Dívida Pública

b. Dependent Variable: Gasto Total

ANOVA<sup>b</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	709,484	7	101,355	32,894	,000 <sup>a</sup>
	Residual	114,006	37	3,081		
	Total	823,490	44			

a. Predictors: (Constant), Socialdemocrata, Desemprego Aberto, Inflação, Anos, Gasto Social / PIB, Ingressos Totais, Dívida Pública

b. Dependent Variable: Gasto Total

Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	770,105	324,194		2,375	,023
	Anos	-,386	,163	-,233	-2,368	,023
	Desemprego Aberto	,027	,158	,027	,173	,864
	Inflação	-,188	,091	-,166	-2,076	,045
	Ingressos Totais	,996	,150	,890	6,621	,000
	Dívida Pública	,052	,028	,252	1,848	,073
	Gasto Social / PIB	,250	,083	,304	3,017	,005
	Socialdemocrata	-1,680	,819	-,194	-2,051	,047

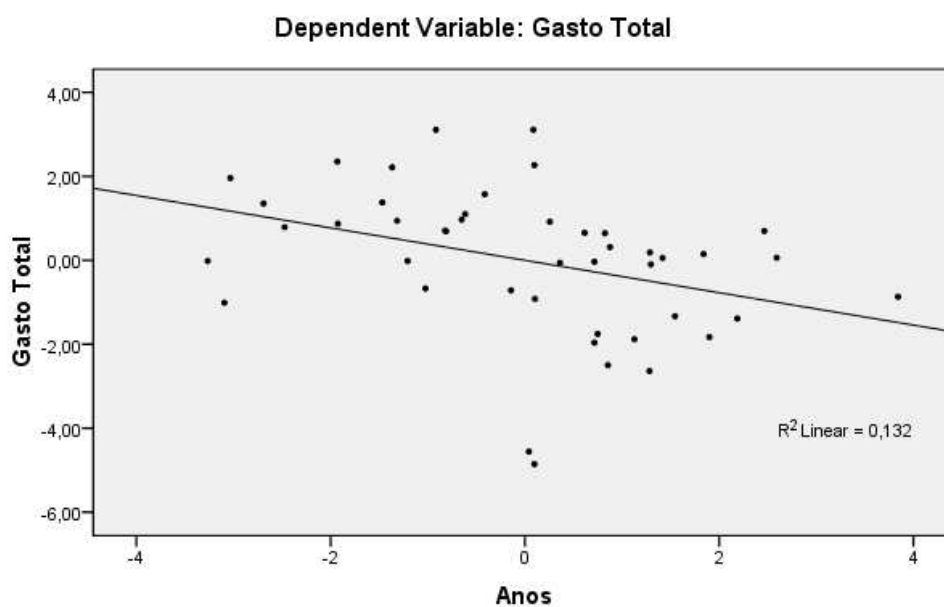
a. Dependent Variable: Gasto Total

Residuals Statistics<sup>a</sup>

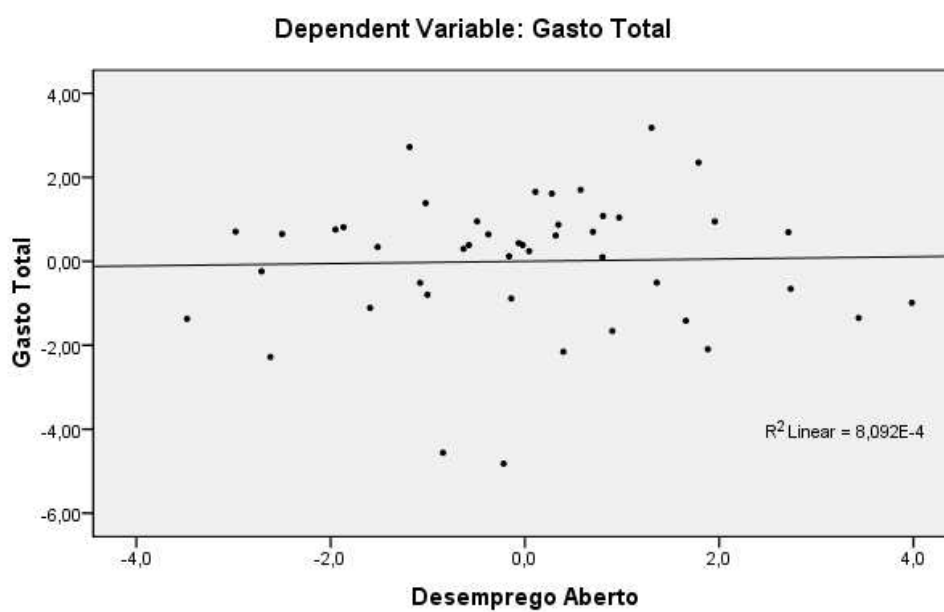
	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	19,9097	33,1816	24,2578	4,01555	45
Residual	-4,81453	3,14484	,00000	1,60967	45
Std. Predicted Value	-1,083	2,222	,000	1,000	45
Std. Residual	-2,743	1,792	,000	,917	45

a. Dependent Variable: Gasto Total

## Partial Regression Plot

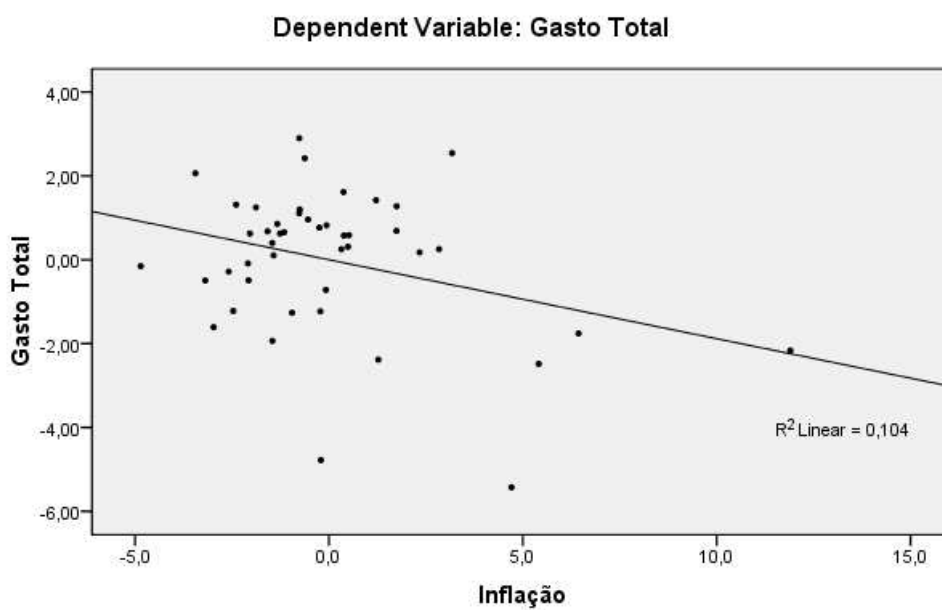


## Partial Regression Plot

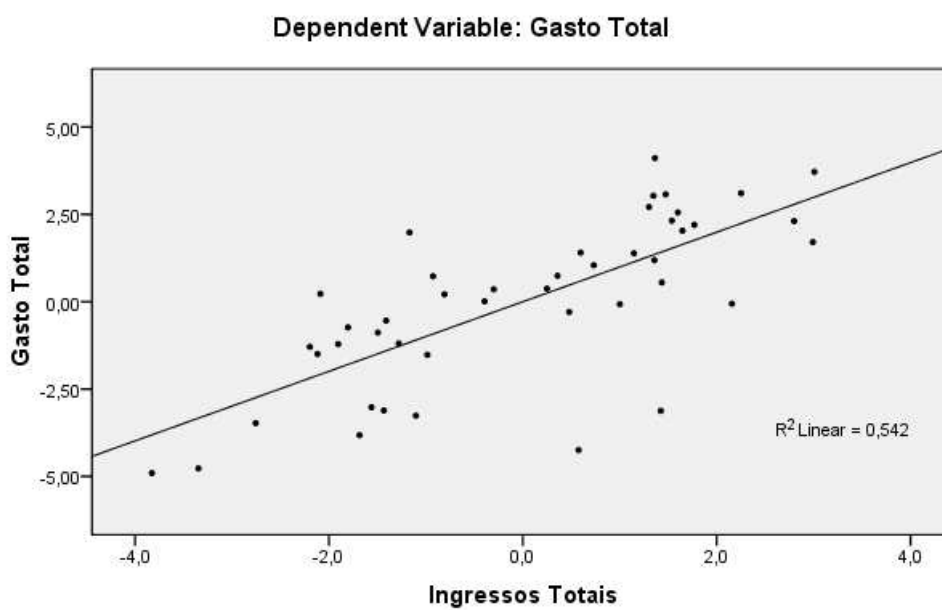




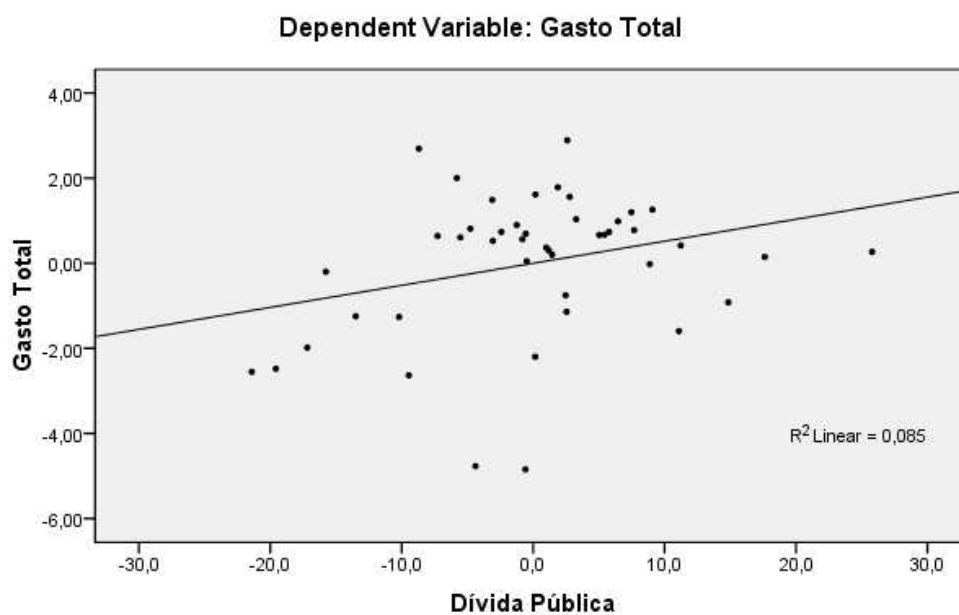
Partial Regression Plot



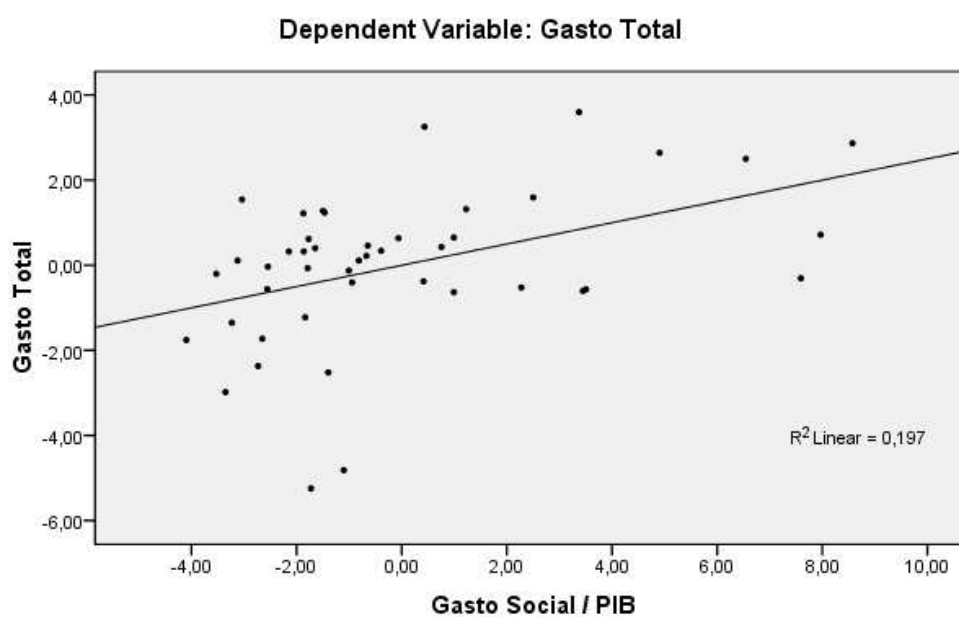
Partial Regression Plot



## Partial Regression Plot



## Partial Regression Plot



Partial Regression Plot

Dependent Variable: Gasto Total

