

# **Governos de Esquerda e a Qualidade da Democracia na América Latina: Notas de Pesquisa**

**36º Encontro Anual da Anpocs**

**GT 25 – Partidos e Sistemas Partidários**

**Autores: Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)**

(msbraga2009@gmail.com)

**Oswaldo E. do Amaral (Unicamp)**

(oamaral@unicamp.br)

Versão 1 (Setembro de 2012): Não citar sem permissão

Águas de Lindóia, 21 a 25 de outubro de 2012

## Introdução<sup>1</sup>

Em 2011, a vitória de Ollanta Humalla nas eleições presidenciais do Peru e a revelação de que o presidente venezuelano Hugo Chávez estava com câncer reascenderam o debate, especialmente nos meios de comunicação, sobre o destino da esquerda na América Latina. Veículos como a *Folha de S. Paulo* e a revista britânica *The Economist*<sup>2</sup> retomaram uma discussão entre os diferentes modelos de governos progressistas na região e levantaram a hipótese de que a esquerda mais “moderada”, cujos melhores exemplos seriam a administração Lula (2003-2010), no Brasil, e os governos de Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010), no Chile, ganhava espaço político na região, em detrimento de opções mais “radicais”, como as apresentadas pelos governos de Hugo Chávez (1999-), na Venezuela, e Evo Morales (2006-), na Bolívia.

Se a vitória de Humalla, com um discurso mais moderado e uma campanha muito parecida com a que levou Luis Inácio Lula da Silva ao poder, em 2002, trouxe para a grande mídia uma discussão sobre os avanços e fracassos da esquerda na América Latina nos últimos 15 anos, nos círculos acadêmicos uma literatura crescente busca explicar tanto as razões para a ascensão da esquerda na região após duas décadas de predominância do ideário neoliberal e da chamada “Revolução Silenciosa” (Reid, 2007), que provocaram profundas transformações nas economias e sociedades da região, quanto avaliar seus sucessos e problemas. O material para análise é realmente imenso, dados os diferentes processos de construção da democracia que marcaram a região e a diversidade de experiências de esquerda e atores que as encabeçaram em países como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Como colocam Levitsky e Roberts, “em 2009, cerca de dois terços dos latino-americanos viviam sob governos de esquerda. A amplitude dessa ‘virada à esquerda’ não tem precedentes; nunca tantos países da região tiveram suas administrações confiadas a líderes associados à esquerda política” (2011b, p. 1). Diante dessa diversidade, trabalhos como os de Panizza (2005; 2008), Castañeda (2006), Lanzaro (2008), Roberts (2008), Natanson (2008), Weyland (2009), Weyland, Madrid e Hunter (2010a), Cameron e Hershberg (2010), Silva (2011) e

---

<sup>1</sup> Este artigo faz parte da pesquisa “Governos de Esquerda e a Qualidade da Democracia na América Latina”, desenvolvida na UFSCar com o apoio da Fapesp.

<sup>2</sup> “Consenso de Brasília”, *Folha de S. Paulo*, 12 de junho de 2011, p. A22. “Lulismo x Chávismo”, *The Economist*, 21 de julho de 2011, p. 6.

Levitsky e Roberts (2011a) apresentaram explicações para a “virada à esquerda” na América Latina e propuseram tipologias a respeito dos governos progressistas e avaliações comparativas de suas experiências administrativas.

É dentro dessa perspectiva que esse paper se insere. Nosso objetivo é apresentar, sistematizar e discutir como a literatura sobre as recentes experiências de esquerda na região avalia o impacto dessas administrações sobre a qualidade da democracia. Para isso, nos concentramos em trabalhos que adotam uma perspectiva comparada e em estudos de casos sobre governos de quatro países específicos: as duas administrações de Luis Inácio Lula da Silva, no Brasil, entre 2003 e 2010; os governos de Ricardo Lagos e Michele Bachelet, no Chile, entre 2000 e 2010; a administração Evo Morales, na Bolívia, entre 2006 e 2010; e o governo de Hugo Chávez na Venezuela, entre 1998 e 2010. Dentro dessa perspectiva, nosso trabalho acaba por unir duas literaturas que, em grande medida, vêm se desenvolvendo de maneira separada, embora possuam muitos pontos de contato. A primeira é exatamente aquela sobre a ‘maré rosada’ na América Latina. A segunda é sobre a qualidade da democracia na região. Ao fazermos isso, ainda que de maneira indireta, por meio da análise de outros trabalhos, acreditamos dar um primeiro passo no sentido de compreendermos um pouco melhor os impactos das recentes experiências dos governos de esquerda sobre o desenvolvimento e a consolidação dos regimes democráticos na região.

Para cumprirmos nossos objetivos, o paper está estruturado da seguinte forma: Na primeira seção, apresentamos alguns dos pressupostos conceituais que guiam o trabalho, algumas das tipologias existentes sobre os governos de esquerda na região e explicitamos as escolhas dos casos analisados em mais detalhe; Na segunda, apresentamos as dimensões que utilizaremos para avaliar os impactos dos governos de esquerda na América Latina e as evidências encontradas em cada uma delas na literatura; Na terceira, tecemos as considerações finais quando levantamos algumas indagações que ainda devem ser respondidas sobre o tema e indicamos promissores caminhos de investigação.

## **Democracia e esquerda(s)**

Começamos pela apresentação daquilo que entendemos como (a) Governos de Esquerda, (b) Regimes Democráticos e (c) Qualidade da Democracia. Essas definições são fundamentais para o desenvolvimento do trabalho e para que fiquem mais claros os casos escolhidos para a análise mais detalhada e as dimensões que compõem a avaliação da qualidade do regime.

Partindo de trabalhos clássicos, como o de Bobbio (1995), e de análises sobre a esquerda na América Latina contidas em Castañeda (2006), Weyland (2009; 2010) e Levitsky e Roberts (2011b), definimos, em termos ideológicos, como *governos de esquerda* aqueles que apontam, como prioridade programática, a busca por uma maior igualdade tanto no aspecto socioeconômico, com a redução da disparidade entre as classes sociais, quanto no status de diferentes grupos, defendendo, por exemplo, mais equidade entre gêneros e etnias. Em termos de ação política, os governos de esquerda privilegiam o Estado como instrumento para reformular a sociedade e a economia, adotando uma postura crítica com relação à possibilidade do mercado conseguir equacionar, sozinho, todas as demandas sociais.

Já com relação à definição dos regimes democráticos, seguimos os requisitos estabelecidos por Diamond e Morlino (2005), que, por sua vez, derivam do clássico trabalho de Dahl (1971). Segundo os autores, uma democracia requer: a) Sufrágio universal; b) Eleições livres, frequentes, justas e competitivas; c) Mais de um partido político sério; e d) Fontes de informação alternativas. Complementando os quatro requisitos acima, os autores esclarecem também que os regimes democráticos não devem estar submetidos a restrições por parte de grupos e instituições – internas ou externas – que não prestem contas direta ou indiretamente de suas ações à população e que para haver pleitos livres e justos é necessário que os regimes contem com liberdades civis e políticas que permitam aos cidadãos se organizarem em torno de seus interesses e posições políticas (pp. x-xi).

Seguindo com Diamond e Morlino (2005), é possível definir a qualidade da democracia a partir de três elementos: (a) liberdade, (b) igualdade política e (c) controle popular sobre políticas públicas e políticos de forma institucionalizada. Para os autores, uma democracia de qualidade é aquela em que o regime conta com ampla legitimidade e

na qual os cidadãos, individualmente ou associados, encontram extensa liberdade e igualdade política e possuem o poder de avaliar e controlar se o governo cumpre com suas funções de acordo com a lei (p. xii). Como veremos mais abaixo, a qualidade da democracia pode ser avaliada a partir de diferentes dimensões que contemplam os elementos mencionados.

Se não há propriamente um acordo na interpretação dos diferentes tipos de governos de esquerda que ascenderam ao poder desde 1998 na região, existe quase um consenso a respeito dos elementos que tornaram possível a vitória nas urnas dessas forças progressistas. Aqui seguimos duas boas sínteses realizadas por Luna (2010) e Levitsky e Roberts (2011b). Não há uma única causa para a ‘maré rosada’. Elementos conjunturais se combinaram com aspectos mais estruturais de diferentes maneiras entre 1998 e 2010 para produzirem as vitórias da esquerda. A persistência da miséria e de profundas desigualdades sociais criaram uma base eleitoral potencialmente favorável ao discurso de esquerda voltado a políticas redistributivas. Nos anos 1980 e 1990, conforme argumentam Levitsky e Roberts (2011b), a esquerda não havia conseguido capitalizar esse aspecto estrutural da região, pois a combinação de pressão inflacionária, crise fiscal, sindicatos enfraquecidos e confusão ideológica pós-queda do Muro de Berlim deixaram as forças progressistas claramente na defensiva. No entanto, já no final dos anos 1990, a incapacidade do modelo neoliberal em responder às crescentes demandas sociais abriu uma importante brecha para a repolitização do tema da desigualdade social a partir de uma perspectiva de esquerda de ampliação da ação estatal e de expansão de direitos.

Outro elemento de matriz estrutural importante foi a institucionalização da competição eleitoral ocorrida a partir da Terceira Onda de Democratização. Em um contexto internacional menos polarizado ideologicamente a partir dos anos 1980 e com a maior aceitação da democracia liberal pelas forças de esquerda, as urnas passaram a ser o caminho preferido pelas forças progressistas para avançarem politicamente. Além disso, o novo ambiente político reduziu a animosidade por parte de elites conservadoras com relação às forças de esquerda e elevou os custos da organização e deflagração de golpes militares. Dentro dessa nova dinâmica competitiva, os partidos de esquerda, inicialmente, obtiveram importantes vitórias eleitorais no plano subnacional, o que acelerou seu desenvolvimento organizativo-partidário. Posteriormente, cresceram também eleitoralmente no plano nacional a partir da articulação de interesses de diferentes

segmentos sociais insatisfeitos com as reformas pró-mercado empreendidas nos anos 1980 e 1990.

No entanto, sozinhos, esses elementos estruturais não são capazes de explicar as vitórias da esquerda a partir da virada do século. A grave crise econômica que atingiu a região entre 1998 e 2002 desempenhou um papel fundamental nesse processo, ao ajudar na erosão da popularidade dos governos de centro e direita que dominavam o cenário latino-americano e das reformas pró-mercado realizadas no período anterior. A crise da ‘meia década perdida’ fez com que um duplo movimento beneficiasse a esquerda na região. Por um lado, atingiu em cheio os partidos governantes. Entre 1998 e 2004, 14 dos 18 governos latino-americanos trocaram de mãos. Por outro lado, fortaleceu as forças políticas que conseguiram articular um discurso anti-neoliberal, ainda que vago.

Já no poder em muitos países do subcontinente, a esquerda foi auxiliada pelo ambiente econômico global de aumento significativo nos preços das *commodities*, especialmente entre 2002 e 2007. Isso favoreceu a economia latino-americana, que, entre 2004 e 2007, cresceu a uma taxa de 5,5% ao ano. Obviamente, os governos de turno se beneficiaram politicamente desse crescimento. Além disso, a ampliação das exportações também permitiu uma maior margem de manobra fiscal para os governos de esquerda desenvolverem políticas redistributivas e novos programas sociais. Pela primeira vez desde a redemocratização, os governos de esquerda contaram com um cenário favorável para a implantação de políticas tradicionalmente associadas a administrações progressistas. Entre 2002 e 2008, a porcentagem de pessoas abaixo da linha da pobreza na região passou de 44% para 33%<sup>3</sup>. Esse ambiente favorável articulado ao sucesso de algumas medidas redistributivas fizeram com que os partidos/grupos de esquerda conseguissem, entre 2006 e 2009, a reeleição na Argentina, na Bolívia, no Brasil, no Chile, no Equador, na Venezuela e no Uruguai. O sucesso dessas administrações também acabou por fortalecer partidos e candidatos de esquerda em países tradicionalmente comandados por governos conservadores, como o Paraguai e El Salvador, demonstrando para esses eleitorados a viabilidade de alternativas políticas progressistas.

---

<sup>3</sup> Dados retirados do Panorama Social de América Latina (2008), elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Se, de uma maneira geral, a literatura não diverge muito sobre os fatores que provocaram a ascensão da esquerda na região, o mesmo não acontece a respeito dos tipos e características dos governos progressistas latino-americanos. No entanto, parece haver ao menos um consenso: não há apenas um tipo de esquerda na região (Panizza 2005; 2008; Castañeda, 2006; Lanzaro, 2008; Weyland, 2009; 2010; Levitsky e Roberts, 2011b). Diante dessa constatação, muitos buscaram realizar uma tipologia e apresentar explicações para os diferentes tipos encontrados. Não vamos neste artigo realizar uma discussão exaustiva de todas elas, mas apenas apontar algumas das distinções mais influentes na literatura. Começamos pela estabelecida por Castañeda (2006) – mais por sua influência no debate público do que por seus méritos analíticos. Em artigo publicado na *Foreign Affairs*, o autor mexicano divide as esquerdas latino-americanas em dois tipos: a reformista e a populista. Nas palavras do autor:

o resto do mundo começou a prestar atenção no ressurgimento da esquerda, geralmente com preocupação e até mesmo com certa histeria. Mas entender as razões por trás desses desenvolvimentos requer reconhecer que não existe apenas uma esquerda na América Latina hoje: existem duas. Uma é moderna, aberta, reformista e internacionalista (...). A outra, nascida da grande tradição do populismo latino-americano, é nacionalista, agressiva e fechada (2006, p.1).

Não é preciso muito para adivinhar qual delas o autor qualifica como “boa”, e qual é apontada como “ruim”. O Chile seria um exemplo de um país governado por uma esquerda reformista enquanto o governo Chávez encarnaria na sua melhor forma a versão populista. Apesar de carregada de normatividade, a distinção de Castañeda (2006), ao menos no que toca aos países citados, foi acompanhada por outros autores. Em análise mais refinada, Panizza qualifica as esquerdas latino-americanas como “populista” e “social-democrata” (2008). Na primeira categoria estão, por exemplo, os governos de Evo Morales, na Bolívia, e de Hugo Chávez, na Venezuela. No segundo, as administrações Lula, no Brasil, e Tabaré Vazquez (2004-2009), no Uruguai. Para o autor, as explicações para a emergência de dois tipos estão nas instituições democráticas e nos diferentes impactos das reformas econômicas de cunho neoliberal dos anos 1980 e 1990. Uruguai e Brasil, para Panizza, contam com instituições políticas mais complexas, capazes de construir freios e contrapesos que limitam a concentração de poder no Executivo e impedem a polarização social entre “excluídos” e “poderosos” típica dos

processos políticos populistas. Além disso, a situação econômica nesses dois países era de relativa estabilidade quando os partidos de esquerda chegaram ao poder, o que acabou reduzindo os incentivos para atitudes mais radicais por parte desses governos na gestão econômica. As mesmas condições não se reproduziram na Bolívia e na Venezuela, cujos sistemas políticos mostraram-se incapazes de processar as demandas e os conflitos sociais que se aprofundaram com as reformas neoliberais. Nesses países, para o autor, criou-se um vácuo político que foi rapidamente ocupado por uma repolarização com fronteiras definidas a partir do antagonismo entre os “excluídos” e os “poderosos e da construção de novas identidades a partir de bases socioeconômicas, étnicas ou culturais (2008).

Embora trabalhe também com uma classificação baseada em dois pólos, Weyland avançou na caracterização dos distintos governos de esquerda na região (2010). Para o autor, é possível ordenar os governos progressistas em um contínuo cujos pólos são compostos por dois tipos de esquerda: “moderada” e “contestatória”. Mais próximas do primeiro pólo estão, por exemplo, as administrações Lagos-Bachelet (2000-2010) e Lula (2003-2010). No outro lado, localizam-se os governos de Hugo Chávez (1998-) e Evo Morales (2006-). Segundo Weyland, os governos moderados perseguem seus objetivos de forma prudente e por meio da negociação, respeitando as restrições macroeconômicas e a oposição política. Já os contestatórios desafiam as restrições macroeconômicas – apontadas como neoliberais – e atacam a oposição política. Segundo o autor, para manter e fortalecer a lealdade de seus apoiadores, essas administrações se engajam com frequência em disputas contra adversários políticos, grupos empresariais e o governo dos EUA (2010, p. 3).

Para Weyland, a ação conjunta de quatro variáveis é capaz de explicar a existência de tipos distintos de esquerda na América Latina. São elas:

- a) Características organizativas dos partidos governantes. O Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil, e o Partido Socialista Chileno (PSCh) têm um nível de institucionalização maior do que o Movimento ao Socialismo (MAS) boliviano e o movimento bolivariano na Venezuela. Os diferentes níveis de institucionalização provocam distintas pressões sobre os governos. Na Bolívia e na Venezuela, os governos estão sujeitos a incentivos para evitar a flutuação de

seus apoiadores, o que os obriga a implantar políticas de mais curto prazo. Além disso, as estruturas partidárias têm poucas condições de se opor às decisões governamentais. No Brasil e no Chile, Lula e a dupla Lagos-Bachelet tiveram mais incentivos para se concentrarem em objetivos de longo prazo e sofreram pressões no interior de seus próprios partidos.

- b) Desempenho do sistema partidário. O PT e o PSCh operaram em sistemas partidários mais institucionalizados do que os existentes na Venezuela e na Bolívia. Diante disso, os governos Lula e Lagos-Bachelet, em comparação às administrações Chávez e Morales, atuaram em um contexto de maior restrição política provocado pela existência de controles institucionais e regras eleitorais consolidados, além de uma oposição dinâmica com chances reais de vitória e capaz de fiscalizar as ações do governo.
- c) Impacto das reformas pró-mercado nos anos 1980 e 1990. As reformas pró-mercado no Brasil e no Chile foram mais bem-sucedidas do que na Venezuela e na Bolívia. Nos dois primeiros países, a estabilidade econômica adquirida garantiu uma importante base de apoio eleitoral e provocou, em um contexto institucionalizado de competição política, a moderação do PT e do PSCh. Na Venezuela e na Bolívia, as reformas tiveram impactos dramáticos sobre as populações, o que fez com que as alternativas de esquerda emergissem em contexto de grande descontentamento com a gestão econômica de recorte neoliberal.
- d) Abundância de recursos naturais, em especial petróleo e gás. Na Venezuela e na Bolívia, os governos de esquerda se beneficiaram do crescimento do preço das commodities de energia, o que diminuiu a pressão fiscal e tornou possível a ampliação de gastos em um período relativamente curto. Isso deu maior margem de manobra para esses governos aprofundarem programas sociais e desafiarem grupos econômicos e instituições financeiras internacionais. No Brasil e no Chile, por sua vez, os governos continuaram lidando com restrições fiscais e limitações de gastos que incentivaram a adoção de estratégias políticas mais graduais<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Apesar de contar com grandes reservas de cobre, adverte Weyland, o Chile conta com uma administração tecnocrática altamente institucionalizada desses recursos, o que limita os impactos das oscilações nos ganhos desse setor produtivo sobre a economia do país (2010, p. 21).

Como é possível vermos, a combinação de variáveis institucionais e macroeconômicas atuou, segundo a interpretação de Weyland, em um claro sentido: os governos de esquerda no Brasil e no Chile foram incentivados a agir gradualmente e a adotar posturas mais moderadas do que as administrações progressistas na Venezuela e na Bolívia.

Por fim, cabem mencionarmos a contribuição de Levitsky e Roberts (2011b). Os autores advertem que as tipologias baseadas em dois pólos podem ser úteis para casos extremos, como as administrações de esquerda no Chile e na Venezuela, mas não são capazes de capturar a diversidade de casos de governos progressistas na região. Os autores propõem então uma nova tipologia baseada nas características organizacionais dos partidos governantes. A partir de duas dimensões, surgem quatro categorias de governos de esquerda. A primeira dimensão é o nível de institucionalização do partido. Essa dimensão faz uma distinção entre partidos estabelecidos e novos partidos e movimentos. No primeiro caso, as agremiações contam com estruturas burocráticas, identidades e redes de apoio consolidadas e disputam eleições há muito tempo. No segundo, os partidos são criações recentes e foram formados como veículos políticos para lideranças e/ou movimentos populares que emergiram em momentos de crise econômica e política nos anos 1990 e 2000. Já a segunda dimensão diz respeito ao nível de concentração de poder. Essa dimensão separa os partidos entre aqueles em que há concentração de poder nas mãos de uma personalidade e os em que há uma dispersão do poder entre as estruturas partidárias e as redes de movimentos sociais. Da combinação dessas duas dimensões derivam, segundo Levitsky e Roberts, quatro categorias: Esquerda Partidária Institucionalizada (com dois subtipos: Esquerda Profissional-Eleitoral e Orgânica de Massa); Esquerda Movimentista; Máquina Populista; e Esquerda Populista (2011b, pp. 11-12) (Quadro 1).

Quadro 1

	<b>Partido estabelecido</b>	<b>Novo partido/movimento</b>
<b>Autoridade dispersa</b>	<b>Esquerda partidária institucionalizada</b> Esquerda profissional-eleitoral (PSCh; PT) Esquerda orgânica de massa (FA)	<b>Esquerda movimentista</b> (MAS)
<b>Autoridade concentrada</b>	<b>Máquina populista</b> (Peronismo sob os Kirchner)	<b>Esquerda populista</b> (governos Chávez e Correa)

Fonte: Levitsky e Roberts, 2011b, p. 13.

Para Levitsky e Roberts, os diferentes tipos de governos de esquerda têm impacto nas distintas políticas e programas adotados por cada um deles. A Esquerda Partidária Institucionalizada, por exemplo, adotou um caminho nas áreas econômica e social que os autores qualificam como social-liberal: mantiveram políticas macroeconômicas relativamente ortodoxas combinadas com crescentes investimentos em políticas sociais. Além disso, no aspecto político seguiram uma orientação democrática-liberal, respeitando as regras do jogo eleitoral e o arcabouço constitucional existente. Já a Esquerda Movimentista adotou uma política macroeconômica heterodoxa, ampliando a intervenção estatal sem, no entanto, alterar radicalmente os direitos de propriedade. No plano político, seguiu uma orientação que os autores qualificam como plebiscitária, mobilizando amplos segmentos sociais para garantir mudanças constitucionais e ampliar o poder Executivo (2011b, pp. 19-26).

Como é possível observarmos, as tipologias baseadas em dois pólos chegam a resultados muito parecidos independentemente do seu nível de refinamento e grau de normatividade (Silva, 2011). Já a proposição de Levitsky e Roberts (2011b), apesar de se sobrepor em vários momentos à análise de Weyland (2010), apresenta mais nuances. Para a nossa pesquisa, a discussão sobre os diferentes tipos de esquerda na América Latina tem uma dupla importância. Primeiro, buscamos analisar se os diferentes tipos de esquerda e seus governos exerceram distintos impactos sobre a qualidade da democracia nos casos estudados. Segundo, a partir de nossa análise pretendemos contribuir com esse debate ao observarmos em profundidade os desdobramentos dos regimes democráticos

em países que contaram com governos de esquerda e ao verificarmos se as tipologias propostas conseguem captar as diferenças e classificar os casos de maneira satisfatória. Para isso, a escolha dos governos analisados é fundamental. As administrações Lula, no Brasil, e Lagos-Bachelet, no Chile, se inserem sempre no mesmo campo tanto nas tipologias baseadas em dois pólos quanto na baseada em quatro categorias. Já o governo Morales, na Bolívia, e Chávez, na Venezuela, aparecem como exemplos de esquerda contestatória (Weyland, 2010) e como casos de Esquerda Movimentista e Populista, respectivamente (Levitsky e Roberts, 2011b). Dessa maneira, a análise desses quatro casos nos permite tanto avaliar os impactos provocados pelos diferentes tipos de esquerda quanto a acuidade de algumas das tipologias propostas.

### **Avaliando a qualidade da democracia**

A literatura sobre a qualidade da democracia reconhece o caráter multidimensional do tema. Além disso, os trabalhos ressaltam a necessidade de construir indicadores que sejam efetivamente capazes de avaliar a qualidade do regime em diferentes países e épocas (Altman e Pérez-Liñan, 2002; Diamond e Morlino, 2005; Levine e Molina, 2007; 2011). Altman e Pérez-Liñan, em uma análise com enfoque mais quantitativo, trabalharam com três dimensões (Direitos Civis, Participação e Competição) (2002, pp. 88-89). Diamond e Morlino chegaram a oito dimensões, sendo cinco procedimentais (*Rule of Law*, Participação, Competição, *Accountability* Vertical e *Accountability* Horizontal), duas substantivas (Liberdade e Igualdade Política) e uma última que combina elementos dos dois tipos anteriores (*Responsiveness*) (2005, pp. xiv-xxxi). Levine e Molina, por sua vez, preferiram trabalhar exclusivamente com cinco dimensões procedimentais (Decisão Eleitoral, Participação, *Accountability*, *Responsiveness* e Soberania) (2011, pp. 7-12).

Como relatam Diamond e Morlino (2005) e Levine e Molina (2011) muitas dimensões podem se relacionar e se sobrepor na análise dos casos. Hagopian, por exemplo, agregou as oito dimensões propostas por Diamond e Morlino em apenas duas para realizar sua análise comparativa sobre os casos brasileiro e chileno (2005, p. 125). Utilizamos abordagem semelhante na nossa pesquisa. Para garantir a profundidade e o detalhamento da análise e, ao mesmo tempo, evitar excessiva sobreposição das

dimensões, optamos por reduzir as oito dimensões indicadas por Diamond e Morlino (2005) a cinco. São elas:

- 1) *Rule of Law*: Esta dimensão contempla o grau em que todos os cidadãos são iguais perante a lei e o grau em que ela é universal, pública e aplicada por um Judiciário independente. Além disso, as leis devem atuar no reforço do próprio regime democrático, defendendo, por exemplo, os direitos civis e políticos dos cidadãos<sup>5</sup>.
- 2) Participação: Esta dimensão avalia o grau em que todos os cidadãos possuem o direito de participação política e a medida em que o regime é capaz de incentivar a efetiva participação política não só pelo ato de votar, mas de tomar parte em partidos políticos e organizações da sociedade civil. Dessa maneira, esta dimensão abrange também a *accountability* vertical e o grau de igualdade política existente, assumindo que a participação política efetiva dos cidadãos requer um mínimo de condições sociais, além da difusão de educação e informação.
- 3) Competição: Uma democracia requer um sistema político em que grupos possam competir pelo poder por meio da realização de eleições frequentes, livres e justas. Sendo assim, nesta dimensão, avaliamos o grau em que o regime é capaz de garantir a existência de competição eleitoral. Além disso, analisamos a capacidade dos sistemas eleitoral e partidário de processarem as diferentes demandas existentes na sociedade, abrangendo também outro importante aspecto da *accountability* vertical.
- 4) *Accountability* Horizontal: Esta dimensão contempla o grau de responsabilização das autoridades por outros atores institucionais com poder de revisão das ações e de punição dos que governam, como cortes constitucionais, agências, tribunais e comitês especializados<sup>6</sup>.
- 5) *Responsiveness*: Aqui, analisamos o grau de capacidade do regime em responder às expectativas, interesses e demandas dos cidadãos. Nas palavras de Powell, *responsiveness*

é o que ocorre quando o processo democrático induz o governo a formular e aplicar as políticas que os cidadãos desejam. Quando o processo induz a essas

---

<sup>5</sup> Sobre *Rule of Law*, ver: O'Donnell (2005; 2010)

<sup>6</sup> Sobre *Accountability*, ver: O'Donnell (1994; 2003) e Schmitter (2005).

políticas de forma consistente, nós podemos considerar uma democracia de alta qualidade (2005, p. 91).

Como é possível perceber, contemplamos tanto aspectos procedimentais quanto substantivos em nossas cinco dimensões. Para avaliá-las, é possível mobilizar diferentes indicadores empíricos e estratégias de pesquisa quantitativa e qualitativa. Neste artigo, porém, seguimos as análises e os dados obtidos por outros pesquisadores e, por isso, nos concentramos nas dimensões (2), (3), (4) e (5).

Começamos nossa análise pelo caso venezuelano. Embora ainda não haja consenso entre os analistas sobre as marcas das práticas participativas instauradas a partir de 1999 pelo governo de Hugo Chávez, parece não haver dúvidas sobre a ampliação dos mecanismos de participação na Venezuela. Como coloca Goldfrank, princípios participativos, práticas clientelistas e ideias leninistas parecem se sobrepor nos inúmeros mecanismos criados (2011, p. 177). Entre eles, destacaram-se, em um primeiro momento, os Conselhos Locais de Planejamento Público (CLPPs), organismos compostos por membros das administrações locais e representantes da sociedade civil para discutir o planejamento e o orçamento em âmbito local. A partir de 2005, o governo central optou por esvaziar os CLPPs e fortalecer os Conselhos Comunais (CCs). Diretamente subordinados ao governo nacional, esses conselhos foram desenhados para funcionar como microgovernos, criando e implementando projetos comunitários. A decisão pelo fortalecimento dos CCs é objeto de análises divergentes. Para alguns autores, o governo central, por meio da alocação de recursos, consegue manter suas bases locais mobilizadas e enfraquecer uma eventual oposição no plano local. Nesse sentido, os conselhos seriam eficazes ferramentas clientelistas. Outros, porém, argumentam que os CCs foram uma saída para a inoperância dos CLPPs, que passaram a ter suas atribuições limitadas por prefeitos tanto alinhados com o governo quanto com a oposição (Goldfrank, 2011, p. 179).

O nível de participação nos CCs é alto. Surveys mostram que mais de um terço dos adultos já participaram de reuniões desses organismos. A participação, embora maior entre partidários do governo, é alta também entre simpatizantes da oposição. Alguns trabalhos indicam também que a visão da população sobre os conselhos é, de uma maneira geral, positiva, e que a maioria dos projetos propostos vieram da própria

comunidade e não do governo (Goldfrank, 2011; Levitsky e Roberts, 2011c). Nesse sentido, muitos autores destacam os efeitos positivos de inclusão política que os conselhos desempenharam e a sua capacidade de canalizar demandas sociais represadas, especialmente em comunidades pobres de grandes centros urbanos. Essa ampliação das possibilidades participativas parece ter auxiliado a redimensionar a satisfação dos venezuelanos com o regime democrático: no período Chávez, a satisfação com a democracia, medida por pesquisas como o Latinobarómetro, tem se mostrado maior do que a média da região e do que em meados dos anos 1990 no próprio país (Goldfrank, 2011; Levitsky e Roberts, 2011c; Weyland, Madrid e Hunter, 2010b).

No que toca à competição política e ao *accountability* horizontal, a literatura analisada aqui caminha – apesar da diferença de tom nos textos – para a interpretação de que, no período Chávez, houve concentração de poder nas mãos do Executivo, enfraquecimento de mecanismos de controle da ação governamental, como a Suprema Corte, e maior dificuldade de atuação para a oposição política. Segundo Corrales, a constituição venezuelana de 1999 foi a que, por meio de Assembléia Constituinte, mais poderes conferiu ao Executivo em toda a América Latina. Além disso, segundo o autor, nos anos seguintes, Hugo Chávez tomou uma série de medidas que fortaleceram a Presidência e diminuíram a força de outras instituições. A Suprema Corte teve seu número de juízes ampliado de 20 para 36 - sendo os novos integrantes mais alinhados com o governo – e o presidente obteve o direito, via referendo, de se reeleger indefinidamente. O governo também ampliou o controle estatal sobre os meios de comunicação, restringindo a atuação de grupos privados de mídia. Em 2007, o Estado detinha o controle de 85% (seis canais) do sinal de televisão no país (2011, pp. 30-34). Combinadas com uma permanente mobilização popular incentivada pelo próprio governo, essas medidas enfraqueceram ainda mais o papel dos partidos políticos, dificultando assim a atuação da oposição no interior das instituições (López Maya, 2011). Esse enfraquecimento foi ampliado com a decisão da oposição em boicotar as eleições gerais de 2005, deixando a Assembléia Nacional ainda mais subordinada ao Poder Executivo.

Na Bolívia, a administração de Evo Morales também reforçou mecanismos participativos. O governo utilizou *recalls* e referendos, estabeleceu consultas regulares aos movimentos sociais por meio de assembléias e congressos e criou a Coordenação

Nacional para a Mudança (Conalcam), organismo que reúne lideranças de movimentos sociais, membros do executivo e congressistas para discutir políticas públicas (Anria, 2010; Madrid, 2011). Diferentemente do caso venezuelano, porém, os movimentos sociais na Bolívia contam com mais liberdade frente ao governo, sendo capazes de se organizar e mobilizar de forma autônoma (Anria, 2010; Madrid, 2011). O governo Morales também parece ter conseguido redimensionar o nível de satisfação dos bolivianos com a democracia. A literatura indica que sua ascensão ao poder e a maior participação de segmentos historicamente marginalizados nos processos decisórios foram fundamentais para o crescimento do apoio à democracia e às instituições democráticas na Bolívia. De acordo com o Latinobarómetro, a proporção de bolivianos satisfeitos com o regime democrático pulou de 24%, em 2005, para 50%, em 2009. Dados do Projeto Opinião Pública Latino-Americana (Lapop) mostram que a satisfação com a democracia cresceu mais entre aqueles que se classificaram como indígenas do que entre brancos e mestiços (Weyland, Madrid e Hunter, 2010b; Madrid, 2011; Levitsky e Roberts, 2011c).

A administração Evo Morales também atuou no reforço do poder Executivo e na redução do *accountability* horizontal (Anria, 2010; Madrid, 2011). O governo pressionou pela renúncia de membros da Corte Eleitoral Nacional, nomeou apoiadores para a tradicionalmente independente Procuradoria Geral, rebaixou os salários do judiciário, provocando uma série de demissões, e alterou as composições dos principais tribunais colegiados do país, entre eles a Suprema Corte. Após uma dura disputa com a oposição, o governo conseguiu aprovar uma nova constituição que atribuiu mais poderes para a Presidência e facilitou o caminho de aprovação de medidas importantes no Legislativo. A nova carta magna boliviana, aprovada em referendo em 2009, estabeleceu a eleição direta para juízes da Suprema Corte, reduziu para maioria simples a porcentagem de votos no Congresso para a indicação de membros da Corte Eleitoral Nacional e da Procuradoria Geral e ampliou o número de vagas no Senado, permitindo ao governo Morales ganhar espaço nessas instituições. Além disso, tornou possível também a reeleição do presidente para mais um mandato de cinco anos (Weyland, Madrid e Hunter; 2010b; Molina, 2010; Madrid, 2011).

Segundo Madrid, a relação do governo Morales com a competição política e, mais diretamente, com a oposição, guardou alguma ambiguidade. Por um lado, o governo do MAS atuou no sentido de reduzir a capacidade de ação dos opositores tão logo

assumiu o poder, reformando o sistema tributário em detrimento da arrecadação dos departamentos controlados por governadores de oposição e patrocinando a realização de *recalls* que levaram à retirada dos governantes de Cochabamba e La Paz. Por outro lado, as eleições realizadas no país têm sido reconhecidamente livres e limpas e há liberdade de imprensa e de associação (2011, pp. 253-254).

Devido às semelhanças com que a literatura trata a administração petista, no Brasil, e a socialista, no Chile, analisamos os dois casos de forma conjunta. De acordo com as avaliações de Levitsky e Roberts (2011c) e Weyland, Madrid e Hunter (2010b), os governos de esquerda no Brasil e no Chile contribuíram para a consolidação da democracia no seu formato liberal. Em ambos os casos, as administrações progressistas respeitaram a competição política, não alterando a constituição com o objetivo de minar as capacidades de partidos opositoristas. Nesse sentido, tanto na arena parlamentar quanto na eleitoral, os grupos opositoristas puderam operar livremente sem constrangimentos institucionais. Isso ajudou a consolidar o sistema partidário e as preferências eleitorais, refletidas numa crescente estabilidade na competição política. Além disso, ambos respeitaram os mecanismos de *accountability* horizontal existentes, como um judiciário independente, e não realizaram reformas no sentido de ampliar as prerrogativas do Poder Executivo, o que, combinado com a existência de uma oposição forte e atuante e a necessidade de construção de coalizões no Legislativo, obrigou os governos a adotarem uma estratégia muito mais calcada na negociação do que as administrações Chávez e Morales.

Segundo a literatura analisada aqui, em que pesem os avanços descritos no sentido da consolidação da democracia, ambos os governos de esquerda não foram capazes de aprofundar suas experiências democráticas e ampliar a participação de seus cidadãos no processo político (Levitsky e Roberts, 2011c; Weyland, Madrid e Hunter, 2010b; Handlin e Collier, 2011). Convém lembrar, porém, que os trabalhos que tratam do caso brasileiro (Hunter, 2011; Goldfrank, 2011; Kingstone e Ponce, 2010) não abordam a experiência das Conferências Nacionais de Políticas Públicas, responsáveis por elaborar diretrizes para políticas públicas no âmbito federal. O governo Lula, em comparação com governos anteriores, ampliou substancialmente o número de conferências e algumas delas chegaram a contar com mais de 600 mil participantes em todas as suas etapas (local, estadual e nacional). Conforme sugerem trabalhos recentes, as decisões tomadas pelas

conferências acabaram sendo incorporadas pelos congressistas em inúmeros projetos de lei, o que sugere a articulação entre uma prática participativa institucionalizada e o processo legiferante mais tradicional (Pogrebinschi e Santos, 2011; Pogrebinschi e Samuels, 2012).

### **Considerações Finais**

O que nos diz a literatura sobre a ‘virada à esquerda’ na América Latina a respeito da qualidade da democracia na região? Os diferentes tipos de esquerda na região exerceram também distintos impactos sobre a qualidade do regime? De certa maneira, essas foram as perguntas que buscamos responder de forma preliminar neste texto.

Antes de avançarmos, é necessário frisar que embora os trabalhos analisados aqui toquem em muitos pontos ligados à avaliação sobre a qualidade da democracia nenhum deles se debruçou sistematicamente sobre esse aspecto. Nesse sentido, faltam ainda evidências empíricas sistematizadas com o objetivo de realizar uma análise que permita desvelar com precisão tanto os avanços/retrocessos na qualidade dos regimes democráticos para os casos isoladamente quanto em perspectiva comparada, avaliando os distintos tipos de governos de esquerda. Diante disso, a pesquisa que propomos busca preencher essa lacuna valendo-se da construção de indicadores específicos para a análise de cada uma das dimensões indicadas (*Rule of Law*; Participação; Competição; Accountability Horizontal; e *Responsiveness*).

A análise realizada aqui aponta para o fato de que os diferentes tipos de governos de esquerda tiveram distintos impactos sobre a qualidade da democracia nos seus países. As administrações Lagos-Bachelet, no Chile, e Lula, no Brasil, agiram no reforço dos *accountabilities* horizontal e vertical, indicando limites para as ações dos governantes e afirmando o sistema partidário como o principal lócus de canalização de demandas sociais junto ao Estado. No entanto, não foram capazes de ampliar a participação e redimensionar a satisfação de seus cidadãos com o regime. Por outro lado, as administrações Chávez, na Venezuela, e Morales, na Bolívia, reduziram o espaço de competição política e os controles horizontais sobre o Poder Executivo, mas ampliaram a participação política e foram capazes de revigorar o apoio ao regime democrático.

Essa constatação baseada na literatura se impõe tanto como hipótese que deve ser adequadamente testada quanto como ponto de partida para outras indagações. A primeira diz respeito à própria consolidação da democracia, em um contexto no qual é preciso avaliar qual tipo de desdobramento mostra-se mais apto a construir uma dinâmica de reforço do regime democrático. A segunda trata das tipologias propostas até aqui. É certo, quando observamos a relação dos governos de esquerda na região com a democracia, falarmos em dois ou quatro tipos de administrações progressistas? Não estaríamos talvez diante de um fenômeno multidimensional no qual não haveria, necessariamente, a sobreposição entre aspectos políticos (entendidos na relação com os regimes democráticos) e econômicos (tipos de política macroeconômica)? Independentemente das respostas, é possível afirmarmos, desde já, que estamos diante de um instigante universo de investigação ainda pouco explorado.

### Referências Bibliográficas

ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. **Democratization**, London, v. 9, n. 2, p. 85-100, 2002.

ANRIA, Santiago. Bolivia's MAS: Between Party and Movement. In: CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, Eric (Ed.). **Latin America's Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change**. Boulder: Lynne Rienner, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: Unesp, 1995.

CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, Eric (Ed.). **Latin America's Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change**. Boulder: Lynne Rienner, 2010.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin America's Left Turn. **Foreign Affairs**, New York, may/june, 2006.

DAHL, Robert. **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven: Yale Univ. Press, 1971.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 2005.

GOLDFRANK, Benjamin. The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth (Ed.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: Johns Hopkins, 2011.

HAGOPIAN, Frances. Chile and Brazil. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 2005.

HANDLIN, Samuel; COLLIER, Ruth. The Diversity of Left Party Linkages and Competitive Advantages. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth (Ed.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: Johns Hopkins, 2011.

HUNTER, Wendy. Brazil: The PT in Power. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth (Ed.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: Johns Hopkins, 2011.

KINGSTONE, Peter; PONCE, Aldo. From Cardoso to Lula: The Triumph of Pragmatism in Brazil. In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl; HUNTER, Wendy (Ed.). **Leftists Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.

LANZARO, Jorge. La social democracia criolla. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 217, p. 40-58, 2008.

LEVINE, Daniel; MOLINA, José. La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 45, p. 17-46, 2007.

\_\_\_\_\_. Evaluating the Quality of Democracy in Latin America. In: LEVINE, Daniel; MOLINA, José (Ed.). **The Quality of Democracy in Latin America**. Boulder: Lynne Rienner, 2011.

LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth (Ed.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: Johns Hopkins, 2011a.

\_\_\_\_\_. Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis. In: \_\_\_\_\_ (Ed.) **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: Johns Hopkins, 2011b.

\_\_\_\_\_. Democracy, Development, and the Left. In: \_\_\_\_\_ (Ed.) **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: Johns Hopkins, 2011c.

LÓPEZ MAYA, Margarita. Venezuela: Hugo Chávez and the Populist Left. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth (Ed.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: Johns Hopkins, 2011.

LUNA, Juan Pablo. The Left Turns: Why They Happened and How They Compare. In: CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, Eric (Ed.). **Latin America's Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change**. Boulder: Lynne Rienner, 2010.

MADRID, Raúl. Bolivia: Origins and Policies of the Movimiento al Socialismo. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth (Ed.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: Johns Hopkins, 2011.

MOLINA, George. The Challenge of Progressive Change under Evo Morales. In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl; HUNTER, Wendy (Ed.). **Leftists Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.

NATANSON, José. **La Nueva Izquierda: Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador**. Buenos Aires: Debate, 2008.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

\_\_\_\_\_. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Ed.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2003.

\_\_\_\_\_. Why the Rule of Law Matters. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins, 2005.

\_\_\_\_\_. **Democracy, Agency and the State: Theory with Comparative Intent**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2010.

PANIZZA, Francisco. Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America. **Political Studies**, London, v. 53, p. 716-734, 2005.

\_\_\_\_\_. La Marea Rosa. In: ALCÁNTARA SAEZ, Manuel; DÍEZ, Fátima (Ed.). **Elecciones y Política en América Latina**. México D.F.: IEEM, 2008.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: O impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

\_\_\_\_\_; SAMUELS, David. Can Participation Shape National Politics? An Empirical Answer for a Theoretical Question. **2012 Annual Meeting of the APSA**, New Orleans, 2012.

POWELL, G. Bingham. The Chain of Responsiveness. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins, 2005.

REID, Michael. **Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul**. New Haven: Yale Univ. Press, 2007.

ROBERTS, Kenneth. Es posible una socialdemocracia en América Latina? **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 217, p. 40-58, 2008.

SCHMITTER, Philippe. The Ambiguous Virtues of Accountability. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins, 2005.

SILVA, Fabricio. **Vitórias na crise: Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.

WEYLAND, Kurt. The rise of Latin America's two lefts: Insights from rentier state theory. **Comparative Politics**, New York, v. 41, n. 2, p. 145-164, 2009.

\_\_\_\_\_. The Performance of Leftists Governments in Latin America: Conceptual and Theoretical Issues. In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl; HUNTER, Wendy (Ed.). **Leftists Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.

\_\_\_\_\_; MADRID, Raúl; HUNTER, Wendy (Ed.). **Leftists Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010a.

\_\_\_\_\_. The Policies and Performance of the Contestatory and Moderate Left. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). **Leftists Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010b.