



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

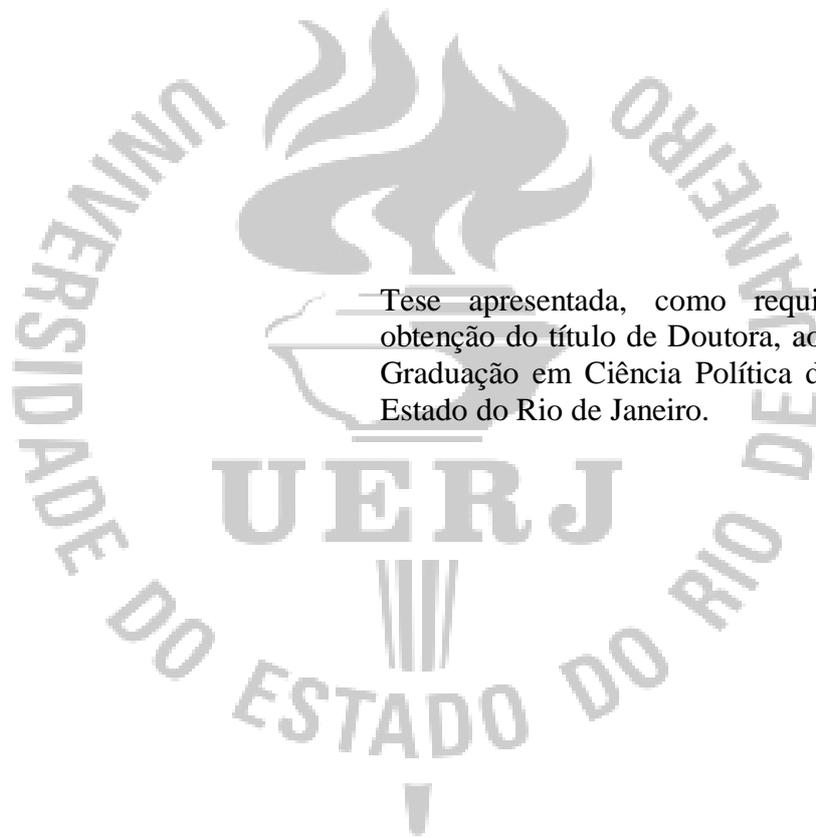
Talita São Thiago Tanscheit

**A esquerda e a democracia na América Latina:  
partidos e participação social no Brasil, no Chile e no Uruguai**

Rio de Janeiro  
2020

Talita São Thiago Tanscheit

**A esquerda e a democracia na América Latina: partidos políticos e participação social  
no Brasil, no Chile e no Uruguai**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dra. Thamy Pogrebinschi

Rio de Janeiro

2020

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

T168 Tanscheit, Talita São Thiago.  
A esquerda e a democracia na América Latina: partidos políticos e participação social no Brasil, no Chile e no Uruguai / Talita São Thiago Tanscheit. – 2020.  
227f.: il.

Orientadora: Thamy Pogrebinschi.  
Coorientador: Fernando Henrique Eduardo Guarnieri.  
Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Partidos políticos - América Latina – Teses. 2. Movimentos sociais – Teses. 3. Democracia – Teses. I. Pogrebinschi, Thamy II. Guarnieri, Fernando Henrique Eduardo. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. IV. Título.

CDU 329(8=6)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Talita São Thiago Tanscheit

**A esquerda e a democracia na América Latina: partidos políticos e participação social  
no Brasil, no Chile e no Uruguai**

Tese apresentada, como requisito parcial para  
obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-  
Graduação em Ciência Política da Universidade do  
Estado do Rio de Janeiro.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Thamy Pogrebinski (Orientadora)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Fernando Henrique Eduardo Guarnieri (Coorientador)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Carlos Ranulfo Melo  
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

---

Prof. Dr. Fabrício Pereira da Silva  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Rio de Janeiro

2020

## DEDICATÓRIA

À memória de Tabaré Vázquez, *por nunca haberse rendido.*

## AGRADECIMENTOS

Sou muito agradecida por todos os vínculos que construí ao longo da minha vida. São pessoas de carne e osso e que, de alguma maneira, sempre acreditaram que seria (e é) possível construir um novo mundo no tempo das nossas vidas. Cá do meu canto, continuo com os mesmos ideais que me trouxeram até aqui. O sonho de um outro mundo possível. Esse caminho só é concebível em coletivo, com todas as pessoas que estiveram e ainda estão comigo.

Agradeço aos meus pais, Teresa e Ricardo, e ao meu irmão, Fernando, por todo o companheirismo que sempre existiu entre nós e, principalmente, por me apoiarem em minhas escolhas e não deixarem eu “me entregar” em nenhum momento. É muito acolhedor ter crescido com vocês, em um ambiente de comunhão e em que sempre se acreditou nesse novo mundo. Às minhas duas famílias, São Thiago e Tanscheit, especialmente aos meus primos, agradeço pela vida vivida em conjunto.

À Luma, minha companheira de casa, pela paciência em todo esse longo 2020. Pelo apoio nas crises, pela escuta, pelos conselhos, pelo aprendizado e principalmente pelo lar compartilhado. Foi um alento te ter ao meu lado neste ano, uma amiga que é como uma irmã, que sei que sempre será um “pouquinho de saúde, um descanso na loucura”. Também agradeço à Agatha, que completa o nosso trio.

À Thamy, minha orientadora, por ter me acompanhado ao longo desses quase oito anos de pós-graduação e ter sido essencial em minha formação como Cientista Política. Do Rio de Janeiro à Berlim, construímos uma relação de companheirismo que transcendeu continentes e da qual me orgulho muito. À Hannah, sua filha, que com a sua chegada iluminou nossas vidas.

Ao Fernando, meu coorientador, por ser tão generoso. Só posso agradecer pelo cuidado, paciência e por ter me ensinado tanto com suas críticas. Também pela serenidade que me deu tranquilidade e confiança em períodos difíceis desta jornada.

Ao Fabiano, meu professor, que sempre esteve ao meu lado e que se tornou um grande amigo. Agradeço por confiar em mim e em minhas ideias, pela interlocução intelectual e por todo aprendizado. Agradeço pelos encontros pelo Brasil e pelo mundo e por esse sentido de família que nos acompanha. Espero que continuemos caminhando juntos. Obrigada, Fabito!

À San, minha professora, que também se tornou uma grande amiga e que admiro profundamente. Agradeço pela nossa amizade e por estes sentimentos tão bonitos que nutrimos uma pela outra. Também por todo o amparo em tantos momentos. Por ter me ajudado a

descobrir “quem eu sou” e não ter arredado o pé do meu lado em nenhum momento. Espero poder retribuir um dia esse abrigo que você sempre é para mim.

Agradeço a todos os docentes do IESP-UERJ por meio da Maria Regina. O ingresso no Observatório Político Sul-Americano (OPSA) ainda no mestrado, em 2013, foi determinante em minha trajetória enquanto Cientista Política. Obrigada por ter me aberto as portas do Chile, um de meus objetos de pesquisa, e por ter acompanhado meus primeiros passos acadêmicos com tanta atenção. Agradeço também a todos os funcionários da casa, que constroem esta instituição no dia-a-dia com muita dedicação.

Ao Antônio Cunha, que despertou o meu interesse pelas Ciências Sociais ainda no colégio, e que sempre será uma inspiração de docente e de “paixão de ensinar”. Ao Paulo D’Avila, meu professor e orientador da graduação, pelas reflexões sobre a democracia que motivaram a minha escolha pela Ciência Política e por ter me ensinado a pesquisar. Obrigada por ter me ajudado a encontrar o equilíbrio necessário entre os estudos e a militância nos primeiros anos da minha formação.

Ao Fabricio, pelas contribuições valiosas em minha qualificação e em minha defesa e por todo o auxílio para a realização do trabalho de campo no Chile e no Uruguai. São muitas pastas de documentos e livros emprestados que foram fundamentais para essa pesquisa. Ao Carlos Ranulfo, pela leitura atenciosa e pelos comentários em minha defesa de tese, que contribuíram de forma definitiva para a sua versão final.

Às minhas amigas do Centro Educacional de Niterói, por esses mais de vinte anos de amizade, por serem as minhas maiores entusiastas e parte da minha família. São muitas histórias compartilhadas e momentos memoráveis. Nunca esquecerei de todo o apoio e incentivo, em especial nas horas mais difíceis. Por terem sempre acreditado em mim, por aceitarem as minhas escolhas e por me auxiliarem a ser uma boa versão de mim mesma. Bruna, Carol, Carolina, Catharina, Érica, Fernanda, Helena, Júlia, Laura, Lorena, Natália, Rachel, Rhaiane, Trine. Obrigada!

Aos meus amigos da PUC-Rio e em especial aqueles com os quais vivi anos tão intensos de crescimento e aprendizado no DCE. À Carol, Júlia, Thaís e Thayná, pelos caminhos que sempre se reencontram, cheios de cumplicidade, compreensão, amor e bem-querer. Ao Broz, por ser essa alegria constante da graduação ao doutorado. À Clarissa, pelo nosso renascimento.

Agradeço imensamente à Barbara, Luísa e Ana Clara, por tanto. Por este amor tão profundo que nutrimos entre nós e nossas famílias, por terem me recebido de braços abertos na vida de vocês e feito da nossa amizade um lar. Obrigada!

Ao Bernardo, Bruno, Priscila, Rafaela e Tiago, porque não consigo imaginar o meu dia-a-dia sem o Mesa de Boteco, sem nossas discussões e divergências, nossos desabafos, e especialmente pelo acolhimento e pela espera ansiosa do próximo encontro. Por serem meus companheiros, no melhor sentido desta palavra. Ao Tiago, também agradeço pelo companheirismo acadêmico, pelas nossas longas conversas, pelo apoio constante as minhas pesquisas e projetos, por me trazer serenidade em momentos de aflição.

À minha turma do Mestrado e do Doutorado em Ciência Política, ao Coletivo Feminista do IESP-UERJ e aos muitos laços constituídos na Rua da Matriz. Ingrid, Giovana, Marcinha, Marília e Simone, por esta teia tão bonita que nós somos, por estarmos sempre ali umas para as outras, *pase lo que pase*. Ao Borel, Nara e Pato, pelos pastéis com caldo de cana, pães de queijo com cerveja, domingos intermináveis, histórias memoráveis, risos, choros e muita vida vivida, dentro e fora do nosso 247. Ao Borel, também agradeço este “último gás” na finalização da tese; obrigada por estar sempre perto. Ao Pedrão, pela amizade recheada de fé e espiritualidade. Ao Rafa, pelo incentivo e auxílio tão constantes, pelas palavras sempre sensíveis e pelos anos de amizade. Ao Wescrey, por esse reencontro tão bonito, pelo sentido coletivo que nos acompanha e pela alegria que é a nossa amizade. Ao Bom Churrasco & Cia, todo o meu agradecimento, sempre, por este grupo tão especial. Angelo, Gabi, Lara, Mari, Milico, Tamyres, Victor. Obrigada!

Também agradeço à Ana Maria, Anna Carolina, Ana Pri, Bel, Bruno, Bruninha, Daniel, Elaine, Ingrid, João Victor, Marco Antonio, Maria Vitória, Mari, Raul, Rodrigo, Thaís e Thiago pela amizade. Ao Rafael pelo treinamento no N-Vivo.

Um agradecimento especial ao Felipe por todo o auxílio na formulação e na redação dessa tese ao longo de 2020, e por seu um ponto de leveza e tranquilidade na minha vida. Por me arrancar tantas risadas. Obrigada por ser esse interlocutor tão dedicado e atento, pelas várias leituras e sugestões ao meu trabalho, e principalmente por ser esse amigo tão presente. Obrigada!

No Uruguai, agradeço a recepção da professora Daniela Vairo na Universidad de la República, e a todos os docentes e funcionários do Instituto de Ciência Política. À Constanza Moreira, pelo auxílio com os entrevistados da FA e pela inspiração enquanto acadêmica e militante, pelo seu compromisso com a construção de um projeto político.

O Uruguai é o meu aconchego, onde encontro equilíbrio, onde me sinto viva. Agradeço ao Guille, ao Leche e ao Tomás pelo acolhimento em sua casa na Pablo de María em 2013, e por todos os reencontros que sempre me encham de alegria em Montevideú e em Valizas. Junto

com o Cabe, são os presentes que esse país me trouxe. Agradeço também a todos os *gurizes* que sempre me fazem sentir em casa. Pelas risadas, mates, caipirinhas, danças até o sol raiar, mas principalmente pelo companheirismo e pelas conversas, por me ensinarem tanto, e também por terem me feito entender que a identidade frenteamplista é sobretudo solidária e coletiva. Obrigada!

Agradeço à Coki e a Amambay pelo lar em Jacinto Vera. À Natacha e a Adrianita pelo dia a dia em Montevideu, por serem amigas que levo para toda a vida. Ao acolhimento que recebi com Agus, Bruno, Ine, Jime, Mel, Nati, Pau, Tati, Vicky. O feminismo é revolução!

No Chile, agradeço à recepção do professor Cristóbal Rovira Kaltwasser, na Universidad Diego Portales, e a todos os docentes e funcionários do Instituto de Ciência Política, especialmente ao Carlos Meléndez. À Javiera Arce, por todo o auxílio ao longo dessa pesquisa sobre os socialistas chilenos e por tantas trocas bonitas, de quem acredita que a esquerda só existe com projetos coletivos.

Agradeço à Lisa, e à essa amizade que construímos de forma tão profunda ainda que à distância, cheia de projetos acadêmicos, planos de viagem, gosto por leitura e companheirismo. Ao Germán, que me acolheu desde o primeiro instante, sempre solidário e preocupado com o nosso bem-estar. Também por ser um excelente professor de salsa! Ao Sebastián, pela parceria em Santiago, nos bares e restaurantes, mas também na universidade, sendo sempre um excelente anfitrião. À Ingrid, por ter animado as minhas noites no Chile.

Ao Edson, por ter me recebido de uma forma tão amorosa na Escupidera, pelo gosto pelas conversas, pelos *carretes* e pela poesia. Por ter me apresentado o seu mundo de forma tão generosa. À Carol, pelo encontro tão fluido, por ser tão vibrante, por ser uma mulher tão inspiradora. Vocês me deram um lar em Santiago e me fizeram descobrir que eu nunca estaria só no Chile, pois sempre teria vocês, amigos e companheiros, que me receberam de braços abertos e me ensinaram tanto. À Consuelo, minha governanta, por ter sido uma companhia tão divertida. Obrigada!

No Brasil, no Chile e no Uruguai agradeço a todas as pessoas que se dispuseram a conversar comigo. Especialmente aos entrevistados e às entrevistadas, que dedicaram suas vidas à construção da esquerda na América Latina e à luta pelo justo, pelo bom e pelo melhor do mundo.

Ao Berlin Social Science Center, por ter me recebido em duas estadias de pesquisa, nos invernos europeus de 2015 e 2016, e aos colegas do LATINNO, que alegraram os meus dias na Alemanha. À Melisa, pela amizade entre mares, pela alegria dos reencontros e pela certeza de

termos uma a outra sempre. Pelos cortes de cabelo, passeios de barco, conversas, conselhos, e pelo sonho de uma América Latina que esteja nas mãos de seu povo. À Ana Luiza, pelos poucos encontros, mas pela afinidade imediata, por todas as conversas.

Ao Partido dos Trabalhadores, à Democracia Socialista, à Kizomba e à Marcha Mundial das Mulheres, ao DCE e ao Coletivo de Mulheres da PUC-Rio, ao Coletivo Feminista do IESP-UERJ e à todos esses espaços que foram e ainda são a minha casa ensolarada desde que, com apenas quinze anos, decidi viver a vida coletivamente.

À CAPES e à FAPERJ, pelos anos de financiamento ao longo do doutorado e que permitiu a minha dedicação exclusiva aos estudos. À ALACIP, pelo auxílio para a realização do meu trabalho de campo.

Por fim, agradeço ao Alessandro, um grande amigo e companheiro, com a certeza que não demora estaremos juntos novamente, celebrando a sua recuperação, os nossos reencontros e a alegria que é ter você ao nosso lado. O meu mais profundo agradecimento a você e sua vida, meu *mano!*

Ah sim, com certeza as coisas se passaram desse modo. E como censurá-lo? Onde estava a culpa? Havia na história deles algo de intenso, de sublime, afinidades eletivas. Evoquei versos e romances como tranquilizantes.

Talvez, pensei, ter estudado me sirva apenas para isso: para me acalmar.

*Elena Ferrante*

Yo no sé de dónde soy,  
Mi casa está en la frontera.  
Y las fronteras se mueven,  
Como las banderas.

*Jorge Drexler*

Entonces, aplastando la mejilla quemada  
contra los ásperos granos de este suelo pedregoso  
-como un buen sudamericano-  
alzaré por un minuto más mi cara hacia el cielo  
llorando  
porque yo que creí en la felicidad  
habré vuelto a ver de nuevo las irrefutables estrellas.

*Raúl Zurita*

## RESUMO

TANSCHKEIT, Talita. A esquerda e a democracia na América Latina: partidos e participação social no Brasil, no Chile e no Uruguai. 2020. 227f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Esta tese tem como objetivo contribuir para a compreensão da relação entre a esquerda e a democracia na América Latina. O estudo analisa o papel dos partidos políticos na adoção (ou não) de uma variedade de formas de participação social existentes na região, do local ao nacional, e se propõe a explicar (a) porque e como o tema da participação social foi incorporado ao programa dos partidos de esquerda (b) quais são os fatores que explicam a adoção de formas de participação social nos governos de alguns partidos de esquerda, frente a outros que não o fizeram e (c) quais são as mudanças relacionados ao tema da participação social realizadas pelos partidos de esquerda e que se traduzem em seus governos. A investigação utilizou o Método Histórico-Comparativo e foi baseada (a) na análise de documentos, dividida em documentos partidários, programas de governos, normas e legislação e (b) na realização de entrevistas semiestruturadas com elites partidárias. Foram estudadas as experiências do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, do Partido Socialista do Chile (PSCh) e da Frente Ampla (FA) no Uruguai. As conclusões indicam que a adoção de formas de participação social nos governos destes partidos é resultado da presença de um *ethos* participativo na fundação destas organizações, sendo o seu desenvolvimento dependente da manutenção deste *ethos* participativo por parte de suas facções e dos seus vínculos sociais, existentes com variações no PT e na FA e inexistentes no PSCh.

Palavras-chave: Partidos políticos. Esquerda. Democracia. Participação social. América Latina.

## RESUMEN

TANSCHKEIT, Talita. La izquierda y la democracia em América Latina: partidos y participación ciudadana em Brasil, Chile y Uruguay. 2020. 227f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Esta tesis tiene como objetivo contribuir para la comprensión de la relación entre la izquierda y la democracia en América Latina. El estudio analiza el rol de los partidos políticos en la adopción (o no) de una variedad de formas de participación ciudadana existentes en la región de lo local a nacional, y se propone a explicar (a) porque e como en tema de la participación ciudadana fue incorporado en el programa de los partidos de izquierda (b) cuáles son los factores que explican la adopción de formas de participación ciudadana en los gobiernos de algunos partidos de izquierda, frente a otros que no lo hicieron y (c) cuáles son los cambios en torno al tema de la participación ciudadana que llevan a cabo los partidos de izquierda y son traducidos en sus gobiernos. La investigación utilizó el Método Histórico Comparado y se basó en (a) el análisis de documentos, divididos en manifiestos partidistas, manifiestos electorales, normas, y legislación y (b) la realización de entrevistas semiestructuradas con élites partidistas. Se estudiaron las experiencias del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, el Partido Socialista (PS) en Chile y el Frente Amplio (FA) en Uruguay. Las conclusiones indican que la adopción de formas de participación ciudadana en los gobiernos de estos partidos es el resultado de la presencia de un *ethos* participativo en la fundación de estas organizaciones, y su desarrollo depende del mantenimiento de ese *ethos* participativo por parte de sus facciones y de sus vínculos sociales, existentes con variaciones en el PT y el FA e inexistentes en el PSCh.

Palabras clave: Partidos políticos. Izquierda. Democracia. Participación ciudadana. América Latina.

## ABSTRACT

TANSCHKEIT, Talita. The left and democracy in Latin America: parties and citizen participation in Brazil, Chile, and Uruguay. 2020. 227f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

This thesis aims to contribute to the understanding of the relationship between the left and democracy in Latin America. The study analyzes the role of political parties in the adoption (or not) of a variety of forms of citizen participation that exist in the region, from the local to the national, and proposes to explain (a) why and how the theme of citizen participation was incorporated into the program of left-wing parties (b) what are the factors that explain the adoption of forms of citizen participation in the governments of some left-wing parties, compared to others that did not and (c) what are the changes related to the theme of citizen participation carried out by the parties of the left and that translate into their governments. The investigation used the Comparative Historical-Method and was based on (a) the analysis of documents, divided into party manifestos, electoral manifestos, norms, and legislation, and (b) semi-structured interviews with party elites. The experiences of the Workers' Party (PT) in Brazil, the Socialist Party of Chile (PSCh) and the Broad Front (FA) in Uruguay have been looked at. The conclusions indicate that the adoption of forms of citizen participation in the governments of those parties is the result of the presence of a participatory *ethos* in the foundation of those organizations, and their development depends on the maintenance of this participatory *ethos* by their factions and their existing social ties, with variations in PT and FA and non-existent in PSCh.

Keywords: Political parties. Left. Democracy. Citizen participation. Latin America.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Entrevistados/as do Partido dos Trabalhadores.....	65
Tabela 2 – Entrevistados/as da Frente Ampla.....	67
Tabela 3 – Entrevistadas/os do Partido Socialista do Chile.....	69

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AE	Articulação de Esquerda
AD	Aliança Democrática
Alianza PAIS	Pátria Altiva e Soberana
ANCAP	Administração Nacional de Combustíveis, Álcool e Cimento Portland
AP	Aliança Progressista
AU	Assembleia Uruguai
CCSP	Conselho Coordenador de Segurança Pública
CCZ	Centro Comunal Zonal
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CFA	Confederação Freteamplista
CGPP	Conselhos Gestores de Políticas Públicas
CIS	Coletivo de Identidade Socialista
CL	Conselho Local
CM	Campo Majoritário
CNPP	Conferências Nacionais de Políticas Públicas
CNT	Convenção Nacional dos Trabalhadores
CONAIE	Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador
CUT-Brasil	Central Única dos Trabalhadores
CUT-Chile	Central Unitária dos Trabalhadores do Chile
DS	Democracia Socialista
EP	Encontro Progressista
EP-FA	Encontro Progressista - Frente Ampla
ES	Esquerda Socialista
FA	Frente Ampla
FA-EP-NM	Frente Ampla-Encontro Progressista-Nova Maioria
FIDEL	Frente de Esquerda de Libertação
FLS	Frente Líber Seregni
FMPR	Frente Patriótica Manuel Rodriguez
FOSE	Federação dos Funcionários da Companhia Estatal de Água
IC	Esquerda Cristã
IU	Esquerda Unida
MAPU/OC	Movimento de Ação Popular Unitária – Operário e Campesino
MAS	Movimento ao Socialismo
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDD	Mecanismos de Democracia Direta
MDP	Movimento Democrático Popular
MGP	Movimento pelo Governo do Povo
MIR	Movimento de Esquerda Revolucionária
MLN-T	Movimento de Libertação Nacional – Tupamaros
MPP	Movimento de Participação Popular

MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NE-Chile	Nova Esquerda
NE-Uruguai	Novo Espaço
OP	Orçamento Participativo
OPP	Escritório de Planejamento e Orçamento
PC	Partido Colorado
PN	Partido Nacional
PC	Partido Colorado
PCCh	Partido Comunista do Chile
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCU	Partido Comunista do Uruguai
PDCCh	Partido Democrata-Cristão do Chile
PDCU	Partido Democrata Cristão do Uruguai
PIT	Plenário Intersindical dos Trabalhadores
	Plenário Intersindical de Trabalhadores – Convenção Nacional de Trabalhadores
PIT-CNT	
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PN	Partido Nacional
PP	Partido Progressista
PPD	Partido Pela Democracia
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Radical
PRD	Partido da Revolução Democrática
PSCh	Partido Socialista do Chile
PSCh-Almeyda	Partido Socialista do Chile-Almeyda
PSCh-Altamirano	Partido Socialista do Chile-Altamirano
PSDB	Partido da Socialdemocracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Socialista dos Trabalhadores
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PSU	Partido Socialista do Uruguai
PSUV	Partido Socialista Unido da Venezuela
PT	Partido dos Trabalhadores
PVP	Partido Pela Vitória do Povo
RN	Renovação Nacional
SUTEL	Sindicato Único de Telecomunicações
UC	União Cívica
UDI	União Democrática Independente
ULR	União Liberal-Republicana
UP	Unidade Popular
USOPO	União Socialista Popular
VA	Vertente Artiguista

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	20
1	<b>A ESQUERDA E A DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA.....</b>	32
1.1	<b>A esquerda e a transição à democracia na América Latina.....</b>	36
1.1.1	<u>O faccionalismo nos partidos de esquerda.....</u>	39
1.1.2	<u>Os vínculos sociais dos partidos de esquerda.....</u>	42
1.2	<b>A esquerda e o experimentalismo democrático na América Latina.....</b>	46
1.2.1	<u>Os anos 1990: a esquerda e os governos locais.....</u>	48
1.2.2	<u>Os anos 2000: o giro à esquerda e os governos nacionais.....</u>	52
1.3	<b>A esquerda e as variações em participação social na América Latina.....</b>	56
1.4	<b>Considerações Finais.....</b>	58
2	<b>METODOLOGIA E DADOS.....</b>	60
2.1	<b>O Método Histórico-Comparativo.....</b>	62
2.2	<b>Análise dos dados.....</b>	64
2.3	<b>Escolha dos casos.....</b>	71
3	<b>O PARTIDO DOS TRABALHADORES E AS TRANSFORMAÇÕES EM PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....</b>	75
3.1	<b>O Partido dos Trabalhadores e a transição à democracia no Brasil.....</b>	80
3.1.1	<u>O faccionalismo no Partido dos Trabalhadores.....</u>	80
3.1.2	<u>Os vínculos sociais do Partido dos Trabalhadores.....</u>	83
3.2	<b>Anos 1990: o Partido dos Trabalhadores e o modo petista de governar....</b>	86
3.2.1	<u>Conflito intrapartidário e democracia no Partido dos Trabalhadores.....</u>	90
3.2.2	<u>O modo petista de governar entre duas concepções de democracia.....</u>	94
3.3	<b>Os anos 2000: o Partido dos Trabalhadores e a participação social como método democrático de gestão.....</b>	99
3.3.1	<u>O conflito intrapartidário e a vitória do Campo Majoritário.....</u>	99
3.3.2	<u>Os governos Lula e as transformações em participação social.....</u>	105
3.4	<b>Considerações finais.....</b>	110

4	<b>A FRENTE AMPLA E A CONTINUIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO URUGUAI.....</b>	113
4.1	<b>A Frente Ampla e a transição à democracia no Uruguai.....</b>	118
4.1.1	<u>O faccionalismo na Frente Ampla.....</u>	118
4.1.2	<u>Os vínculos sociais da Frente Ampla.....</u>	122
4.2	<b>Anos 1990: a Frente Ampla, a contestação ao neoliberalismo e o governo em Montevideu.....</b>	125
4.2.1	<u>Conflito intrapartidário e democracia na Frente Ampla.....</u>	129
4.2.2	<u>A participação social e a unidade partidária.....</u>	135
4.3	<b>Anos 2000: a Frente Ampla e as combinações em participação social.....</b>	140
4.3.1	<u>O conflito intrapartidário e o complexo balanço de poder.....</u>	140
4.3.2	<u>A Frente Ampla e a participação social em nível nacional.....</u>	144
4.4	Considerações finais.....	149
5	<b>O PARTIDO SOCIALISTA E A DEBILIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CHILE.....</b>	152
5.1	<b>O Partido Socialista e a transição à democracia no Chile.....</b>	157
5.1.1	<u>O faccionalismo no Partido Socialista do Chile.....</u>	158
5.1.2	<u>Os vínculos sociais do Partido Socialista do Chile.....</u>	161
5.2	<b>Anos 1990: o Partido Socialista e a integração à Concertación.....</b>	164
5.2.1	<u>Conflito intrapartidário e democracia no Partido Socialista do Chile.....</u>	168
5.2.2	<u>O Partido Socialista do Chile e a prevalência de concepções institucionais de democracia.....</u>	172
5.3	<b>Anos 2000: a sobre aprendizagem do Partido Socialista do Chile.....</b>	177
5.3.1	<u>O conflito intrapartidário e a inexistência de divergências programáticas.....</u>	178
5.3.2	<u>Os governos Lagos e Bachelet: entre a mudança e a continuidade.....</u>	182
5.4	Considerações finais.....	188
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	190
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	195
	<b>ANEXO A – Documentos do Brasil.....</b>	217
	<b>ANEXO B – Documentos do Uruguai.....</b>	220
	<b>ANEXO C – Documentos do Chile.....</b>	222
	<b>ANEXO D – Livro de códigos.....</b>	223

<b>ANEXO E</b> - Roteiro de Entrevistas – Dirigentes Partidários.....	225
<b>ANEXO F</b> - Roteiro de Entrevistas – Gestores Locais.....	226
<b>ANEXO G</b> – Roteiro de Entrevistas – Gestores Nacionais.....	227

## INTRODUÇÃO

O cientista político Adam Przeworski, em sua obra “Capitalismo e Social Democracia”<sup>1</sup> (1985), identificou o principal dilema dos partidos de origem socialista em emergência e em franca expansão entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX: participar ou não do processo eleitoral. A resposta a este dilema, concentrado sobretudo na Europa, é conhecida. Essas organizações não apenas optaram por participar do processo eleitoral e foram determinantes na conquista do sufrágio universal, como também encontraram no voto uma forma de ampliar a representação política do proletariado. Viam nas instituições políticas um caminho para que alguns de seus direitos fossem assegurados, o que tinha como objetivo, em linhas gerais, a continuidade do movimento rumo ao socialismo (ESPING-ANDERSEN, 1991; PRZEWORSKI, 1985).

Nesse contexto, irrompem os partidos de esquerda afiliados à chamada socialdemocracia, posteriormente reconhecidos como os responsáveis pela estruturação da democracia e pela organização da competição política tal como ela é concebida atualmente. Nesta acepção, as agremiações são constituídas com vistas à resolução de problemas de escolha social e de ação coletiva, especialmente nas arenas eleitoral e institucional, por meio da construção de maiorias (ALDRICH, 1995; GUARNIERI, 2009).

Após a decisão de participar do processo eleitoral, esses partidos enfrentaram outro dilema: como participar? À época, esta questão dizia respeito às alianças realizadas vis-à-vis a competição política e a maximização da possibilidade de êxito eleitoral. Na Europa, a esquerda optou pela realização de alianças com outras classes para além do proletariado, em especial com trabalhadores manuais e intelectuais, e pela flexibilização de seu programa com vistas à ampliação de seu apoio perante a população. Essa decisão foi concebida, naquele momento, como essencial para a construção de uma sociedade igualitária e para o desenvolvimento do Estado de bem-estar social no continente, em especial no período entre as décadas de 1940 e 1970, considerado a era de ouro da socialdemocracia (MANIN; BERGONIOUX, 1989; PRZEWORSKI, 1985).

Apreciando o caso da América Latina, o impasse em torno da participação ressurge com o processo de transição à democracia nas décadas de 1980 e 1990. Esse período é responsável

---

<sup>1</sup> Publicado no Brasil em 1991, pela Editora Companhia das Letras.

pela restauração da competição política e eleitoral e pelo restabelecimento dos partidos, em que antigas organizações de esquerda<sup>2</sup> retornaram à legalidade e novas foram criadas – a chamada terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1991).

Nesse contexto, o dilema sobre participar ou não do processo eleitoral já não existia, uma vez que a transição à democracia é marcada por uma profunda revisão dos projetos políticos dos partidos de esquerda (SERNA, 2004). Como principal atualização, tem-se a incorporação da democracia como um valor intrínseco ao socialismo e da participação política por meio do voto, ou seja, nas instituições representativas, como um eixo central de seus programas (CARRERAS, 2012). Entretanto, a questão sobre como participar foi objeto de intenso debate da esquerda na América Latina, em especial frente ao seu progressivo crescimento eleitoral no decorrer das décadas de 1980, 1990 e 2000 e ao aumento das possibilidades de conquistar a Presidência da República.

A natureza do dilema enfrentado pelos partidos de esquerda na Europa e na América Latina, todavia, foi essencialmente distinta. No primeiro caso, a questão esteve restrita à competição política e eleitoral e ao exercício da participação apenas nas instituições representativas (PRZEWORSKI, 1985). No segundo caso, o tema esteve associado a uma ampla reflexão sobre a interação entre o Estado e a sociedade (AVRITZER, 2002). Este impasse simboliza a história do socialismo eleitoral em distintos contextos e períodos históricos (PRZEWORSKI; SPRAGUE, 1986).

A reflexão realizada na América Latina esteve condicionada à forma pela qual os partidos de esquerda lidaram com dois processos: o de transição à democracia, circunscrito a um período específico de tempo, e o de democratização, concebido como um movimento em contínuo aprimoramento (POSNER, 2004b). Subjaz à análise de ambas as ações a ênfase na dimensão histórica dessas organizações, compreendidas como dinâmicas e em constante adaptação e transformação (PANEBIANCO, 2005 [1982]).

Ambas as atuações foram essenciais para o “giro à esquerda”, iniciado em 1998, período no qual partidos de esquerda venceram eleições presidenciais ao redor da América Latina. O fenômeno tem as suas raízes nas diversas formas de contestação do neoliberalismo e é marcado

---

<sup>2</sup> “Esquerda” diz respeito a um amplo espectro político, abrangendo desde a extrema-esquerda à centro-esquerda. Uma vez que a experiência institucional é fundamental para a análise a ser realizada, são destacados os partidos que, eleitoralmente vitoriosos, estão enquadrados ao “giro à esquerda” na América Latina. Ver categoria de Baker e Greene (2011).

por políticas de mitigação das desigualdades sociais e econômicas derivadas das reformas de mercado. Essa oposição tem como referência a tradição socialista na região, e o seu êxito está associado tanto às bem-sucedidas experiências em nível local quanto às estratégias adotadas por estas organizações vis-à-vis a Presidência da República. Nesse momento, as esquerdas estavam definitivamente distantes da ortodoxia do marxismo leninismo, ancorado em modelos vanguardistas ou classistas de massas de partidos (PEREIRA DA SILVA, 2014). A marca de seus respectivos governos foi o “experimentalismo democrático”, eixo constitutivo de seus programas e de seus discursos e práticas políticas (DELAMAZA, 2010a; POGREBINSCHI, 2013a). Neste contexto, a questão sobre a participação chega a uma nova arena, adentrando o Estado.

Observada de forma abrangente, a América Latina foi reconhecida pelo seu “experimentalismo democrático” e pela combinação de novas práticas de participação e de deliberação à representação política (POGREBINSCHI, 2013a). Tais experiências vão além das eleições e têm como objetivo a redução das desigualdades sociais e econômicas por meio de políticas redistributivas (POGREBINSCHI, 2017). Recorrentes na região, o principal exemplo é o Orçamento Participativo (OP), implementado em 1989 em Porto Alegre pela administração de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). O programa foi reconhecido em 1996 pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das 40 melhores políticas públicas do mundo, e rapidamente adotado por centenas de localidades ao redor da América Latina<sup>3</sup> (SINTOMER et al., 2012).

O “experimentalismo democrático” tem como objetivo ampliar a definição da democracia para além de um regime político pluralista e competitivo, fornecendo uma resposta para as instituições e para as práticas estatais frente aos desafios da construção democrática. É uma criação latino-americana e tem como particularidade não ser restrito à pluralização ou à multiplicação dos atores, mas à capacidade de inclusão do regime político e de integração de grupos historicamente excluídos ao processo democrático (DELAMAZA, 2010a).

Goldfrank (2011) afirma que, inicialmente, os proponentes desses mecanismos foram majoritariamente governos de partidos de esquerda. De fato, a participação social foi essencial

---

<sup>3</sup> As definições mais utilizadas nas pesquisas sobre o “experimentalismo democrático” são as de instituições participativas (AVRITZER, 2009) ou de inovações democráticas (SMITH, 2009). Nesta tese, a participação social diz respeito à mecanismos e processos variados, cujo objetivo é incorporar as pessoas e a sociedade civil em distintas etapas do ciclo de políticas públicas por meio de novas práticas participativas, deliberativas e representativas (POGREBINSCHI, 2013a, 2017).

para a esquerda atualizar a sua plataforma política. Grosso modo, não apenas a democracia foi incorporada ao programa dessas organizações, como paulatinamente substituiu o socialismo em seu projeto de transformação (GOLDFRANK, 2011; ROBERTS, 1998; SERNA, 2004). As alternativas propostas na América Latina, sintetizadas no ideal de “democratização da democracia” (SANTOS, 2002), passaram a estar concentradas na inserção das pessoas e da sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas (ROBERTS, 1998).

Um olhar mais cuidadoso sobre os países da região permite, no entanto, ponderar esse “experimentalismo democrático”, encontrando, para além de variações com relação à participação social, governos em que esses mecanismos participativos estiveram ausentes e outras fórmulas para a mediação da relação entre o Estado e a sociedade foram adotadas (CLEUREN, 2007). Ao passo que alguns partidos optaram pela adoção de inovações democráticas em suas administrações – como o PT, no Brasil, a Frente Ampla (FA), no Uruguai, e o Movimento ao Socialismo (MAS), na Bolívia –, outros optaram pelo método estritamente eleitoral, como o Partido Socialista do Chile (PSCh) (CLEUREN, 2007; DA SILVA, 2015; POSNER, 2004b).

Na América Latina, as pesquisas sobre os partidos estiveram restritas, em sua maioria, a: i) uma abordagem organizacional destas associações, marcadas especialmente por uma profusão de investigações sobre as organizações de esquerda restauradas ou originadas no processo de transição à democracia na região; ou ii) uma análise da atuação destas agremiações somente na competição política e eleitoral e nas instituições representativas (KITSCHOLT, 1999; KITSCHOLT et al., 2010; MAINWARING; SCULLY, 1995). Os estudos nesta área permanecem compreendendo os partidos genericamente, variando entre entidades amorfas ou misteriosas caixas-pretas (LEVITSKY, 2001; VAN BIEZEN; KATZ, 2005; VAN BIEZEN; SAWARD, 2008).

Por outro lado, as investigações destinadas ao “experimentalismo democrático” na região detiveram-se: i) no exame da relação entre o Estado e a sociedade civil para a adoção de mecanismos de participação social; ii) na análise isolada ou comparada de uma experiência específica, como os diversos exemplos de estudos sobre o OP; iii) em estudos de caso em apenas uma localidade, como Porto Alegre, Montevideu ou Caracas (ROMÃO; MARTELLI, 2013). Em ambas as áreas de pesquisa, foram desconsideradas as distintas arenas de inserção e de atuação dos partidos (PANEBIANCO, 2005 [1982]).

A desconexão entre essas duas áreas de pesquisa – as organizações partidárias e o “experimentalismo democrático” – não é uma exclusividade da América Latina, e diz respeito a diferentes enquadramentos existentes na Ciência Política. Por um lado, os estudos sobre os partidos priorizam abordagens empíricas sobre as instituições políticas (VAN BIEZEN; SAWARD, 2008). São os exemplos das diversas investigações sobre a evolução de organizações da Europa e dos Estados Unidos da América (EUA) (AMARAL, 2013a). Por outro lado, as pesquisas sobre a participação social privilegiam enfoques normativos próprios das teorias participativa e deliberativa da democracia (VAN BIEZEN; SAWARD, 2008). Ao enfatizarem o protagonismo da sociedade civil no que tange à criação de mecanismos participativos, os partidos foram eclipsados da maioria das análises realizadas na região (AVRITZER, 2009). Como resultado, os partidos são frequentemente considerados obstáculos para a efetivação de uma democracia “real” ou “autêntica”, em especial em suas variações participativa e deliberativa. Ao mesmo tempo, equiparar a democracia apenas à competição política e eleitoral, junto ao desconhecimento das diferenças entre as organizações e as suas respectivas especificidades, também é inadequado e pode, dada as circunstâncias contemporâneas, pôr em risco o ideal democrático como um todo (VAN BIEZEN; KATZ, 2005).

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a relação entre a esquerda e a democracia na América Latina, com foco nos partidos do “giro à esquerda”, e as suas experiências em participação social, do local ao nacional. A escolha da região diz respeito à centralidade da esquerda no “experimentalismo democrático”, implementado com a chegada destes partidos ao Estado e impulsionado a partir de seu progressivo crescimento eleitoral (AVRITZER, 2002, 2009; GOLDFRANK, 2007, 2011; GURZA LAVALLE; DE MELO ROMÃO; ZAREMBERG, 2015; POGREBINSCHI, 2013a). Nesse sentido, o destaque aos aspectos tanto procedimentais quanto substantivos da democracia tornam as agremiações deste espectro objeto privilegiado de análise.

\*\*\*

Os partidos têm duas atribuições principais: i) a estruturação da democracia e a organização da competição política e eleitoral; e ii) a mediação da relação entre o Estado e a sociedade (AMARAL, 2013a). As obras inaugurais e responsáveis pelo desenvolvimento dessa

área de pesquisa foram baseadas em estudos de caso de organizações de esquerda. A primeira, de Robert Michels (1982 [1911]), analisa a distribuição do poder e a democracia interna do Partido Social Democrata da Alemanha. A segunda, de Maurice Duverger (1970 [1951]), realiza uma abordagem organizacional de algumas agremiações de esquerda da Europa Ocidental.

Ao analisar as transformações dos partidos, diversas investigações elaboraram tipologias para uma melhor compreensão de sua evolução histórica: são os exemplos dos modelos dos partidos de massa ou dos partidos de quadro (DUVERGER, 1970 [1951]); dos partidos pega-tudo (KIRCHHEIMMER, 1966); dos partidos do tipo profissional eleitoral (PANEBIANCO, 2005 [1982]); e dos partidos cartel (KATZ; MAIR, 1995). Em que pese as suas contribuições, tais estudos têm como limitação estarem circunscritos à Europa Ocidental e aos EUA, e sujeitarem essas organizações a um destino praticamente inexorável<sup>4</sup>. Neste cenário, a competição política e eleitoral é a única área de atuação destas organizações e, conseqüentemente, de estruturação da democracia.

Essas limitações foram justificadas pela efemeridade das experiências democráticas na América Latina. Até 1980, apenas cinco países haviam alcançado mais de doze anos contínuos de democracia<sup>5</sup> e golpes de Estado eram recorrentes na região. Já nos anos 2000, a situação é distinta: a maioria dos países vive sob o seu período de democracia mais longo e o continente é destacado como o mais uniformemente democrático do mundo<sup>6</sup>, atrás apenas das democracias Ocidentais e do Japão (KITSCHHELT et al., 2010).

Esse já não tão novo cenário é consequência das transições à democracia vivenciadas entre 1979 e 1999 na América Latina (ROBERTS, 2015). É neste intervalo, entre a dissolução de um regime autoritário e a instalação de alguma forma de democracia (O'DONNELL; SCHMITTER, 1986), que são definidas as reformas estruturais e institucionais, bem como a natureza dos partidos e dos sistemas políticos do regime democrático subsequente (POSNER, 2004b). É neste período também que as organizações de esquerda deixam de estar proscritas e sujeitas à atuação clandestina e são restabelecidas ou fundadas e têm, conseqüentemente, a sua atividade legalizada.

---

4 Prevalece nestas análises a “Lei de Ferro da Oligarquia” de Michels (1982 [1911]).

5 São estes: Argentina (1912–1930), Brasil (1946–1963), Chile (1932–1972), Costa Rica (1949–), e Uruguai (1942–1973) (KITSCHHELT et al., 2010, p. 1)

6 De acordo com os dados do *Latinobarómetro* referentes ao ano de 2018, apenas Cuba, Nicarágua e Venezuela não são democracias na América Latina.

No Brasil, esse processo tem início com a promulgação da Lei da Anistia (BRASIL, 1979a) e com a modificação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (BRASIL, 1979b) e o retorno do pluripartidarismo no país. No Uruguai, com o rechaço de 56,82% da população à proposta do Plebiscito Constitucional de 1980<sup>7</sup>, cujo objetivo era instaurar uma nova constituição e institucionalizar o governo militar vigente. No Chile, com o rechaço de 55,99% das pessoas à proposta do Plebiscito Nacional de 1988 e a convocação imediata de eleições gerais para 1989 – o conhecido “Plebiscito do *No*”<sup>8</sup>.

Os golpes de Estado vigentes na América Latina, no entanto, ocasionaram transformações substantivas sobre a dinâmica desses três países. Sob o autoritarismo, a competição eleitoral foi parcial ou integralmente suspensa, e tanto a contestação pública quanto a participação política foram proibidas (ROBERTS, 2015). Essas novas realidades geraram drásticos impactos sobre a esquerda: além de sua proscricção e de seu conseqüente ingresso na clandestinidade ou no exílio, centenas de militantes foram presos, torturados, desaparecidos e assassinados durante estes regimes. Apenas no Chile, foram mais de 40 mil vítimas, segundo informe da Comissão Nacional sobre Prisão Política e Tortura (COLLINS, 2016). Se é certo que estes partidos também podem ser analisados à luz das tipologias supracitadas, é necessário compreender qual é essa esquerda que emergiu com a transição à democracia e que foi fundamental para a democratização em seus respectivos países.

Em primeiro lugar, coube aos sobreviventes do autoritarismo a difícil tarefa de recompor a esquerda na transição à democracia. Para além do trauma da ditadura militar, as suas lideranças e organizações tomaram opções distintas durante este período, cindindo-se entre a clandestinidade e o exílio e a aproximação à experiência do socialismo real ou à socialdemocracia europeia. Essas cisões, determinantes para o processo de renovação das esquerdas em ascensão à época, implicaram em rearranjos variados para a negociação com os atores políticos do regime com relação ao processo de abertura política. No caso brasileiro, por exemplo, a emergência do PT impunha o desafio de lidar, ao menos no que tange ao sistema

---

7 30 de novembro de 1980: a Constituição proposta pela ditadura militar é rechaçada em um plebiscito.

Disponível em:

<<https://web.archive.org/web/20140202130410/http://www.uruguayeduca.edu.uy/Portal.Base/Web/verContenido.aspx?ID=139320>>. Acesso em 27 de julho de 2019.

8 O plebiscito de 1989. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-3398.html#presentacion>>. Acesso em 26 de julho de 2019.

partidário, com um ator político em formação e, como confirmado posteriormente, uma novidade na tradição do país (KECK, 1992; MENEGUELLO, 1989).

Nessas circunstâncias, os questionamentos correspondentes à democracia e à representação política foram apaziguados pelas memórias – individuais e coletivas – do regime autoritário. Ao mesmo tempo, o período de abertura política coincidiu com a derrocada do socialismo real e o desencanto com o modelo soviético. Foi nesse cenário que a esquerda optou pela sua integração às instituições e apostou na representação política, iniciando um processo de moderação marcado pela conjugação entre democracia e socialismo (SERNA, 2004).

Em segundo lugar, o período foi marcado pela ampliação de atores de esquerda tanto nos partidos quanto na sociedade (AVRITZER, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). O acontecimento possibilitou, por um lado, a inserção da esquerda nas negociações em torno do processo de transição à democracia e, por outro lado, a diversificação da ação coletiva na América Latina. São os exemplos tanto do sindicalismo quanto dos chamados “novos movimentos sociais”, organizados nos meios rural e urbano (GOIRAND, 2009).

Nesse contexto, e uma vez que os vínculos entre ambos os atores são significativos, coube aos partidos serem um intermédio entre o Estado e a sociedade civil na transição política. Essa mediação, no entanto, dependente das condições de ingresso da esquerda nas negociações, resultante de interações complexas entre as forças de oposição, teve impacto importante no conteúdo da democracia vindoura (MAINWARING, 1989). No caso chileno, por exemplo, tanto a implementação do neoliberalismo durante o regime autoritário, quanto a opção do PSCh pela realização de um pacto com o centro para a transação com a ditadura militar, e a sua decorrente desconexão com as bases, implicou no predomínio da representação política sobre a participação social para esta agremiação (DELAMAZA, 2010a; ROBERTS, 2015).

Um fator essencial para as escolhas dos mecanismos para a transição à democracia é o faccionalismo, característico da esquerda na América Latina. O termo é definido como a “repartição de um partido político (ou outra organização e grupo) em subunidades mais ou menos institucionalizadas e que se engajam em ação coletiva com vistas a atingir, para seus membros, objetivos particulares”<sup>9</sup> (BOUCEK, 2009, p. 468, tradução nossa). A análise desse

---

<sup>9</sup> “The partitioning of a political party into sub-groups that, depending on incentives, become more or less institutionalised and engage in collective action to achieve their members’ particular objectives, usually changing the status quo in a given party”.

fenômeno contribui para um melhor entendimento das estratégias empregadas por esses partidos em suas distintas arenas de inserção e atuação (BELLER; BELLONI, 1978).

A reorganização dos partidos ocorre em torno da reunião de diversas facções, sejam elas egressas da clandestinidade ou frutos desse novo contexto, não só responsável por moldar o conflito partidário, mas também fundamental para o ideal de “democratização da democracia” e a sua identidade perante o sistema político. Observando novamente o cenário do Chile, a decisão por um pacto com um centro e por uma negociação entre as elites, excluindo a sociedade civil do pacto transicional, é fruto de uma vitória da chamada “renovação socialista” e de uma opção por restringir a participação da população ao voto (ORTIZ, 2007; POSNER, 2004b; ROBERTS, 1998). Sob essas circunstâncias, é possível afirmar que os socialistas chilenos protagonizaram a maior transformação na relação entre a esquerda e a democracia de toda a América Latina (PEREIRA DA SILVA, 2014).

As negociações para as transições à democracia findaram com a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988, no Brasil; com o Pacto do Clube Naval em 1984, no Uruguai; e com a vitória do *No* no Plebiscito Nacional de 1988, no Chile. Se esse processo foi concluído e a competição política reestabelecida, a democratização foi iniciada, e o seu conteúdo foi condicionado à forma pela qual estes partidos atuaram neste transcurso. Subjaz a esta análise a existência de um *ethos* participativo no interior destas organizações, responsável por valorizar os vínculos com a base e a participação social. Em sua ausência, apenas as eleições e a representação política são enfatizadas (AVRITZER, 2002; DELAMAZA, 2010a; FREIRE DE LACERDA, 2002; ROBERTS, 1998). Qual o impacto destas construções sobre a adoção de mecanismos participativos pela esquerda na América Latina?

O argumento desta tese é que o “experimentalismo democrático”, símbolo da esquerda latino-americana, deve ser observado à luz da transição à democracia. Na definição do marco institucional deste novo regime, tem destaque, para a vinculação entre os partidos e a participação social, a presença de facções com o *ethos* participativo mencionado acima e a existência de vínculos sociais. Os dois aspectos serão essenciais para a elaboração dos programas destas organizações, bem como para a adoção de mecanismos participativos em seus governos.

A hipótese é que as diferenças em relação à adoção de mecanismos de participação social foram resultantes da existência de um *ethos* participativo na transição à democracia e de um equilíbrio interno entre facções que possibilitou que este *ethos* participativo perdurasse no

período subsequente. Essas variações são relativas às novas práticas participativas e deliberativas que caracterizam o “experimentalismo democrático” e as suas combinações com a representação política. Por sua vez, estas facções são resultantes do processo de transição à democracia e, por silogismo, as diferenças no “experimentalismo democrático” devem-se às diferenças nos processos de transição à democracia.

Se o objetivo desta tese é investigar a conexão entre a esquerda e a participação social na América Latina, com esta proposição serão explicadas as variações em torno dos mecanismos participativos pelas distintas experiências com relação à transição à democracia, tendo os vínculos com a sociedade civil e o conflito intrapartidário decorrente do faccionalismo como os dois mecanismos essenciais a esta análise de perfil histórico e comparado.

Serão analisados três partidos latino-americanos e os seus respectivos governos: o PT, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil; a FA, durante os governos de Tabaré Vázquez e José “Pepe” Mujica, no Uruguai; e o PSCh, durante os governos de Ricardo Lagos e Michelle Bachelet, no Chile. São organizações restabelecidas ou fundadas na transição política, fundamentais no processo de abertura política e determinantes no ingresso da esquerda na democracia. Após um longo processo de atuação – e sobretudo de adaptação e transformação – nessas novas ordens constitucionais e jurídicas, chegaram à Presidência da República de seus respectivos países na virada do século XX, protagonizando o “giro à esquerda” da América Latina.

\*\*\*

Esta tese está dividida em cinco capítulos.

O primeiro capítulo, “Partidos Políticos de Esquerda e Democracia na América Latina”, apresenta o marco teórico sob o qual esta pesquisa é desenvolvida. Para tanto, enfatiza-se o papel da esquerda na transição à democracia e o impacto do ordenamento jurídico e constitucional, bem como das estratégias partidárias do período, na definição do conteúdo do regime democrático vindouro. Como consequência, analisa-se a atuação das esquerdas no período político subsequente, em especial no “experimentalismo democrático”, destacando-se as condições para a sua realização e os distintos projetos antagônicos existentes na região: o projeto neoliberal e o projeto participativo. Argumenta-se que a adoção de experiências em

participação social depende de divergências relativas a concepções de democracia e à presença de vínculos sociais dos partidos.

O marco teórico embasará a análise das três experiências abordadas nesta pesquisa: o PT, a FA e o PSCh. Isto é possível porque ocorreram variações com relação ao papel destes partidos na transição à democracia, bem como à integração ao sistema político e partidário em seus países. Se no Brasil e no Uruguai houve uma integração tardia e uma priorização do questionamento do modo pelo qual a transição foi realizada, no Chile houve uma aceitação (ou submissão) ao regime autoritário e às suas estratégias para a transição. Esses componentes tiveram impacto fundamental nas experiências de participação social que foram levadas a cabo nos anos 1990 e 2000. E também representam concepções distintas em relação ao regime democrático e à interação entre as agremiações, ao seu faccionalismo e a sua relação com a sociedade civil.

No segundo capítulo, “Metodologia e Dados”, expõem-se os métodos e os dados utilizados para a realização desta pesquisa. Para tal, são apresentados o Método Histórico Comparativo e as suas duas principais ferramentas: os estudos de caso e o *process tracing*. Destaca-se o tratamento e a análise de dados, com foco nas duas fontes primárias utilizadas: entrevistas e documentos. Por fim, justifica-se a escolha dos três partidos e países selecionados.

No terceiro capítulo, “O Partido dos Trabalhadores e as Transformações da Participação Social no Brasil”, analisa-se a trajetória do PT desde a sua fundação até a sua chegada à Presidência da República. Para tanto, destaca-se a sua origem, marcada por um notório faccionalismo e pela participação de diversas formas de ação coletiva em sua conformação. Essa conjunção deu a tônica da atuação do partido no decorrer da década de 1990. Mas não sem tensões internas que foram definitivas para que ocorressem transformações importantes relacionadas às experiências em participação social adotadas pelo partido. Em relação ao PT, analisa-se o papel de uma facção em específico nas transformações com relação às experiências em participação social no PT: o Campo Majoritário. Argumenta-se que esse processo ocorreu por meio de uma transformação de seus vínculos sociais e de sua predominância perante as demais facções do partido. Se é possível verificar que, no “desafio de ser governo”, houve um predomínio de facções que enfatizaram um *ethos* participativo, esse quadro foi paulatinamente revertido, passando a enfatizar apenas as eleições e a representação política.

O quarto capítulo, “A Frente Ampla e a Continuidade da Participação Social no Uruguai”, apresenta o percurso da FA desde a sua fundação até a sua chegada à Presidência da

República. Para tal, tem importância o refazimento, na transição à democracia, de um sistema político e partidário idêntico ao do período anterior ao da ditadura militar. Esse acontecimento foi responsável pelo reerguimento de um partido que manteve a tônica de sua origem: a conexão com o sindicalismo, os vínculos sociais e a unidade partidária. Neste capítulo, argumenta-se que o pluralismo político da FA – em que nenhuma facção ou coalizão interna prevaleceu sobre as demais –, bem como os seus vínculos diferenciados com a sociedade – por meio das organizações de base –, foram determinantes para os mecanismos participativos desenvolvidos em seus governos. Se no PT predominou do Campo Majoritário, o complexo equilíbrio interno da FA impediu que uma facção se impusesse sobre as demais. No que toca à participação social, o *ethos* participativo não só prevaleceu, como foi fortalecido, favorecendo uma continuidade dos mecanismos participativos do local ao nacional.

O capítulo “O Partido Socialista e a Debilidade da Participação Social no Chile”, apresenta a importância da reunificação e da “renovação socialista” do PSCh no período da transição à democracia, destacando o seu impacto sobre o regime democrático vindouro. Para tal, tem importância a aceitação da estratégia do Plebiscito de 1988 e das condições estabelecidas pela ditadura militar para a redemocratização no país. Destacam-se a ausência de divergências programáticas entre as distintas facções socialistas e a ausências de vínculos sociais, em um jogo marcado por uma democracia de “acordos” e de “consensos” e responsável pela manutenção das bases institucionais da ditadura militar. Demonstra-se, neste capítulo, como o trauma da ditadura militar e o seu legado autoritário, cristalizados na Constituição de 1980 e no sistema eleitoral binominal, influenciaram as estratégias partidárias dos socialistas durante e após a transição à democracia. Para tal, é destacada a adesão do PSCh às estratégias da *Concertación*, em governos marcados pela tecnocracia e pela inexistência de disputas políticas. Em relação à participação social, tem destaque a ausência de um *ethos* participativo, em que o principal objetivo da democracia é a estabilidade política.

Por fim, conclui-se esta tese sintetizando a disputa pela construção democrática na América Latina e enfatizando o lugar da democracia e da participação social nestes três países. Se no Brasil ocorreu uma transformação e no Uruguai uma continuidade, no Chile a participação social inexistiu. Argumenta-se que este aspecto necessita ser analisado à luz do faccionalismo e do conflito intrapartidário, responsável por definir as estratégias partidárias, e dos vínculos com a sociedade civil, que determinam a recepção de seus governos de demandas por mecanismos participativos.

## 1. A ESQUERDA E A DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

“A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Neste interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparece”.

Antonio Gramsci

Os sintomas mórbidos mencionados pelo comunista italiano Antonio Gramsci são característicos das transições à democracia na América Latina. Por um lado, o reestabelecimento deste regime é dependente das reformas estruturais e institucionais realizadas durante as ditaduras militares. Por outro lado, a reestruturação do sistema partidário é marcada pelo ingresso de velhos e novos atores de esquerda à competição política e eleitoral. A crise representa uma negociação entre os blocos autoritário e oposicionista pela condução de um processo responsável por definir o conteúdo do regime vindouro e pela consequente incerteza com relação aos resultados desse transcurso.

No que diz respeito à esquerda, esse é o período de sua reorganização, e dois aspectos merecem destaque. Em primeiro lugar, é um momento tanto de reencontro entre as suas antigas lideranças e organizações, quanto de encontro com as suas novas lideranças e organizações, frutos da oposição ao autoritarismo (CAETANO; RILLA, 1998; KECK, 1992; ROBERTS, 1998). Em segundo lugar, é um tempo de reconexão com a sociedade civil e com o sindicalismo, e de decisão sobre qual será o vínculo com esses notáveis personagens (ARAYA GÓMEZ, 2011; GILLESPIE, 1986; SADER, 2001).

Isso implicou em uma decisão sobre a configuração interna de seus partidos, seja no que toca ao ingresso destas lideranças e organizações no ambiente intrapartidário, seja no que tange à integração da sociedade civil à vida partidária. Essa definição será fundamental tanto para a participação no bloco de oposição quanto para a atuação nos tópicos relacionados à participação social, essencial para a atualização programática da esquerda (GOLDFRANK, 2011; ROBERTS, 1998; SERNA, 2004).

Nesse transcurso, a proposição de mecanismos participativos é fundamental para a conformação de uma “marca” partidária, essencial para a renovação das esquerdas e fator chave para estimular a identificação da população com os partidos tanto em sua origem quanto em seu desenvolvimento (LUPU, 2017). Para a tarefa, é mais do que bem-vinda a valorização do pluralismo no interior dos partidos, favorecendo a conversão das lideranças e organizações em facções, estimulando uma visão participativa de democracia e elaborando mecanismos para a

incidência da sociedade civil sobre a estratégia partidária. O exemplo mais emblemático dessa época é a proposta do PT de Conselhos Populares (BEZERRA, 2019). A ausência desses fatores coloca em risco o “experimentalismo democrático” e a projeção de demandas desses grupos perante o Estado.

As transições políticas são essenciais para a definição das configurações de esquerda – no que toca ao faccionalismo e à relação com a sociedade civil – que atuarão na democracia e para o curso da participação social. Se o pacto estabelecido entre os blocos autoritário e oposicionista definiu as normas do sistema político, a atuação da esquerda nesse processo determinou as prioridades de seu programa e os seus respectivos aliados, agora organizados em coletivos e agindo estrategicamente para a promoção de seus interesses (PRZEWORSKI, 1991).

Em que pese a reorganização da esquerda nesse período, o fim das transições à democracia e o início das democratizações foi surpreendido pelo neoliberalismo na América Latina (STOKES, 2001). Isso porque as primeiras eleições presidenciais realizadas na década de 1990 tiveram vitórias de partidos de direita, representados por Fernando Collor de Mello, do então Partido da Reconstrução Nacional, e Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Socialdemocracia Brasileira<sup>10</sup> (PSDB), no Brasil; por Julio María Sanguinetti, do Partido Colorado (PC) e de Luis Alberto Lacalle, do Partido Nacional (PN), no Uruguai; e por Carlos Menem, do Partido Justicialista, na Argentina.

A adesão ao neoliberalismo e às recomendações do Consenso de Washington teve efeito fundamental na ação coletiva na América Latina (DAGNINO, 2004a). Este novo paradigma atingiu especialmente a esquerda e provocou uma transformação configuracional na sociedade, nos partidos e no Estado (ROBERTS, 2013). O seu consenso tecnocrático afastou a política de pressões externas que não as do mercado (CLEUREN, 2007) e colaborou, por exemplo, para o enfraquecimento do sindicalismo, observado no declínio das taxas de sindicalização (ROBERTS, 2013). O contexto é de modificação de uma ordem social e política sob a qual a estratégia destas organizações foi elaborada.

---

<sup>10</sup> Embora tenha adotado o rótulo socialdemocrata, o PSDB defendeu, desde a sua fundação, as premissas básicas do liberalismo econômico, e adotou, quando no governo, variadas reformas de extração pró-mercado. Até 2018, foi o principal partido político de direita no que toca a competição eleitoral em nível nacional (ROMA, 2002; VIEIRA, 2016).

Se em nível nacional houve uma hegemonia da direita, em nível local a esquerda obteve as suas primeiras vitórias eleitorais. A sobrevivência da esquerda está associada à oposição ao neoliberalismo em seus governos municipais por meio de mecanismos participativos cujo principal objetivo é a igualdade social. Os primeiros casos de sucesso são os do OP em Porto Alegre e do processo de descentralização participativa em Montevidéu, levados a cabo em 1989 pelo PT e pela FA (AVRITZER, 2002; GOLDFRANK, 2007). Estas experiências não só foram difundidas pela América Latina, como foram responsáveis pelo prestígio destas “marcas” partidárias, produzindo diferenciação frente os demais partidos e coesão dentro deles mesmos (LUPU, 2014).

É nesse momento, de contestação ao neoliberalismo e de redefinição do papel do Estado, dos partidos e da sociedade, que o programa político da esquerda passou a ser considerado factível e executável – elemento essencial para a sua credibilidade e expansão eleitoral na América Latina (BAIOCCHI, 2003). No entanto, a participação social em nível local não ocorreu em todos os países, tendo importância tanto o ordenamento social e jurídico quanto as estratégias partidárias relativas à conexão com as suas bases. Estas, por sua vez, foram resultantes do faccionalismo e do conflito partidário em torno da democracia (CLEUREN, 2007; POSNER, 2004b).

Dessa forma, a participação social está associada à fórmula escolhida pela esquerda para organizar a relação entre Estado e sociedade. O tema é uma constante de suas facções e está vinculado a suas distintas experiências no período de transição à democracia – experiências que moldaram os partidos e seus vínculos sociais, suas posições no sistema partidário e, em última instância, suas abordagens sobre o exercício do governo. Elementos fundamentais para os seus caminhos ao poder (LEVITSKY; ROBERTS, 2011).

É sob as consequências do neoliberalismo em nível nacional e da experiência em nível local que, na década de 2000, ocorre o “giro à esquerda” na América Latina. Um dos principais compromissos dos governos que compuseram esse movimento foi a adoção da participação social como expressão do “experimentalismo democrático” – um modo de governar dos partidos de esquerda e um eixo constitutivo de seus discursos e práticas políticas com o objetivo de gerar maior igualdade social e econômica (POGREBINSCHI, 2013a).

Duas transformações são essenciais para a compreensão desse processo na América Latina e dizem respeito a *quem* governa e *como* governa (LEVITSKY; ROBERTS, 2011). Em primeiro lugar, tem destaque a composição de seus ministérios, agora permeado por lideranças

oriundas do sindicalismo e da sociedade civil. No Brasil, por exemplo, essa excepcionalidade é característica do governo Lula, com 42,8% de sua elite dirigente pertencente aos sindicatos (D'ARAÚJO, 2009; STEFANONI, 2010). Em segundo lugar, junto às políticas de igualdade, tem importância a incorporação de grupos e pessoas nas decisões políticas, implicando em outra interação com o Estado. O “experimentalismo democrático” avança do local ao nacional, reconhecendo as limitações da representação política e, por meio de mecanismos participativos, expandindo os significados da democracia na região (POGREBINSCHI, 2013a).

Essas mudanças implicam em observar a atuação das organizações de esquerda não apenas na arena eleitoral, mas no intermédio entre a sociedade e o Estado. Nesse contexto, as facções intervêm como definidoras desta relação. A força do *ethos* participativo no interior dos partidos foi fundamental para as variações com relação à participação social. Se a maioria das pesquisas em ciências sociais enfatizou as estratégias da sociedade civil e os mecanismos participativos “de baixo para cima”, o destaque aqui são os partidos e os mecanismos participativos de “cima para baixo” – sem deixar de notar que estas categorias não são estanques, mas estão constantemente imbricadas (AVRITZER, 2009; ROMÃO, 2010; TEIXEIRA, 2013).

Este capítulo apresenta o marco teórico desta tese. Para tanto, é necessário analisar a fundação e o desenvolvimento das organizações de esquerda nos momentos de transição à democracia e de democratização, entendendo que a fundação de um partido deixa uma marca muito profunda sobre o seu desenvolvimento ulterior (PANEBIANCO, 2005 [1982]). A ênfase recai sobre o faccionalismo, o conflito intrapartidário e a relação com a sociedade civil.

A seção “A Esquerda e a Transição à Democracia na América Latina” analisa a relevância deste período tanto para a determinação do ordenamento constitucional e jurídico do regime político futuro quanto para a configuração interna destes partidos. Destacando o faccionalismo e os vínculos sociais dessas organizações, argumenta-se que este legado resultou em distintas formas de lidar com a relação entre o Estado e a sociedade por parte dos partidos de esquerda na região.

A seção “A Esquerda e o Experimentalismo Democrático na América Latina” observa a atuação da esquerda nas décadas de 1990 e 2000 e o seu avanço do local ao nacional, conectando a participação social à democratização e aos mecanismos escolhidos para estruturar a relação entre o Estado e a sociedade nesses governos. A principal divergência interna dessas

organizações ocorreu em torno da estratégia partidária tocante à democracia e à atuação nas instituições representativas. A mesma pergunta continua ecoando: como participar?

A seção “A Esquerda e as Variações em Participação Social na América Latina” apresenta como esses dois mecanismos causais – vínculos sociais e conflito intrapartidário – conectam a esquerda às inovações democráticas e são fundamentais ao êxito ou ao fracasso destas experiências. Para tal, proponho um modelo para a análise da participação social enquanto uma forma de resolução de problemas de ação coletiva e de escolha social, que diz respeito a aspectos societários e institucionais da democracia que os partidos devem lidar tanto em seu interior quanto em seus governos.

Por fim, nas “Considerações Finais” sintetizam-se os aportes teóricos desta pesquisa, delimitando o fenômeno a ser observado. Após examinar a esquerda e a democracia no contexto latino-americano, é hora de selecionar três casos que contribuem, também do ponto de vista metodológico, para a análise desta relação: o PT no Brasil, a FA no Uruguai e o PSCh no Chile.

### **1.1 A Esquerda e a Transição à Democracia na América Latina**

Os regimes autoritários existentes entre as décadas de 1960 e 1980 realizaram reformas estruturais e institucionais que transformaram os sistemas político e partidário da América Latina. Essas mudanças atingiram também a esquerda, de forma endógena ou exógena, razão pela qual o nascimento de seus partidos está vinculado à transição à democracia mesmo quando estas organizações já existiam previamente (MAHONEY; THELEN, 2009).

Os estudos sobre os partidos destacam a sua origem como um fator essencial para o seu desenvolvimento histórico, seja em sua organização interna, seja em sua atuação frente à sociedade e ao Estado, e essa etapa fundacional será importante para o desenvolvimento das estratégias partidárias (MAHONEY; THELEN, 2009; PANEBIANCO, 2005 [1982]). No contexto latino-americano, a esquerda tem como desafio vincular o seu reencontro e refundação à transição política e à definição das “regras do jogo” da democracia.

Para as teorias predominantes sobre a transição à democracia, este regime é instalado quando a competição e a participação política e eleitoral são restabelecidas. Como afirmam O’Donnell e Schmitter (1986): “A transição se encerra quando a ‘anormalidade’ já não constituiu a característica principal da vida política” (O’DONNELL; SCHMITTER, 1988, p. 107) ou “quando os atores estabelecem e respeitam o conjunto de procedimentos que

determinam o acesso aos cargos governamentais e que regulam o processo de tomada de decisões do Estado” (VITULLO, 2005, p. 17).

As transições à democracia na América Latina têm como característica o alto grau de incerteza com relação aos resultados. Como destacou José Álvaro Moisés, “elas começaram como transições do autoritarismo para alguma ‘outra coisa’, mas não há nada que assegure que essa ‘outra coisa’ seja necessariamente um regime democrático” (MOISÉS, 1995, p. 23). Quer dizer, nada garante que a transição política levará à consolidação democrática (DIAMOND et al., 1989; MOISÉS, 1995; O'DONNELL; SCHMITTER, 1986; O'DONNELL, 1996; PRZEWORSKI, 1991). O acontecimento crucial ocorre quando a incerteza é institucionalizada e todos os interesses estão submetidos à competição por meio da participação (PRZEWORSKI, 1991). O episódio, no entanto, é resultado de interações complexas e depende do comprometimento em médio prazo dos atores envolvidos nesta negociação (MAINWARING, 1989).

Przeworski (1991) observa que a principal característica das ditaduras militares latino-americanas foi a sua capacidade de impedir a ocorrência de resultados adversos aos seus interesses. Assim, o desafio era fazer com que as transições políticas resultassem em consolidação democrática, processo que depende do bloco autoritário, que passa a concordar com a abertura política ou deixa de ter outra alternativa que não a submissão à incerteza característica da democracia (PRZEWORSKI, 1991).

Esse processo tem início quando o regime autoritário começa uma abertura controlada do espaço político, autorizando a existência (mas impedindo a intervenção) de organizações em geral. Tal acontecimento pode ocorrer via uma fissura entre os militares ou via protestos. O segundo caso é o de maior incerteza, visto que apresenta um cenário em que as ruas são o único lugar de atuação da oposição devido à inexistência de esferas de negociação: ou há uma interrupção da transição política, ou uma incorporação da questão da democracia pelo regime vigente (PRZEWORSKI, 1991).

Przeworski (1991) identifica quatro atores-chaves nos dois blocos de negociações para as transições à democracia: no bloco autoritário, os intransigentes e os reformados; no bloco oposicionista, os radicais e os moderados. Para o autor, a consolidação democrática tende a ser resultado de um acordo entre os reformados e os moderados. Cabe aos primeiros instalar instituições plurais, obtendo ou neutralizando o consentimento dos intransigentes. Cabe aos

segundos controlar os radicais, preservando os acordos e a previsibilidade das transações (PRZEWORSKI, 1991).

A esquerda está situada no bloco oposicionista, reunindo, a depender do país, tanto intransigentes quanto reformados que competem pelo protagonismo desse processo – tanto entre ela mesmo quanto com outros atores do centro e da direita. No entanto, é ela quem detém uma relação próxima com a sociedade civil – que não está disputando espaço institucional, mas o “modelo” da transição à democracia em si. Assim, cabe à esquerda incorporar as suas demandas, caso contrário este vínculo estará debilitado e terá consequências sobre o curso posterior (PRZEWORSKI, 1991). No entanto, é importante observar em que medida e por quais meios há interesse em manter esta conexão.

Aqui, é fundamental compreender como ocorreram as negociações entre esses dois blocos: de forma conhecida ou desconhecida, equilibrada ou desigual. Quando ela é conhecida e desigual, as instituições são definidas por uma pessoa, um partido ou uma aliança. Quando ela é conhecida e equilibrada, são acomodadas reivindicações de diversos tipos devido à proporcionalidade do poder (PRZEWORSKI, 1991). O Uruguai, por exemplo, se distancia do Brasil e do Chile, em um contexto de conhecimento e equilíbrio entre os blocos autoritário e oposicionista (CHASQUETTI; BUQUET, 2004).

O fator determinante para o estabelecimento dessas novas democracias foi a restauração da competição política e eleitoral. Ao mesmo tempo, foram definidas as bases institucionais desses novos regimes, quer dizer, as condições sob as quais os atores agirão e o conflito político acontecerá. Mas se a democracia é definida pela incerteza e como “resultado contingente dos conflitos” (PRZEWORSKI, 1988), é importante destacar que em alguns casos a transição política preservou mecanismos destinados a evitar um futuro governo de esquerda ou impedir a implantação de uma agenda distinta aquela dos autoritários.

O mais notável destes casos é o do Chile, onde a transição à democracia manteve intacta as bases institucionais erguidas por Augusto Pinochet. Nesse contexto, o pacto estabelecido entre as forças situacionistas e oposicionistas foi responsável pela continuidade do modelo autoritário, perpetrado, por exemplo, por meio da permanência da Constituição de 1980 e da instauração do sistema eleitoral binominal de 1989 (GOMES DA COSTA; TANSCHKEIT, 2020). Pela prevalência desses entraves autoritários, é de razoável acordo que existe uma democracia “incompleta” (GARRETÓN; GARRETÓN, 2010) e “semissoberana” (HUNEEUS, 2014) no país.

Por outro lado, o conflito entre os radicais e os moderados prevaleceu na esquerda chilena até o estabelecimento do Plebiscito Nacional de 1988 como mecanismo de transição à democracia (GARRETON, 1990; MOULIAN, 2002; ORTIZ, 2007). Em alguma medida, essa cisão remetia a conflitos já existentes à época de Allende, centrado especialmente na concordância ou não com a “via democrática ao socialismo” (ORTIZ, 2007). O acordo entre estes dois atores do bloco oposicionista implicou em uma transição conhecida e desigual, mas especialmente desconectada da sociedade civil e, em grande medida, reativa a suas demandas (GARRETÓN, 2012; SILVA, 1993).

O exemplo acima ilustra que, se o momento crucial da transição política é quando não é mais possível intervir para alterar os resultados do processo político (PRZEWORSKI, 1988), a abertura controlada deste espaço pode condicionar as chamadas “regras do jogo” da democracia. Estas normas, apesar de não serem estáticas e poderem ser alteradas, definem o curso da democratização, pelo menos em seu estágio inicial (POSNER, 2004b).

A análise das teorias predominantes da transição à democracia, e especialmente de Przeworski (1991), permitem afirmar que as modalidades de transição definem os contornos dos sistemas político e partidário e, conseqüentemente, da esquerda. Esta, por sua vez, estabelece tanto o seu programa político, quanto a sua própria configuração, especialmente no que toca a acomodação de suas recém criadas ou estabelecidas facções. Do ponto de vista programático, o seu principal desafio é a conjugação entre democracia e socialismo e a conjugação entre representação política e participação social. As respostas dos partidos a essas questões estão associadas ao conflito intrapartidário e aos seus vínculos com a sociedade.

### 1.1.1 O Faccionalismo nos Partidos de Esquerda

O faccionalismo recebeu reduzida atenção na literatura sobre os partidos, sendo esparsas as abordagens teóricas e empíricas sobre a temática na ciência política (BASEDAU; KÖLLNER, 2011; BOUCEK, 2009; HINE, 1982; MAOR, 1997). Apesar disso, o estudo do fenômeno pode contribuir não só para a análise do conflito intrapartidário, mas também para a política em larga escala e em especial para as estratégias partidárias em suas mais diversas arenas de atuação (BELLER; BELLONI, 1978).

Edersveld (1964) vê os partidos como sistemas políticos em miniatura, cujas marcas são os procedimentos para a resolução de conflitos internos e a complexidade de seus processos de

tomada de decisão. Sartori (1976) observa que os partidos são compostos por pequenas coalizões ou grupos de pessoas que discordam dos seus objetivos e a melhor forma de chegar a eles. Katz e Mair (1995) notam que as regras dos partidos resultam de um balanço de poder e que são um recurso a ser utilizado na disputa intrapartidária. Abal Medina (2002) aponta que os partidos são permeados por diversos atores em competição por recursos e pelo controle da estratégia partidária.

O que diferencia o faccionalismo de outros grupos internos é a sua força organizacional e a sua durabilidade (BASEDAU; KÖLLNER, 2011; CARTY, 2004), cumprindo cinco requisitos: i) existir por certo período de tempo; ii) possuir um mínimo de organização; iii) exhibir uma consciência de grupo comum; iv) atuar ativamente para o cumprimento de metas políticas, sejam essas pessoais ou específicas do grupo dentro do partido para, então; v) ser discernido como um bloco dentro do partido (BASEDAU; KÖLLNER, 2011).

A força organizacional, no entanto, poderá variar entre facções altamente organizadas (ROSE, 1964; ZARISKI, 1960) e tendências frouxas e não coesivas (HINE, 1982; KEY, 1952). Essa configuração dependerá das regras e das convenções que organizam a vida partidária (HINE, 1982). Essas análises, no entanto, estão novamente restritas à abordagem organizacional dos partidos e a sua atuação apenas na competição política, para a definição das estratégias eleitorais, desprezando outras arenas de atuação essenciais para o funcionamento dos sistemas democráticos (LIPSET, 2000; ROSE, 1964).

O faccionalismo também está vinculado a outras duas dimensões elaboradas por Freire de Lacerda (2002): i) à definição de objetivos de longo prazo e ideologicamente fundacionais, na transição à democracia; e ii) aos objetivos de curto e médio prazo e as políticas ofertadas ao eleitorado, na democratização. Ambos os aspectos, o primeiro estrutural e o segundo conjuntural, estão constantemente sobrepostos e em transformação em razão dos desafios a serem enfrentados no ambiente de competição externa (FREIRE DE LACERDA, 2002).

Dessa forma, o faccionalismo existe predominantemente na esquerda e dá identidade a esses partidos, possibilitando que o tema da democracia seja uma constante, uma vez que diz respeito à questões internas e à atuação na sociedade e no Estado (BOUCEK, 2009; MAOR, 1997). Um aspecto essencial para a análise do conflito intrapartidário é a identificação de uma facção ou coalizão dominante, capaz de controlar as estratégias partidárias e impor as suas preferências sobre as demais (HARMEL; TAN, 2003). As circunstâncias sob as quais estas facções ou coalizões logram impor-se sobre as demais e manter ou alterar os objetivos

partidários de longo, médio ou curto prazo são essenciais para a análise da atuação dos partidos de esquerda no governo.

Segundo Harmel e Tam (2003), responsáveis por realizar uma investigação com cinco partidos da Alemanha e do Reino Unido entre as décadas de 1950 e 1990, o surgimento de uma facção ou coalizão dominante tem como objetivo a realização de algum tipo de transformação substantiva dos objetivos partidários. Esse processo ocorre sob circunstâncias específicas e é moldado pela própria rivalidade e nível de desacordo entre as demais facções (HARMEL; TAN, 2003).

Sem estudos equivalentes na América Latina, a análise de Gillespie (1995) sobre a atuação do Partido Socialista Espanhol (PSOE) na transição à democracia destaca como o faccionalismo foi uma característica determinante de sua participação neste processo e também de seu desenvolvimento posterior. O autor aponta como o passado de rompimentos e cisões, assim como o trauma da ditadura militar, geraram uma forte convicção de que a unidade partidária deveria ser o objetivo principal, na medida em que também evitaria a sua própria destruição. Essa ideia foi utilizada por suas lideranças durante a abertura política, especialmente quando questionadas por dissidentes sobre o acordo realizado com o bloco autoritário (GILLESPIE, 1995).

Nesse cenário, o PSOE vivenciou uma renovação interna e uma adaptação à nova ordem social e política do país, permitindo a existência de facções, historicamente proibidas pelo partido. Em grande medida, essa aceitação do conflito intrapartidário respondia ao seu novo objetivo, que não era mais o socialismo, mas a construção de uma democracia pluralista na Espanha (GILLESPIE, 1995). Assim, o PSOE optou por realizar uma transição à democracia pactuada com os antigos apoiadores de Francisco Franco. Confrontado com as ameaças de um novo golpe de Estado, líderes das facções de esquerda firmaram compromissos com os militares para preservar a esquerda e recuperar a democracia. Esta flexibilização possibilitou também a entrada de outros partidos, transformados em facções, no PSOE, feito que reduziu a competição entre a esquerda no sistema partidário. A experiência sugere que a existência de facções pode fortalecer o partido perante o sistema político (GILLESPIE, 1995).

Entendimento similar perpassou o PSCh com as recordações dos embates entre as suas facções durante o governo de Salvador Allende e as cisões existentes durante a ditadura militar. Essas memórias foram fundamentais para a chamada “renovação socialista” e para a sua refundação por meio de dois grupos antagônicos representados por Carlos Altamirano e

Clodomiro Almeyda. Essa percepção também influenciou a opção por um acordo com o centro na transição à democracia em torno da coalizão *Concertación de Partidos por la Democracia* (GARRETÓN, 2012; ROBERTS, 1998).

Em outro sentido, a “unidade na diversidade”, que marcou historicamente o PT e a FA, possibilitou a prevalência destes partidos perante a esquerda do Brasil e do Uruguai. Como será analisado, o faccionalismo colaborou para um debate pujante sobre a democracia, uma vez que incorporou distintos atores sociais e políticos às suas fileiras – seja como facções, seja como organizações de base (FREIRE DE LACERDA, 2002; YAFFÉ, 2005).

As análises sobre o faccionalismo ainda são limitadas e baseadas em organizações da Europa, e as facções tendem a ser consideradas entidades históricas e pré-partidárias cujo desenvolvimento ocorreu em um longo período de tempo ou é produto de divisões políticas dentro de partidos bem-estabelecidos (GILLESPIE, 1995). O faccionalismo, no entanto, não está restrito à Europa e, além de ser característico da esquerda latino-americana, pode adquirir diferentes faces em diversos períodos e sob distintas condições (BOUCEK, 2009). A questão da democracia e os seus modos de usar e o lugar da participação social são as principais discordâncias da esquerda na região (AVRITZER, 2002; DELAMAZA, 2005; FREIRE DE LACERDA, 2002; ROBERTS, 1998). Assim, é de fundamental importância compreender como as facções interferiram na atuação dos partidos da região, na transição à democracia e na democratização, e como o conflito intrapartidário influenciou nas decisões relativas à democracia e à participação social.

O argumento a ser desenvolvido com relação a essa temática é que, no que toca à participação social, o faccionalismo foi organizado em torno de um gradiente no que diz respeito às formulações em torno da democracia e da participação social, onde o *ethos* participativo esteve mais ou menos presente, ou mesmo ausente, a depender do partido e de suas facções. Essas formulações atuam fundamentalmente sobre a fórmula adotada para organizar a relação entre sociedade e Estado por esses partidos. Para tanto, deve ser observada junto aos seus vínculos sociais e a como as bases foram também incorporadas a essas organizações.

### 1.1.2 Os Vínculos Sociais dos Partidos de Esquerda

As teorias predominantes acerca da transição à democracia, vinculadas à “transitologia” ou à “consolidologia”, circunscrevem esse processo a um determinado período de tempo, definido em função do restabelecimento das eleições (VITULLO, 2005). As análises limitam-se a observar esse transcurso como uma negociação entre as elites políticas, excluindo outros atores que, ainda que não tenham participado diretamente das negociações entre os blocos autoritário e oposicionista, foram fundamentais para a abertura política.

No que tange ao bloco oposicionista, para além do reencontro e refundação dos partidos de esquerda, o período é também de recomposição dos sindicatos e da sociedade civil na América Latina. São os exemplos do novo sindicalismo, posteriormente representado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT-Brasil), do Plenário Intersindical de Trabalhadores – Convenção Nacional de Trabalhadores (PIT-CNT) no Uruguai; da Central Unitária dos Trabalhadores do Chile (CUT-Chile); da Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE); do Movimento Urbano Popular no México; e das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) (GOIRAND, 2009).

Esses atores foram fundamentais para a atuação da esquerda na abertura política e para a definição de suas estratégias com relação à democracia e à participação social, na medida em que possibilitaram o enraizamento social destes partidos. São desses vínculos e dessa interação que emergem as ideias de “democratização da democracia” e de “aprofundamento da democracia” constitutivos da esquerda latino-americana em emergência nesta época (DELAMAZA, 2010a; LECHNER, 1995; OXHORN, 2010; POGREBINSCHI, 2013a; ROBERTS, 1998).

Para a realização da análise aqui proposta é também necessário adicionar teorias alternativas à “transitologia” e à “consolidologia” e que concebem a democratização para além de um intervalo determinado, mas como um refazimento das relações entre o Estado e a sociedade que ocorre não só por meio do voto e da representação política, mas através de instâncias de participação social (ALVAREZ et. al., 1998; AVRITZER, 2001; AVRITZER et. al., 2002; SANTOS et. al. 2002; LECHNER, 1998). Como afirmam Avritzer e Costa (2005) a “democratização, nesse caso, já não é mais o momento da transição, é o processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular” (AVRITZER; COSTA, 2005, p. 703–4).

Tal abordagem, por outro lado, tem como limitação excluir os partidos de esquerda do processo de democratização. Nessa concepção, essa marcha rumo à democratização seria

protagonizada por uma sociedade civil autônoma no que diz respeito aos partidos (AVRITZER, 2012a). A separação entre os partidos de esquerda e a sociedade civil foi criticada especialmente no Brasil, país em que ambos atores estão vinculados e atuam com interdependência e interconexão em suas mais diversas arenas de atuação (LAVALLE; SZWAKO, 2015; ROMAO, 2010; TEIXEIRA, 2013).

Um olhar mais cuidadoso sobre a América Latina permite afirmar que a relação entre os partidos de esquerda e a sociedade civil é marcada pelo hibridismo e permeada por tensões. O importante aqui é observar como as estratégias partidárias produzem aproximações e distanciamentos com a sociedade civil, especialmente no que tange à relação entre democracia e socialismo e entre representação política e participação social (CLEUREN, 2007; TEIXEIRA, 2013).

Roberts (1998) argumenta que as ideias de “democratização da democracia” e de “aprofundamento da democracia” foram levadas adiante por uma aliança entre os partidos de esquerda em busca de sujeitos sociais, e organizações da sociedade civil à procura de representação formal nas arenas institucionais de formulação política. São exemplos proeminentes o PT no Brasil, o Partido da Revolução Democrática (PRD) no México, a coalizão Esquerda Unida no Peru e a FA no Uruguai.

Os esforços de organização de base dessas alianças desempenharam um papel essencial na democratização da sociedade civil e, muitas vezes, produziram alterações importantes nas relações sociais, econômicas e políticas em nível local (AVRITZER, 2002). No entanto, os seus ganhos estão condicionados por dois fatores. Em primeiro lugar, pelas condições estruturais que moldaram essa agregação e articulação, bem como pelo processo sob o qual estas demandas são canalizadas e processadas (ou dispersas e suprimidas) nas arenas institucionais. Em segundo lugar, pelas estratégias conflitantes da própria esquerda com relação à democracia e os seus objetivos, destacadamente se o papel dos partidos é garantir a ordem e a estabilidade política ou concretizar ideais de justiça social e realizar reformas sociais profundas (POSNER, 2003; ROBERTS, 1998).

Nesse contexto, são definidos os pilares dessas estruturas partidárias e as formas pelas quais grupos e indivíduos serão incorporados as suas fileiras, impactando fundamentalmente no papel que as bases exercerão nessas organizações (POLANCO, 2011; ROBERTS, 2002). No que tange aos vínculos com a sociedade, é possível observar duas opções na América Latina: pela adoção de uma estratégia estritamente eleitoral ou pela adoção de uma estratégia em que a

conexão com estes atores não seria apenas nas eleições, mas integrariam um processo mais contínuo de interação com esses partidos. Essas, por sua vez, seriam tributárias das variedades de transição à democracia na região (POSNER, 2004b, 2003).

Quais fatores levam à predominância de uma opção sobre a outra em diferentes contextos nacionais? Como estas estratégias impactam na relação entre o Estado e a sociedade? Em um contexto de abandono de uma visão refratária à institucionalidade por atores sociais e políticos, cabe aos partidos a decisão sobre como lidar com o associativismo característico desses novos contextos democráticos (TEIXEIRA, 2013).

Isso implica, fundamentalmente, no poder das bases sobre os processos decisórios. Quanto mais elas estão incorporadas à estrutura partidária, tanto no que toca à agregação quanto no que tange à deliberação, maior o comprometimento desses partidos com as suas demandas em suas administrações. É neste momento que a participação social exerce um papel fundamental para que a organização da relação entre o Estado e a sociedade pela esquerda, e a adoção de instituições participativas ou inovações democráticas passem a ser um guia às ideias de “democratização da democracia” e de “aprofundamento democrático”.

Por outro lado, quanto mais distantes das estruturas partidárias e quanto menor sua capacidade de intervir em suas estratégias, menor o empenho desses partidos com as bases. Nesses casos, uma vez que não ocorre essa aliança entre os partidos e a sociedade civil, não há incentivos para que mecanismos participativos para a decisão sobre políticas, cujo objetivo é a igualdade, sejam desenvolvidos. Como será observado adiante, o neoliberalismo é causa e consequência desse cenário de enfraquecimento da relação entre esses atores sociais e políticos e do comprometimento com alternativas democráticas mais radicais (ROBERTS, 1998).

Esse enfoque observa como esses vínculos (e as suas rupturas e continuidades ao longo do tempo) influenciam a esquerda no Executivo em um cenário em que os partidos estão cada vez mais dependentes do Estado e de seus recursos, sendo importante destacar como o faccionalismo interfere nessa relação (BASEDAU; KÖLLNER, 2011; KATZ; MAIR, 1994; VERGE; GÓMEZ, 2012). Dessa forma, as reformas estruturais, os arranjos institucionais e os modos dominantes de conexão entre essas organizações e as suas bases impactarão positiva ou negativamente a participação social (POSNER, 2004b, 2003).

Tanto a “transitologia” e a “consolidologia” quanto as teorias alternativas a essas análises ainda não consideraram como o faccionalismo é um componente fundamental para a estruturação da relação entre o Estado e a sociedade por parte da esquerda. E mais ainda, como

o conflito interno impactará no lugar da democracia no projeto político, nas transformações dos sentidos da participação social e das experiências no Executivo dessas organizações (AVRITZER, 2002; DELAMAZA, 2005; FREIRE DE LACERDA, 2002; ROBERTS, 1998). A fim de observar como essas definições foram essenciais ao contexto latino-americano, será analisada a atuação desses partidos já em democracia, destacadamente em suas experiências no Executivo local e nacional a partir da década de 1990.

## **1.2 A Esquerda e o Experimentalismo Democrático na América Latina**

As eleições presidenciais em 1989 no Chile e no Brasil marcam a primeira vez em que todos os países da América Latina, com exceção de Cuba, passaram a desfrutar dos benefícios de governos constitucionalmente eleitos<sup>11</sup>. Com o acontecimento, o universo democrático foi finalmente assimilado e integrado ao horizonte normativo da região (FOWERAKER, 2001; MIGUEL, 2005).

Como já observado, esse período foi inaugurado com vitórias de partidos de direita em nível nacional em toda a região, e pela primazia do Consenso de Washington, em que esses governos seguiram as diretrizes do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos da América (DAGNINO, 2004a). A concessão de novos empréstimos por essas agências foi condicionada ao cumprimento, pelos países da América Latina, de três premissas. Em primeiro lugar, pela disciplina fiscal, reduzindo o tamanho do Estado por meio de cortes no orçamento e no número de funcionários públicos. Segundo, pela reformulação do sistema tributário, para que as empresas pagassem menos impostos. E por fim, pela privatização de empresas estatais tanto no setor comercial quanto no de infraestrutura. Os exemplos incluem a privatização do Banco Continental peruano, em 1995, da mineradora brasileira Vale do Rio Doce, em 1997 e a petrolífera argentina YPF, em 1999.

Essas reformas afirmaram o mercado não só como o melhor mecanismo para alocar recursos, mas como um modelo de sociedade e de organização de toda relação social e política. A consequência imediata foi a redução da capacidade intervencionista do Estado para gerar políticas de igualdades e o debilitamento de ações comunitárias baseadas em laços de

---

<sup>11</sup> O México e o Peru, no entanto, realizaram as suas transições à democracia apenas uma década depois, com o fim do regime autoritário de Alberto Fujimori e da hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI), respectivamente, na virada do século XX para o XXI.

solidariedade (GARRETÓN, 2012). A única exceção foi o Chile, onde as reformas neoliberais foram realizadas ainda no autoritarismo.

Nesse contexto, a democracia passou a ser permeada pela tecnocracia e componentes individualistas adquiriram primazia sobre elementos associativos, com um impacto fundamental sobre a sociedade civil, o Estado e os partidos de esquerda. O neoliberalismo pode ser interpretado como uma segunda etapa da transição política cujo objetivo é o encolhimento das responsabilidades do Estado, especialmente no que toca à garantia de direitos (DAGNINO, 2004a; LANZARO, 2004).

Essa ordem foi altamente contestada na região, em especial devido às primeiras vitórias da esquerda em nível local e governos que buscaram governar por meio da participação social para a promoção de políticas de igualdade, marcando o ingresso definitivo da esquerda nas arenas institucionais da democracia (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; GOLDFRANK, 2007). A sua atuação pode ser brevemente definida pela seguinte estratégia:

“Um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas” (TEIXEIRA; DAGNINO; SILVA, 2002 apud DAGNINO, 2004a, p. 141).

Nesse novo cenário, o conflito social e político não estava mais organizado em torno da adesão ou não ao autoritarismo. A rivalidade passou a girar em torno da disputa pela construção democrática na América Latina, marcada por uma “confluência perversa” entre dois projetos: o neoliberal da direita e o participativo da esquerda (DAGNINO, 2004b; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

A “confluência perversa” estaria baseada “no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004a). Se o projeto participativo visa o compartilhamento das atribuições do Estado *com* a sociedade civil, o projeto neoliberal busca transferir as atribuições do Estado *para* a sociedade civil (DAGNINO, 2004b; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Essa disputa põe em xeque o novo horizonte normativo derivado da atualização programática da esquerda, agora não mais o socialismo, mas o “aprofundamento da democracia”.

O principal logro do projeto neoliberal foi a sua adoção como paradigma da gestão pública, em uma espécie de “consenso tecnocrático” que afastou a política de pressões societais,

exercidas destacadamente pela esquerda em conjunto com a sociedade civil (ROBERTS, 2015). Isso contribuiu para a desresponsabilização do Estado no que toca ao principal problema da região: os acentuados níveis de desigualdades sociais e econômicas.

O legado institucional do projeto neoliberal moldou os partidos e os sistemas partidários (ROBERTS, 2015). Assim, a adaptação do projeto participativo passou pelo questionamento sobre a forma pela qual essas democracias estariam sendo arraigadas na região (OXHORN, 2010). O condicionamento, nesse caso, foi a dois determinantes: o caráter das reformas orientadas ao mercado e o feitiço dos partidos de esquerda que estariam em contraposição ao neoliberalismo. Para tal, deve ser observado: i) se o sistema partidário foi marcado, neste período, por uma convergência ou por uma contestação ao neoliberalismo (ROBERTS, 2015); e ii) se a esquerda priorizaria esse “consenso tecnocrático” ou serviria como uma agência através da qual a população poderia participar das decisões sobre políticas públicas (POSNER, 2004). Como atuar sob este contexto adverso?

O Chile destoa como o único caso em que a contestação ao neoliberalismo não foi possível uma vez que sua implementação ocorreu durante a ditadura militar. No entanto, mesmo em democracia, o sistema partidário convergiu ao seu favor. E os socialistas, como será observado, foram progressivamente perdendo seus vínculos sociais e aderindo um modelo estritamente eleitoral de conexão com as suas bases (ATRIA, 2015; GARRETÓN, 2012; MOULIAN, 2002).

O ensaio inicial do projeto democrático ocorreu ainda na transição política e ganhou força com o restabelecimento da democracia, por meio das já mencionadas vitórias eleitorais em Diadema (1985) e Porto Alegre (1988), no Brasil; em Montevidéu (1989), no Uruguai; em Rosário (1989), na Argentina; e em Libertador (1992), o principal município da região metropolitana de Caracas, na Venezuela. É o início do então chamado “experimentalismo democrático”. O fenômeno não tem teorização prévia, é característico da América Latina e diz respeito à inserção de indivíduos e grupos sociais historicamente excluídos no processo político (DELAMAZA, 2010a).

### 1.2.1 Os Anos 1990: a Esquerda e os Governos Locais

O predomínio do projeto neoliberal e as reformas orientadas ao mercado nas décadas de 1980 e 1990 não foram “os últimos pregos no caixão dos partidos de esquerda”, como foi

defendido na época. A despeito dos múltiplos constrangimentos já observados, o período acabou por abrir novas oportunidades para a atuação destas organizações. A contestação ao neoliberalismo enfatizou o seu efeito sobre o aumento das desigualdades socioeconômicas durante os governos de direita. A proposta do projeto participativo girou em torno da adoção de formas de participação social para a inversão de prioridades econômicas (GOLDFRANK, 2008).

As oportunidades para a adoção do projeto participativo e para o crescimento dos partidos de esquerda em nível local foram impulsionadas por três fatores. Em primeiro lugar, devido às reformas destinadas à redução do peso do Estado, o neoliberalismo iniciou processos de descentralização que abriram espaços locais para a esquerda e tornaram governos municipais vitrines potencialmente mais relevantes. Em segundo lugar, o neoliberalismo fracassou em produzir forte crescimento econômico e em reduzir a pobreza e a desigualdade, perdendo o apoio público a suas reformas e aos atores associados a elas. Isso ajudou para que candidaturas de esquerda almejassem alcançar posições mais altas. Em terceiro lugar, o neoliberalismo deu à esquerda um inimigo em comum, facilitando alianças entre partidos e a sociedade civil. Se partidos de esquerda sempre tiveram visões diferentes em relação ao capitalismo e ao papel e tamanho do Estado, o antineoliberalismo permitiu que estas divergências fossem minimizadas (GOLDFRANK, 2008).

Dessa forma, o neoliberalismo passou a estar associado a uma democracia débil, colaborando para que uma das principais bandeiras do antineoliberalismo fosse o “aprofundamento da democracia”. Nesse momento, a esquerda passou a ser associada não apenas a um projeto redistributivo e a um Estado forte, mas também a propostas relativas à participação social, contribuindo para o aumento do apelo desses partidos na América Latina (AVRITZER; DE SOUZA SANTOS, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; GOLDFRANK, 2008).

Foi nesse contexto que o projeto participativo foi levado a cabo e passou a estar associado a uma incipiente ideia de “experimentalismo democrático”. Esse processo permitiu que o renovado programa político da esquerda fosse posto em prática em nível local. Novamente, as experiências do OP de Porto Alegre e do processo de descentralização participativa de Montevidéu são emblemáticas. Implementadas em aliança com a sociedade civil, destacadamente os conselhos de vizinhos e as associações de moradores, esses mecanismos de participação social foram conjugados à melhoria dos serviços públicos e

expandiram o apoio à esquerda (GOLDFRANK, 2011). Não à toa o PT governou Porto Alegre por 16 anos, perdendo as eleições após quatro mandatos consecutivos, e a FA dirige até hoje a prefeitura de Montevideú.

Para além dos ganhos dessas experiências no que toca ao bem-estar social, essas inovações são uma reação às políticas “de cima para baixo” do projeto neoliberal e contribuíram para uma abordagem própria da esquerda no que toca à democracia e à relação entre Estado e sociedade, tendo esses partidos como um intermediário essencial na América Latina (AVRITZER, 2009; TOUCHTON; WAMPLER, 2014). Mais de 30 anos após a adoção do OP em Porto Alegre, algumas perguntas são necessárias: o que explica o fracasso desses mecanismos de participação social em determinados países? E quais as variações encontradas ao longo do tempo?

A experiência brasileira oferece algumas pistas para a realização dessa análise. Em primeiro lugar, se o sucesso dessas experiências está associado à interação entre os mundos político e social, ela seria representada por um partido em específico: o PT. Essa conexão foi possível pela transformação das demandas da sociedade civil por participação social em instituições participativas organizadas pelo Estado em suas administrações em nível local. Em uma análise comparativa com outras duas instituições participativas, os Conselhos de Saúde e os Planos Diretores, o êxito do OP ocorreu, dentre outros fatores, devido ao nível de associativismo e à maior presença do PT em cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte (AVRITZER, 2009).

Esse contexto também contribuiu para o restabelecimento da ação coletiva sob a hegemonia do projeto neoliberal em nível nacional. O OP de Porto Alegre, por exemplo, contribuiu para a consolidação das associações de moradores já existentes e para a criação de novas associações de moradores e outras organizações da sociedade civil (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2003). Tendo em vista o enfraquecimento dos sindicatos, aliados tradicionais dos partidos de esquerda, o fato dessas experiências em participação social terem colaborado para a emergência de novos atores sociais é especialmente importante (GOLDFRANK, 2008).

Essas experiências tendem a ser fortalecidas quando existem estruturas destinadas à incorporação das bases nos partidos. Em uma via de mão dupla, partidos buscam o apoio da sociedade civil para ampliar o seu apoio popular e o seu poder de barganha, enquanto a sociedade civil busca o suporte dos partidos políticos a fim de obter um aliado no Estado e amplificar o seu poder de agenda (FOREWAKER, 2011). Essa integração também promove o

encontro de militantes com distintas perspectivas, balizadas pelo seu local de atuação, possibilitando espaços mais inclusivos e uma melhor percepção dos desafios a serem enfrentados por possíveis governos de esquerda.

Em segundo lugar, é importante observar as dinâmicas próprias dos partidos. Em um estudo sobre o OP de Osasco, Romão (2010) demonstra como essa instituição participativa foi permeada por pessoas com intensas atividades nos partidos, destacando a participação majoritária de filiadas e filiados ao PT. Nesse sentido, o OP teria um sentido estratégico para o partido, sobretudo no que concerne à formação de quadros partidários (ROMÃO, 2010). Ao retomar o OP de Porto Alegre, o autor verificou ainda uma intensa disputa entre facções em torno da participação social, tornando a experiência uma arena importante para a organização do conflito interno do PT (ROMÃO, 2010).

Avançando ainda mais nessas análises, Santos, Tanscheit e Ventura (2020) demonstram como a predominância de facções com uma visão participativa de democracia foram fundamentais para a articulação partidária em torno da participação social. Neste sentido, a presença do OP nos governos locais do PT estariam associadas a uma maior presença desses setores, resistentes à uma certa visão daquela que é, desde 2002, a sua facção principal: o Campo Majoritário (SANTOS; TANSCHIEIT; VENTURA, 2020). Esses estudos existem apenas no Brasil e a sua ampliação para outros países da América Latina, em especial aqueles governados pela esquerda, faz-se necessária.

O “experimentalismo democrático” ocorreu pela convergência entre esses atores que, presentes nos mundos social e político, atuam em conjunto para que a soberania popular não seja restrita ao calendário eleitoral e novos formatos participativos e deliberativos sejam praticados. O desafio dessa aliança é conciliar democratização e transformação social (LECHNER, 1995). O seu reconhecido sucesso contribuiu de forma decisiva para o crescimento institucional da esquerda na América Latina e a sua posterior ascensão em nível nacional.

Cabe observar ainda que, como sempre, o contexto importa. O poder dos rivais da esquerda em obstruir o desenho e a operação dos mecanismos participativos ocorreu, por exemplo, em Caracas com a Causa Radical (CR) e na Cidade do México com o Partido da Revolução Democrática (PRD) (CHAVEZ; FRANKLIN; GOLDFRANK, 2004). É também fundamental observar o legado da transição à democracia sobre a ação coletiva e o ordenamento constitucional e jurídico de cada país. Novamente, a exceção a este “experimentalismo democrático” é o Chile, com um sistema político refratário à participação social e à

incorporação de demandas oriundas da sociedade civil e cujo interesse, mesmo entre os partidos de esquerda, é garantir a estabilidade do sistema democrático, mesmo que restrito apenas às eleições (SOMMA, 2016). No final dos anos 1990, o projeto neoliberal foi posto em xeque com as vitórias de partidos de esquerda em nível nacional na América Latina.

### 1.2.2 Os Anos 2000: o Giro à Esquerda e os Governos Nacionais

A virada do século XXI foi marcada pela ascensão de governos de esquerda em toda a América Latina. Hugo Chávez na Venezuela (1998); Ricardo Lagos no Chile (2000); Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2002); Néstor Kirchner na Argentina (2003); Tabaré Vázquez no Uruguai (2004); Evo Morales na Bolívia (2005); Rafael Correa no Equador (2006); Daniel Ortega na Nicarágua (2006); Fernando Lugo no Paraguai (2008); e Mauricio Funes em El Salvador (2009). Em menos de uma década, dez candidaturas de partidos de esquerda foram consagradas vitoriosas em eleições presidenciais, um acontecimento inédito na região.

Após a ascensão, a esquerda foi exitosa em sua consolidação. Chávez foi reeleito em 2000, 2006 e 2012, e, logo após o seu falecimento, Nicolás Maduro foi eleito na Venezuela. Lagos fez sua sucessora Michelle Bachelet em 2005 e, após um interregno de quatro anos do governo de direita de Sebastián Piñera, Bachelet foi novamente eleita em 2013, no Chile. Lula foi reeleito em 2006 e sua sucessora, Dilma Rousseff, foi eleita em 2010 e reeleita em 2014, no Brasil. Néstor Kirchner conseguiu que sua sucessora, Cristina Kirchner, fosse eleita em 2007 e reeleita em 2011, na Argentina. José “Pepe” Mujica sucedeu a Vázquez em 2009 e Vázquez foi eleito mais uma vez em 2014, no Uruguai. Morales foi reeleito em 2009, 2014 e 2019 na Bolívia. Correa foi reeleito em 2009 e 2013 e seu sucessor, Lenín Moreno, foi eleito em 2017, no Equador. Ortega foi reeleito em 2011 e 2016 na Nicarágua. Funes também conseguiu fazer vitorioso seu sucessor, Salvador Cerén, em 2014, em El Salvador<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Os últimos cinco anos, no entanto, foram marcados pela eleição de novos presidentes de direita na América Latina. Mauricio Macri na Argentina (2015), Sebastián Piñera no Chile (2017), Iván Duque na Colômbia (2018), Jair Bolsonaro no Brasil (2018) e Luis Alberto Lacalle Pou no Uruguai (2019) são os mais notáveis exemplos do que tem sido chamado de “giro à direita” na região. Atualmente, apenas Argentina, Bolívia, Nicarágua e Venezuela estão sob governos de esquerda, e Ortega e Maduro representam regimes autoritários. Dessa forma, o “giro à esquerda” existiu apenas por um certo período de tempo, e a análise deste momento histórico é fundamental para a compreensão da realidade latino-americana.

Esse acontecimento foi totalmente novo e ocorreu em um período em que a região se encontrava mais democrática do que em qualquer outro momento de sua história<sup>13</sup> (OXHORN, 2010). Assim, o “giro à esquerda” teve o desafio de intervir no destino das democracias na América Latina – em seu fundamento e em sua operação (ARDITI, 2009; BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2010; LEVITSKY; ROBERTS, 2011).

Esses governos são corolários das transições políticas e dos governos locais da década de 1990 e de como ocorreu a atualização programática desses partidos a respeito de qual seria a sua forma de atuação enquanto intermediário da relação entre o Estado e a sociedade (LEVITSKY; ROBERTS, 2011). Qual seria o lugar da democracia e da participação social nessas administrações após a sua negação, no autoritarismo, e a sua restrição, no neoliberalismo? Como contestar o projeto neoliberal da direita implementado na década de 1990?

O denominador comum desses governos com relação ao “aprofundamento da democracia” e à “democratização da democracia” diz respeito a dois aspectos. Em primeiro lugar, à estabilidade política, com vistas a demonstrar o seu compromisso com as instituições representativas, em alguns casos realizando transformações nessas institucionalidades vis-à-vis o seu aprimoramento, como nos processos constituintes de países como Bolívia e Equador. Em segundo lugar, à criação de novas formas de participação social, com o intuito de ampliar a presença de pessoas e grupos nas decisões sobre políticas para além do calendário eleitoral

Esse novo ciclo foi marcado pela “repolitização” da construção da democracia na América Latina, notadamente pelo abandono (ao menos discursivo) do neoliberalismo e das recomendações do Consenso de Washington e pela retomada do Estado e de suas políticas. No entanto, esses governos foram marcados por diferenças importantes no que diz respeito à própria democratização, em especial no que toca a relação entre Estado e mercado, e entre representação política e participação social. Dessa forma, é possível identificar dois tipos de governos ou partidos de esquerda: moderados *versus* radicais (WEYLAND, 2009); moderados *versus* contestatórios (WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010); socialdemocratas *versus* populistas (PANIZZA, 2010); certa *versus* errada (CASTAÑEDA, 2006); renovadores *versus* refundadores (PEREIRA DA SILVA, 2014). No primeiro grupo estariam os casos do PT no Brasil, da FA no Uruguai e do PSCh no Chile; e no segundo grupo, os casos do MAS na Bolívia,

---

13 Posteriormente, Venezuela e Nicarágua, governos democraticamente eleitos, se tornaram autoritários.

da Pátria Altiva e Soberana (Alianza PAIS) no Equador e do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV)<sup>14</sup>.

O primeiro grupo, dos moderados, socialdemocratas ou renovadores, é caracterizado por uma política econômica ortodoxa e pelo não questionamento do capitalismo. As suas políticas sociais são voltadas ao combate à pobreza e à redução das desigualdades socioeconômicas, com destaque para os programas de transferência condicional de renda. O segundo grupo, os radicais, contestatórios, populistas ou refundadores, é reconhecido por uma política econômica heterodoxa e por um questionamento radical ao capitalismo e ao neoliberalismo, reestatizando e nacionalizando empresas e ampliando a intervenção pública do Estado (PEREIRA DA SILVA, 2014; WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010).

Se os renovadores são conciliadores, os refundadores são contestadores, e o mesmo ocorrerá com relação à democratização. O primeiro grupo aceita e enfatiza as instituições representativas, optando pela integração ao sistema político já estabelecido em seus países e buscando formas de fortalecer mutuamente a representação política e a participação social (GOLDFRANK, 2011; PEREIRA DA SILVA, 2014; POGREBINSCHI, 2013a). O segundo grupo questiona as instituições representativas e constrói novas institucionalidades por meio de processos constituintes<sup>15</sup> e de mecanismos de democracia direta, como referendos e plebiscitos (WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010).

O que não foi observado, no entanto, é que a primeira esquerda está representada por partidos ativos na transição à democracia, como o PT, a FA e o PSCh. Já a segunda esquerda está constituída por partidos fundados já na década de 1990, como o MAS, ou mesmo na antessala das vitórias presidenciais, como o Alianza PAIS e o Movimento V República, antecessor do PSUV (LEVITSKY; ROBERTS, 2011).

A atuação dos partidos pertencentes à primeira esquerda na transição à democracia será fundamental para a realização desta análise, na medida que as experiências em participação social, nesses países, foram frutos deste processo de abertura política. Para tanto, é necessário associar a trajetória destes partidos não apenas no que toca à inserção institucional da esquerda,

---

14 Os demais partidos ou governos de esquerda não costumam ser enquadrados nestes blocos. Por esta razão países como Argentina ou Nicarágua estão ausentes desta análise.

15 Nos três países os governos de esquerda impulsionaram a elaboração de novas constituições, promulgadas em 1999 na Venezuela, em 2008 no Equador e em 2009 na Bolívia.

mas ao seu papel essencial para a constituição de mecanismos de diálogo entre o Estado e a sociedade.

Investigações assim são raras, e os partidos tendem a estar ausentes das análises sobre o processo de democratização na América Latina. Em grande medida, isso remete à tradição brasileira e ao seu impacto na região (DELAMAZA, 2010a). No país, estudos sobre a participação social consideram de forma preponderante a sociedade civil; mas os partidos foram considerados, até certo ponto, uma ameaça ao êxito desses incipientes mecanismos participativos<sup>16</sup> (AVRITZER, 1995, 2002; AVRITZER; COSTA, 2005).

Em vez de excluir os partidos de esquerda, esta tese tem como objetivo observar como essas organizações lidaram com a questão da democracia em seus próprios contextos e quais as mudanças e continuidades verificadas ao longo do tempo (ROBERTS, 2002). Estudos assim visam compreender melhor as estruturas partidárias e o impacto do conflito intrapartidário sobre as suas estratégias. Isso colabora para um melhor entendimento da atuação destas organizações em outras arenas e também outras formas de conexão com as suas bases. Para tanto, é fundamental analisar quais efeitos as experiências em “experimentalismo democrático”, em nível local, tiveram sobre o nível nacional.

Avançando na compreensão do “giro à esquerda” e nas variações existentes entre os seus partidos e governos, Goldfrank (2011) identifica quatro grupos no que tange às experiências em participação social. O primeiro, com Argentina e Chile, onde não foram criados mecanismos participativos substantivos em nível local ou nacional. O caso seria justificado pela ausência de experimentos locais prévios, uma vez que tanto peronistas quanto socialistas implementaram parcamente o OP e nunca tiveram um grande comprometimento com a participação social. O segundo, com Bolívia, Equador e Paraguai, onde os mecanismos participativos foram mobilizados discursivamente e estão presentes em suas novas constituições (no caso dos dois primeiros países). O terceiro, com Venezuela e Nicarágua, onde os mecanismos participativos têm forte resistência da oposição e da sociedade civil, que considera que essas inovações visam minar a representação política e tem uma finalidade autoritária. O quarto, com Brasil e Uruguai, onde os mecanismos participativos são múltiplos e variados e não há uma oposição a sua implementação, como os casos do Conselho Nacional de

---

16 Para uma crítica a esta abordagem, ver, por exemplo, Gurza Lavalle (2003) e Burgos (2015).

Desenvolvimento Econômico e Social no Brasil, o chamado *conselhão*, e o Conselho Nacional de Economia no Uruguai (GOLDFRANK, 2011).

Essa análise permite encontrar variações não somente entre reformados e renovadores, mas dentro desses próprios grupos. O que diferencia o Chile do Brasil e do Uruguai? E a Venezuela da Bolívia e do Equador? Essa diversidade diz respeito às distintas experiências históricas e caminhos ao poder, responsáveis por moldar a organização dos partidos, seus vínculos sociais, suas posições nos sistemas partidários e as suas abordagens para o exercício de um modo democrático de governar (LEVITSKY; ROBERTS, 2011).

Para realizar uma análise histórica que permita compreender a renovação das esquerdas nas transições à democracia, a sua atuação nos anos 1990 e os seus governos nos anos 1990, serão analisados os casos vinculados à esquerda moderada. Esses partidos não apenas passaram pelos três períodos supracitados, como indicam caminhos opostos com relação à participação social. A pergunta, ao fim e ao cabo, sempre retorna. Como participar? Entender a sua evolução ao longo do tempo é o objetivo desta pesquisa.

### **1.3 A Esquerda e as Variações em Participação Social na América Latina**

Este capítulo apresentou como a transição à democracia, o faccionalismo e os vínculos sociais conectam as esquerdas às experiências de participação social e são fundamentais para seu êxito. Se esses fatores foram analisados com algum destaque na década de 1990, precisam ser observados também no “giro à esquerda” para se compreender os impactos dessas organizações na dinâmica latino-americana.

- 1) Com relação ao faccionalismo e ao conflito interno, será analisada a evolução do *ethos* participativo no interior dos partidos estudados. O fortalecimento dos mecanismos participativos estaria associado à uma maior presença de facções com este *ethos* participativo com relação à democracia. O enfraquecimento dos mecanismos participativos estaria associado à uma menor presença de facções com este *ethos* participativo com relação à democracia. Enquanto que a ausência de mecanismos participativos está associado à ausência de facções com este *ethos* participativo com relação à democracia. As transformações nos formatos dos mecanismos participativos estariam associadas à evolução da disputa intrapartidária

e, em especial, à hegemonia de uma destas facções sobre as demais.

- 2) Com relação aos vínculos sociais, será analisada a forma pela qual as bases foram incorporadas às estruturas partidárias. Em interação com o faccionalismo e o conflito interno, a análise permite observar como os partidos resolveram problemas de escolha social e de ação coletiva. A ausência de vínculos sociais está associada ao fracasso dos mecanismos participativos. A presença de vínculos sociais está associada ao êxito dos mecanismos participativos. Essa relação, por sua vez, está associada à atuação da esquerda na transição à democracia no que toca o seu marco institucional e o seu futuro ordenamento constitucional e jurídico. Adicionalmente, experiências em que as bases compõem as direções e executivas partidárias geram inovações sobre como as deliberações são exercidas internamente que são, posteriormente, experimentadas por meio de mecanismos participativos.
- 3) Dos contornos e da interação entre esses dois fatores, serão estabelecidas conexões com as bases de cunho mais eleitoral ou de cunho mais participativa. Estas conexões induzem à estruturação de preferências, a formação de acordos e a agregação de interesses para um resultado coletivo. O sucesso da esquerda está associado ao estabelecimento de ambas as conexões. Se por um lado uma conexão apenas participativa não é suficiente para que o partido obtenha vitórias em nível nacional, por outro lado a conexão apenas eleitoral compromete o êxito dos mecanismos participativos. Assim, é da conjugação entre representação política e participação social que o “experimentalismo democrático” passa a ser factível.
- 4) Em razão desses fatores, a mediação da relação entre o Estado e a sociedade adquiriu distintos contornos e está associada às adaptações dos programas partidários ao contexto. As experiências no que toca à acomodação das facções e das bases nas estruturas partidárias influenciarão os mecanismos participativos. Adicionalmente, as transformações nesses mecanismos participativos, de formatos mais participativos e deliberativos a formatos mais institucionais, estão associadas a processos de moderação partidária que favoreceram o enfraquecimento do *ethos* participativo, uma paulatina desvinculação social e uma ênfase nas eleições e na representação política,

entendendo que estas categorias não são estanques e estão em constante contato uma com a outra.

#### **1.4 Considerações Finais**

Este capítulo apresentou o marco teórico pelo qual esta tese será desenvolvida, fazendo uso de uma análise histórica que enfatizou a atuação da esquerda na transição à democracia e o seu impacto sobre o faccionalismo e os vínculos sociais desses partidos. Em seguida, foi destacado o “experimentalismo democrático” e os seus dois tempos: dos governos de esquerda em nível local, nos anos 1990, e do “giro à esquerda em nível nacional”, nos anos 2000. Com o objetivo de conectar os partidos de esquerda às experiências em participação social na América Latina, o seu referencial teórico foi definido por meio de três aspectos essenciais.

Em primeiro lugar, demonstrou-se como o socialismo foi substituído pelas propostas de “aprofundamento” e “democratização” da democracia, pela esquerda na América Latina. O conteúdo dessas ideias, no entanto, está associado ao processo de reorganização da esquerda, à sua atuação na transição à democracia e à disputa pela construção democrática na região em torno dos projetos participativo e neoliberal. O elemento fundamental dessas agremiações é o pluralismo interno e o estabelecimento de vínculos com a sociedade civil.

Em segundo lugar, o faccionalismo e os vínculos sociais foram inseridos como elementos que interagem e são essenciais para a compreensão da trajetória da esquerda no que toca ao “aprofundamento” e à “democratização” da democracia. Se a participação social é um elemento de divergências internas, o lugar das bases nas estruturas partidárias é um componente essencial para a adoção (ou não) e o êxito (ou fracasso) desses mecanismos participativos.

Em terceiro lugar, entendendo que as experiências em participação social integram a renovação programática e o novo projeto político da esquerda na região, realizou-se uma revisão dos estudos que conectam estes partidos aos mecanismos participativos. Essa análise identificou duas famílias de direita: as renovadoras e as reformadoras. Indo além, identificaram-se variações intrafamiliares no que tange aos mecanismos participativos, demonstrando a importância em compreender as variações em experiências usualmente consideradas similares.

Em razão do exposto acima, e bebendo tanto da “transitologia” e da “consolidologia” quanto dos estudos alternativos sobre a democratização, esta pesquisa tem o intuito de contribuir para a incorporação dos partidos de esquerda à análise sobre as experiências em

participação social na América Latina, valorizando a vida partidária e os seus desdobramentos ao longo do tempo.

O próximo capítulo tem como objetivo apresentar as duas ferramentas de pesquisa em metodologia qualitativa que serão utilizadas para a análise empírica: o estudo de caso e o *process-tracing*. Serão apresentadas as fontes primárias e secundárias utilizadas e o tratamento metodológico conferido por meio do programa *N-Vivo*. Será também justificada a seleção dos casos que subsidiam a análise empírica desta investigação.

## 2. METODOLOGIA E DADOS

Desde o clássico estudo de King, Keohane e Verba (1994) e os profícuos debates relacionados à utilização das ferramentas qualitativas e quantitativas para as pesquisas em Ciências Sociais, ocorreram muitos avanços metodológicos nas investigações desta área de conhecimento em nível internacional.

Em um primeiro momento, foi consolidada a tese de King, Keohane e Verba (1994) de que as metodologias qualitativas e quantitativas seriam oriundas de uma mesma tradição e possuiriam uma mesma lógica de inferência causal. Consequentemente, a metodologia qualitativa poderia ser aperfeiçoada por meio da aplicação de normas já estabelecidas pela metodologia quantitativa, quais sejam: as regressões multivariadas (AMORIM NETO; RODRIGUEZ, 2017). Subjaz a esses autores a assunção de que a metodologia quantitativa seria superior à metodologia qualitativa e que a utilização de teoria estatística poderia ser um antídoto à tradicional debilidade metodológica dessas pesquisas.

Esse estudo foi alvo de várias críticas, em especial na ciência política, e uma variedade de autoras e autores observou que King, Keohane e Verba (1994) tratam inadequadamente o problema da causalidade, relegando a segundo plano a discussão teórica e conceitual e deixando de oferecer uma estrutura geral para a inferência causal em pesquisas que utilizam metodologias qualitativas (Brady, Collier e Seawright 2010). Em razão destas discordâncias, foram elaborados argumentos alternativos no que toca ao equilíbrio entre as tradições qualitativa e quantitativa, seus desenhos e as abordagens metodológicas mais apropriadas para cada pesquisa (GOERTZ; MAHONEY, 2012).

Em um segundo momento, foi entendido que essas metodologias integram duas culturas de pesquisa distintas e, portanto, possuem abordagens próprias (GOERTZ; MAHONEY, 2012). A diferença fundamental recai no fato de que se a metodologia quantitativa é elaborada a partir de observações extraídas de bancos de dados, enquanto a metodologia qualitativa é baseada na observação de processos causais (BRADY; COLLIER; SEAWRIGHT, 2006).

No que diz respeito ao Brasil, Soares (2005) identifica um calcanhar metodológico como um obstáculo ao desenvolvimento da ciência política no país. Por um lado o autor elogia o aprimoramento das técnicas de pesquisa em metodologia quantitativa no Brasil, possibilitadas através de treinamentos como, por exemplo, o Programa Intensivo em Metodologia Quantitativa (MQ) realizado desde 1999 pelos Departamentos de Ciência Política e Sociologia

da Universidade Federal de Minas Gerais e a *Summer School in Concepts, Methods and Techniques of Political Science and International Relations*, realizada desde 2010 pelos Departamentos de Ciência Política e de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Por outro lado, Soares (2005) observa que o aperfeiçoamento de pesquisas em metodologias qualitativas é escasso, fazendo não apenas com que a área careça de rigor científico, mas também reforçando a ideia de uma Ciência Social ensaística. Para o autor, as pesquisas que afirmam utilizar métodos qualitativos são apenas “anti-quantitativas” ou “não-quantitativas”, sendo necessário que haja treinamentos similares aos citados acima sejam realizados no Brasil (Soares 2005).

Uma década depois, ao revisitar o “calcanhar metodológico”, Neiva (2015) observa o impacto desses treinamentos no uso de metodologias quantitativas em ciência política (43,8%) em comparação à sociologia (20,7%) e à antropologia (13,2%). A pesquisa analisou os periódicos brasileiros em ciências sociais com *Qualis* entre A1 e B3, entre 2000 e 2015. Na prestigiada *Opinião Pública*, por exemplo, esse número chega a 80%. O problema da utilização de metodologias qualitativas, no entanto, permanece. Levantamento posterior, realizado por Nicolau e Oliveira (2017) em seis periódicos *Qualis A* e de maior relevância na comunidade acadêmica brasileira, corrobora essa análise e revela que aproximadamente metade dos artigos em periódicos brasileiros não utiliza estatísticas, demonstrando que o uso de métodos qualitativos ainda é tímido no Brasil, representando o principal déficit da ciência política no país (González and Baquero 2013).

Um dos fatores que contribuem para esse contexto diz respeito à outra lacuna da área no país, que é a reduzida realização de pesquisas em política comparada, em especial cujo foco é a América Latina. González e Baquero (2013), ao analisarem a publicação em seis periódicos brasileiros da área de Ciência Política, cinco deles *Qualis A*, argumentam que, mesmo que as condições materiais e institucionais para a circulação de pesquisadores e o estabelecimento de redes de pesquisa tenham melhorado muito nos últimos anos – com a criação da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP) e diversas outras associações nacionais e iniciativas regionais –, não houve fortalecimento de estudos comparativos na ciência política com foco na América Latina<sup>17</sup>. A análise realizada pelos autores identifica que apenas 10% dos

---

17 Além dos periódicos de *Qualis A* Dados, *Opinião Pública*, *Brazilian Political Science Review*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* e *Revista de Sociologia e Política*, também foi analisada *Revista Debates*, de *Qualis B2*.

artigos publicados naqueles periódicos são de caráter comparativo e que, em muitos casos, as análises incluem o Brasil, mas não a região (González and Baquero 2013). Assim, ainda que a ciência política tenha sido continuamente institucionalizada nas últimas décadas (AMORIM NETO; SANTOS, 2005), isto não ocorreu no âmbito dos estudos comparados ou com centrados América Latina.

A utilização da metodologia qualitativa nas ciências sociais e a realização de estudos comparados com enfoque na América Latina são duas contribuições teóricas e metodológicas desta pesquisa. A próxima seção apresenta o método histórico-comparativo e as suas duas ferramentas mais usuais de pesquisa: o estudo de caso e o *process-tracing*. A segunda seção expõe como foi realizada a coleta e a análise dos dados utilizados: os documentos e as entrevistas. A terceira seção fundamenta e justifica a seleção dos casos analisados.

## 2.1 O Método Histórico-Comparativo

O método histórico-comparativo evoluiu consideravelmente nas duas últimas décadas, em especial devido aos trabalhos de Andrew Bennet, David Collier, Alexander George, Gary Goertz e James Mahoney, que têm se esforçado para a sua formalização na área da ciência política. No entanto, a sua utilização tem ocorrido destacadamente em pesquisas nos Estados Unidos da América. A sua aplicação na América Latina e no Brasil ainda é incipiente, contribuindo para que o olhar sobre a região ainda seja predominantemente realizado em centros de pesquisa do Hemisfério Norte (AMORIM NETO; RODRIGUEZ, 2017).

A metodologia visa a explicação de fenômenos políticos específicos e circunscritos a um determinado período de tempo (MAHONEY, 2007). Seus ganhos analíticos dizem respeito a cinco de suas características principais: i) ser uma precisa elaboração de conceitos; ii) recorrer permanentemente à lógica; iii) enfatizar mecanismos e processos causais em sequências históricas; iv) preocupar-se com o contexto, comparando um número relativamente pequeno e criteriosamente escolhido de países; v) buscar explicações causais, mas almejando apenas realizar generalizações contingentes (AMORIM NETO; RODRIGUEZ, 2017). Em resumo

“Entre as suas preocupações centrais, estão o delineamento de processos históricos específicos, a conceituação dos principais atributos destes e a identificação das condições explicativas dos resultados em tela” (AMORIM NETO; RODRIGUEZ, 2017, p. 1007).

São três as condições explicativas responsáveis por determinar a ocorrência ou não de um resultado: i) condição necessária, mas não suficiente, em que um resultado não teria ocorrido na ausência dela, mas também a sua presença não bastaria para garantir o resultado; ii) condição suficiente, mas não necessária, em que a sua presença garante a concretização ou a consumação do resultado que se deseja explicar; iii) condição necessária e suficiente, que exercem um efeito mais forte sobre o resultado que se quer explicar e, portanto, mais rara nas ciências sociais (Mahoney, Kimball, and Koivu 2009).

Nesta pesquisa, as características e condições explicativas do método histórico-comparativo são operacionalizadas por meio da utilização de suas duas mais usuais ferramentas de pesquisa: o estudo de caso, compreendido como uma análise de intensidade de um fenômeno espacial e temporalmente delimitado; e o *process-tracing*, – rastreamento de processos –, “uma ferramenta analítica para extrair inferências descritivas e causais a partir de evidências de diagnóstico – geralmente entendidas como parte de uma sequência temporal de eventos ou fenômenos”<sup>18</sup> (COLLIER, 2011, p. 824 tradução nossa).

Em síntese, o rastreamento dos processos é essencial ao estabelecimento dos mecanismos causais dos casos analisados, sem olvidar, no entanto, a sua vinculação ao contexto em questão, razão pela qual é aqui definido como um sistema complexo que produz um resultado pela interação de um número de partes (GLENNAN, 1996). Os mecanismos causais auxiliam na compreensão de processos históricos e na elaboração de uma explicação histórica que justifique a ocorrência de um evento de uma determinada forma.

A variação do *process-tracing* realizado nesta pesquisa é o de “construção de teorias”<sup>19</sup> para a explicação de resultados, visando a fornecer uma explicação minimamente suficiente para um resultado fragmentado em um contexto histórico específico. Isto se deve ao fato de ele construir uma explicação teórica generalizável a partir de evidências empíricas e inferir mecanismos causais mais gerais que existem a partir de fatores particulares. Apesar de analiticamente útil, a literatura não tem diretrizes para esta abordagem, sendo o trabalho análogo ao de um detetive (BEACH; PEDERSEN, 2013).

---

18 “Process tracing, to reiterate, is an analytic tool for drawing descriptive and causal inferences from diagnostic pieces of evidence - often understood as part of a temporal sequence of events or phenomena”.

19 As outras duas variações são chamadas de “testes teóricos” e “explicação de resultados”. Para um maior detalhamento, ver Beach e Pedersen, 2013.

Esse tipo de *process-tracing* será utilizado por duas razões: i) sabe-se que existe uma correlação entre X (causa) e Y (resultado), mas não se conhecem os potenciais mecanismos que conectam ambos; ii) constrói uma teoria média descrevendo um mecanismo causal que é generalizável fora do caso individual estudado. Adicionalmente, estudos desse tipo não reivindicam que o mecanismo causal descoberto seja suficiente para explicar um resultado, contribuindo para a valorização de distintos episódios presentes nos três casos analisados.

Nesta pesquisa, cujo objetivo é analisar a conexão entre os partidos de esquerda e as experiências em participação social na América Latina, as causas seriam as variações no processo de transição à democracia, enquanto o resultado seria a adoção (ou não) e o êxito (ou o fracasso) de experiências em participação social. Os mecanismos causais são o conflito intrapartidário e os vínculos sociais. A condição necessária é a existência de vínculos com a sociedade e a elaboração e a incorporação das bases nas estruturas partidárias. A condição suficiente é a existência de pluralismo político e a presença de um *ethos* participativo no interior destas organizações. Não existe, no entanto, uma explicação necessária e suficiente.

## 2.2 Análise dos Dados

Realizadas as devidas considerações sobre o método histórico-comparativo e as ferramentas do estudo de caso e do *process-tracing*, convém explicar as duas técnicas de pesquisa mais relevantes utilizadas neste trabalho: as entrevistas com elites partidárias e a análise documental.

O aprofundamento nos casos foi possível por meio da minha atuação como pesquisadora visitante no Instituto de Ciência Política da Universidad de la República, no Uruguai (2017), na Escola de Ciência Política da Universidad Diego Portales, no Chile (2018), além de ser, desde 2013, Pesquisadora do Laboratório de Estudos sobre a Democracia (LED) e do Observatório Político Sul-Americano (OPSA), ambos sediados no IESP-UERJ.

Para além da revisão bibliográfica referente aos casos estudados, utilizaram-se duas estratégias empíricas. Em primeiro lugar, foram selecionados os documentos a serem analisados em cada caso estudado, organizados como: i) documentos das facções partidárias; ii) documentos partidários; iii) programas de governo; iv) documentos governamentais; e v) legislações. Em segundo lugar, por meio da utilização do método bola de neve para a realização de entrevistas, foram entrevistados três grupos de elites partidárias para cada caso: i) dirigentes

partidários; ii) gestores locais e regionais; e iii) gestores nacionais. Foram realizadas 20 entrevistas no Uruguai, 13 no Chile e 17 no Brasil, somando 50 entrevistas em um total de 50 horas e 45 minutos. Além disso, foram realizadas reuniões com pesquisadores especialistas nesses países a fim de compreender melhor os casos estudados.

Tabela 1 – Entrevistados/as do Partido dos Trabalhadores – 2017 (Continua)

<b>Nome</b>	<b>Facção</b>	<b>Cargos no Partido</b>	<b>Cargos no Executivo</b>	<b>Cargos no Legislativo</b>
Gilberto Carvalho	CM	Executiva Nacional	Chefe de Gabinete do Governo Federal (2003-2009)	–
Joaquim Soriano	DS	Executiva Nacional	–	–
Jorge Bittar	CM	Executiva Nacional	–	Vereador do Rio de Janeiro (1992-1999) Deputado Federal (1999-2014)
José Dirceu	CM	Presidente do PT (1995-2002)	Ministro da Casa Civil (2003-2005)	Deputado Estadual de São Paulo (1987-1991) Deputado Federal (1991-1995 e 1999-2005)
José Genoíno	CM	Presidente do PT (2003-2005)	–	Deputado Federal (1983-2003 e 2007-2011)
Luiz Dulci	CM	Executiva Nacional	Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República (2003-2010)	–
Maria do Rosário	MPT	Executiva Nacional	–	Vereadora em Porto Alegre (1993-1999) Deputada Estadual do Rio Grande do Sul (1999-2003) Deputada Federal (2003-)
Miguel Rossetto	DS	Executiva Nacional	Vice-Governador do Rio Grande do Sul (1999-2003) Ministro do Desenvolvimento Agrário (2003-2006)	Deputado Federal do Rio Grande do Sul (1996-1998)

Tabela 1 – Entrevistados/as do Partido dos Trabalhadores – 2017 (Continuação)

Olívio Dutra	–	Executiva Nacional/ Presidente do PT do Rio Grande do Sul	Prefeito de Porto Alegre (1989-1992) Governador do Rio Grande do Sul (1998-2002) Ministro das Cidades (2003-2005)	–
Pedro Pontual	–	–	–	–
Pepe Vargas	DS	Executiva Nacional	Prefeito de Caxias do Sul (1997-2005)	Vereador de Caxias do Sul (1989-1993) Deputado Estadual do Rio Grande do Sul (1995-1996) Deputado Federal do Rio Grande do Sul (2007-2018)
Raul Pont	DS	Executiva Nacional	Vice-Prefeito de Porto Alegre (1993-1997) Prefeito de Porto Alegre (1997-2001)	Deputado Federal (1991-1992) Deputado Estadual pelo Rio Grande do Sul (2003-2015)
Ricardo Berzoini	CM	Presidente do PT (2007-2010)	Ministro da Previdência (2003-2004) Ministro do Trabalho e Emprego (2004-2005)	Deputado Federal (1999-2014)
Rui Falcão	CM	Presidente do PT (2010-2017)	–	Deputado Estadual de São Paulo (1991-1999 e 2007-2015)
Tarso Genro	Mensagem ao Partido	Presidente do PT (2005)	Prefeito de Porto Alegre (1993-1997 e 2001-2002) Ministro da Educação (2004-2005) Ministro das Relações Institucionais (2006-2007) Ministro da Justiça (2007-2010)	–

Tabela 1 – Entrevistados/as do Partido dos Trabalhadores – 2017 (Conclusão)

Tatau Godinho	DS	Executiva Nacional	–	–
Valter Pomar	AE	Executiva Nacional	–	–

Fonte: A autora, 2020.

Tabela 2 – Entrevistados/as da Frente Ampla – 2017 (Continua)

Nome	Facção	Cargos no Partido	Cargos no Executivo	Cargos no Legislativo
Alejandro Sánchez	MPP	Executiva Nacional	–	Deputado (2010-)
Ana Olivera	PCU	Executiva Nacional	Vice-Ministra de Desenvolvimento Social (2005-2010) Prefeita de Montevideu (2010-2015)	–
Daniel Olesker	PSU	N.E.	Ministro de Saúde Pública (2010-2011) Ministro de Desenvolvimento Social (2011-2015)	–
Daniela Payssé	AU	Mesa Política	–	Deputada (2005-2015)
Eduardo Lorier	PCU	Mesa Política	–	–
Enrique Rubio	VA	Mesa Política	Diretor da Oficina de Planejamento e Orçamento (2007-2009)	Senador (2000-)
Ernesto Agazzi	MPP	Mesa Política	Subsecretário de Pecuária, Agricultura e Pesca (2005-2008) Ministro de Pecuária, Agricultura e Pesca (2008-2009)	Deputado (2000-2005) Senador (2005/2010-2016)
Estefania Diaz	MPP	Plenário Nacional	–	–

Tabela 2 – Entrevistados/as da Frente Ampla – 2017 (Conclusão)

Gonzalo Civila	PSU	Plenário Nacional	–	–
Marcos Carámbula	Espacio 1001	N.E.	Prefeito de Canelones (2005-2015)	–
Marcos Otheguy	CFA	N.E.	–	Senador
Margarita Percovich	VA	N.E.	–	Deputada (2000-2010)
Mariano Arana	VA	N.E.	Prefeito de Montevideu (1994-2005) Ministro de Habitação (2005-2008)	Senador (2008-2010)
Monica Xavier	PSU	Presidenta da FA (2012-2015)	–	Senadora (2000-)
Oscar Andrade	PCU	N.E.	–	–
Oscar de los Santos	AP	N.E.	Prefeito de Maldonado (2005-2015)	Deputado (2015-)
Patricia Ayala	MPP	N.E.	Prefeita de Artigas (2010-2015)	Deputada (2010-)
Rafael Michelini	FLS	N.E.	–	Senador (1995-)
Raul Sendic	CFA	Mesa Política	Ministro da Indústria, Energia e Mineração (2009-2010) Presidente da ANCAP (2008-2009 e 2010-2013)	Deputado (2000-2005)
Ricardo Ehrlich	MPP	N.E.	Prefeito de Montevideu (2005-2010) Ministro de Educação (2010-2015)	–

Fonte: A autora, 2020.

Tabela 3 – Entrevistados/as do Partido Socialista do Chile – 2018 (Continua)

<b>Nome</b>	<b>Facção</b>	<b>Cargos no Partido</b>	<b>Cargos no Executivo</b>	<b>Cargos no Legislativo</b>
Camilo Escalona	NE	Presidente do PSCh (1994-1998, 2000-2003 e 2006-2010)	–	Deputado (1990-1998 e 2002-2006) Senador (2006-2014)
Carlos Ominami	–	Comitê Central	Ministro de Economia, Fomento e Reconstrução (1990-1992)	Senador (1994-2010)
Claudio Rammsy	–	–	Divisão de Organizações Sociais da Secretaria-Geral de Governo – Seção de Metodologias participativas para a implementação da Agenda Pro Participação Cidadã da Presidência (2006-2010)	–
Daniel Melo	CIS	Presidente da JS (2007-2010)	–	–
Ernesto Águila	ES	Comitê Central	Diretor de Estudos da Secretaria-Geral da Presidência da República (2006-2010)	–
Francisco Estevez	–	–	Diretor do Instituto Nacional da Juventude e da Divisão de Organizações Sociais (2000-2006)	–
Jaime Pérez de Arce	Tercerismo	Comitê Central	Divisão de Coordenação Ministerial da Secretaria-Geral da Presidencia (1994) Subsecretário de Educação (1994-2000) Vice-Presidente Executivo do ENAMI (2000-2006 e 2007-2010)	–

Tabela 3 – Entrevistados/as do Partido Socialista do Chile – 2018 (Conclusão)

Karina Delfino	NE	–	–	–
Leonardo Soto	CIS	Comitê Central	–	Concejal em San Bernardo (2004-2012)
Marcelo Schilling	Renovados	Comitê Central	Secretário do Conselho Coordenador de Segurança Pública (1991-1992)  Subsecretário de Desenvolvimento Regional do Chile (1994-2000)	Deputado (2009-)
Reinaldo Flores	CIS	Comitê Central	Chefe de Gabinete do Governo Federal (2003-2009)	–
Ricardo Nuñez	Renovados	Presidente do PSCh (1991- 1991/1998- 2000/2005-2006)	–	Senador (1990-2010)
Ricardo Solari	Tercerismo	Vice-Presidente do PSCh (1994- 2000)	Subsecretário da Secretaria-Geral da Presidência da República (1990-1994)  Presidente do Banco do Estado (1995-2000)  Ministro do Trabalho (2000-2005)	–

Fonte: A autora, 2020.

O tratamento do material coletado foi realizado por meio do *software* NVivo<sup>20</sup>, desenvolvido para suportar métodos variados de pesquisa com uma clara ênfase em métodos qualitativos. No NVivo foram feitas duas planilhas de atributos: a dos documentos (Anexo A, B e C) e a das entrevistas. As planilhas organizam e caracterizam as informações importantes a respeito dos arquivos analisados, como o tipo do documento e o ano em que foi publicado ou

---

20 O NVivo auxilia a organizar, analisar e encontrar informações em dados não estruturados ou qualitativos, como entrevistas, artigos, mídia social e conteúdo web. NVivo é um pacote de software de computador de análise qualitativa de dados (QDA) produzido pela QSR International. Ele foi projetado para pesquisadores qualitativos que trabalham com informações muito ricas baseadas em texto e / ou multimídia, onde são necessários níveis profundos de análise em pequenos ou grandes volumes de dados.

os cargos ocupados pelas lideranças partidárias. Após a importação desses arquivos ao programa, foi criado um livro de códigos (Anexo D) a fim de analisar o material coletado.

Após a codificação das entrevistas e dos documentos, o objetivo da pesquisa foi pesquisar palavras, expressões ou frases nos itens dos projetos por meio das ferramentas propiciadas pelo NVivo. A primeira, *frequência de palavras*, serve para explorar o uso, o contexto e o significado das palavras; verificar se uma ideia ou tópico é predominante nos arquivos; codificar palavras ou frases relevantes para o tema de pesquisa; e procurar por conceitos que incluam palavras semelhantes. A segunda, *codificação*, serve para ajudar a testar ideias, explorar padrões e identificar as conexões entre os temas, tópicos, pessoas e lugares em seu projeto. A terceira, *codificação matriz*, permite encontrar interseções de codificação entre dois tipos itens (nós, atributos, casos) e mostrar o resultado (quantitativo) no formato de tabela. A quarta, *tabela de referência cruzada*, possibilita verificar a disseminação da codificação por casos e atributos. A última, *análise de grupos*, é uma técnica exploratória utilizada para visualizar padrões no projeto, agrupando arquivos ou nós que compartilham palavras, valores e/ou codificações semelhantes.

O método histórico-comparativo e a utilização do NVivo, em diálogo com a literatura especializada, possibilitou o estabelecimento de um marco teórico-metodológico para a análise dos partidos selecionados.

### **2.3. Escolha dos casos**

Os partidos selecionados para esta pesquisa foram o Partido dos Trabalhadores (PT), a Frente Ampla (FA) e o Partido Socialista do Chile (PSCCh). Para fins comparativos, os três casos permitem delimitar o fenômeno observado, levando em consideração o contexto da transição à democracia ao término do segundo mandato presidencial destas organizações em seus respectivos países: no Brasil de 1979 a 2010, no Uruguai de 1980 a 2015 e no Chile de 1988 a 2010.

Em primeiro lugar, esses três partidos pertencem à família da esquerda chamada de moderada, socialdemocrata ou renovadora. Os três casos foram classificados, em algum momento, como partidos orgânicos de massa, com raízes na tradição socialista e com vínculos históricos com sindicatos e outras organizações de base (PÉREZ BENTANCUR; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2019). As suas lideranças passaram pelo trauma das ditaduras

militares e atualizaram os seus projetos políticos nesse contexto, substituindo o socialismo pela democracia e privilegiando a atuação nas instituições políticas (LANZARO, 2008; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; SERNA, 2004). É nos partidos de esquerda, e não de direita, em que o debate sobre democracia tem relevância, na medida em que diz respeito as suas identidades políticas e programáticas. No entanto, em uma mesma família de esquerda estão os *dois casos mais similares*, onde os mecanismos participativos não só foram adotados, como são múltiplos e variados, representados pelo PT e pela FA, e o *caso mais diferente*, onde os mecanismos participativos não foram criados ou fracassaram, representado pelo PSCh.

Em segundo lugar, esses três partidos têm a sua etapa fundacional no contexto da transição à democracia. Se essas esquerdas foram essenciais à abertura política, as suas atuações são destoantes. O PT e a FA convergem enquanto desafiantes do sistema partidário. Ambos privilegiaram a formação de partidos plurais e integrados por facções pertencentes a diversas tradições políticas, bem como os vínculos com o sindicalismo e com a sociedade civil. O PSCh é um conciliador frente ao sistema partidário e privilegiou uma aliança com o centro e uma negociação com as elites. A “renovação socialista” origina um partido homogêneo e que pouco a pouco se desvincula de suas organizações de base. Se o PT e a FA representavam movimento, o PSCh representava estabilidade. Essas estratégias partidárias durante a transição à democracia interagiram com o marco institucional definido neste período e influenciaram especialmente no ordenamento jurídico e constitucional do regime democrático. No entanto, o maior impacto diz respeito ao partido em si. E nesse caso, ao seu aspecto programático em no que toca à participação social.

Em terceiro lugar, todos os três possuem um alto grau de faccionalismo, delineado na transição à democracia e desde então em constante evolução. Isso ocorre tanto formalmente, por meio de seus próprios estatutos e demais regulamentos, quanto informalmente, pelas disputas nas distintas arenas de atuação com relação às estratégias partidárias. O PT é um partido plural, mas marcado desde a sua fundação pela presença de uma facção principal, o Campo Majoritário. Esse grupo conduziu o processo de moderação do PT e paulatinamente diminuiu o peso das facções com uma visão participativa da democracia e vinculadas à esquerda partidária – especialmente após a chegada de Lula à Presidência da República. A FA não só é plural, como é caracterizada por um equilíbrio entre as suas quatro principais facções: o Partido Comunista do Uruguai (PCU), o Movimento de Participação Popular (MPP), o Partido Socialista do Uruguai (PSU) e a Frente Líber Seregni (FLS). Nenhuma dessas facções é capaz

de ter sozinha o controle do partido e as regras internas induzem à formação de consensos, para que a unidade partidária não seja ameaçada. Três destas facções enfatizam uma visão participativa de democracia, e o processo de moderação partidário teve pouca influência sobre esta temática. Já o PSCh possui quatro facções em revezamento no poder: a Nova Esquerda, o Tercerismo, e os Renovados do Arratismo e do Nuñismo. No entanto, não existem divergências programáticas entre essas facções e, desde a “renovação socialista”, não há indícios de qualquer *ethos* participativo no partido ou em suas facções.

Em quarto lugar, os três geraram diferentes vínculos com a sociedade e formas de incorporação das bases às suas estruturas. O PT tem os sindicatos e a sociedade civil em sua origem e suas lideranças transitam comumente entre os mundos social e político. Essa presença é um marcador importante nas suas transformações. No entanto, sua relação com as bases modificou-se de tal forma que, já nos anos 1990, seus núcleos deixaram de influenciar as decisões partidárias e o partido passou a ser composto por filiados em vez de militantes (AMARAL, 2013b). Paulatinamente a facção principal ganhou autonomia em relação às demais facções e às bases para fazer valer a sua estratégia partidária, enfraquecendo o *ethos* participativo do PT. Se a FA é análoga ao PT no que toca a seus vínculos sociais, as bases foram incorporadas às estruturas partidárias de forma singular. Os Comitês de Base elegem metade das direções partidárias e seus militantes têm voz e voto. Com um equilíbrio interno complexo e um grau elevado de responsividade às bases, o processo de moderação da FA não foi fruto de uma só facção. E a despeito das divergências, o *ethos* participativo foi fortalecido após a sua fundação (YAFFÉ, 2005). Já no caso do PSCh, seus vínculos sociais foram rapidamente debilitados e já na década de 1990 eles não mais existiam. Essa estratégia foi deliberada, na medida em que o partido tinha um compromisso com a ordem e tratava qualquer mobilização popular como uma ameaça à estabilidade política. Assim, com facções cuja visão participativa da democracia é inexistente e sem a participação das bases em sua estrutura, o PSCh é um partido sem raízes, assim como o restante do sistema partidário chileno (LUNA; ALTMAN, 2011).

Em quinto lugar, e como consequência desses quatro aspectos anteriores, esses países provaram experiências variadas em participação social. O PT sofreu transformações importantes em sua organização interna, em sua estrutura partidária e em sua vinculação com as bases, que influenciaram os seus mecanismos participativos do local ao nacional. Do OP de Porto Alegre aos Conselhos e Conferências Nacionais de Políticas Públicas o *ethos*

participativo foi enfraquecido, sobrevivendo no partido, mas perdendo a sua força com a chegada de Lula à Presidência. As mudanças na FA ocorreram de forma consensual e os mecanismos participativos permaneceram os mesmos do local ao nacional, e sem variações nos governos Vázquez ou Mujica. Tiveram como foco principal a descentralização, e fizeram uso ostensivo dos Mecanismos de Democracia Direta (MDDs) previstos na Constituição do país. O PSCh não tem um compromisso com os mecanismos participativos, que funcionam como ensaios, tanto com Lagos quanto com Bachelet. Entre a esquerda na América Latina, o partido é o exemplo mais contundente de abandono de suas raízes na tradição socialista e de adesão à ordem política e à democracia apenas como uma competição política e eleitoral entre elites.

Os Capítulos 1 e 2 apresentaram o marco teórico e metodológico sob o qual esta tese será desenvolvida. Os cinco aspectos elencados acima evidenciam a existência de diferentes experiências históricas das esquerdas latino-americanas que moldaram os seus governos, assim como os aspectos a partir dos quais a comparação entre eles mostra-se pertinente. No que tange à democracia e à participação social, a trajetória dos partidos implicou em variações importantes e que necessitam ser analisadas com cuidado. Os próximos capítulos serão dedicados às análises de cada um dos casos.

### **3 O PARTIDO DOS TRABALHADORES E AS TRANSFORMAÇÕES EM PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

Existe quase uma década de distância entre a consumação do golpe cívico-militar no Brasil, em 1964, e no Uruguai e no Chile, em 1973. No Brasil, tanto a ditadura militar quanto a transição à democracia são reconhecidas por terem ocorrido de forma lenta e gradual. A abertura política foi iniciada em 1979, com a promulgação da Lei da Anistia e a modificação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, e findada em 1985, durante o período de José Sarney na Presidência da República, com a nova Constituição Federal sendo promulgada em 1988.

O autoritarismo no Brasil tem como característica singular o não fechamento do Congresso Nacional, autorizando a existência de dois partidos, o situacionista, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e o oposicionista, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Com o fim do exílio político e a restauração do pluripartidarismo no país, os militares tinham como expectativa, por um lado, controlar a transição à democracia no país, e, por outro lado, enfraquecer o MDB por meio da divisão da oposição (SHARE; MAINWARING, 1986).

A interferência sobre a evolução e a atuação dos partidos concebida pelo autoritarismo não esperava, entretanto, a emergência de novos atores no sistema partidário brasileiro. Como analisado na obra de Eder Sader (2001), a entrada em cena de personagens sociais e políticos entre as décadas de 1970 e 1980 gerou uma transformação na ação coletiva no país, ilustrada especialmente nas greves dos metalúrgicos do ABCD paulista<sup>21</sup>, embrião do “Novo Sindicalismo”. O fenômeno foi expandido para outros segmentos dos principais centros urbanos do país, como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (SANTANA, 1999).

A relevância do fenômeno supracitado diz respeito a sua vinculação aos “novos, coerentes e institucionalizados atores políticos que surgiram durante a transição” (KECK, 1992, p. 13), com destaque para o PT e a CUT-Brasil. Em 1979, foi criada a Comissão Nacional Provisória do “Movimento Pró-PT”, composta em sua maioria por sindicalistas como Jacó Bittar, do Sindicato dos Petroleiros de Campinas e Paulínia, Luiz Dulci, da União dos Trabalhadores do Ensino de Minas Gerais, e Olívio Dutra, do Sindicato dos Bancários do Rio Grande do Sul. Fundado em 10 de fevereiro de 1980 e reconhecido oficialmente em 11 de fevereiro de 1982, a novidade representada por esse partido está relacionada também à

---

21 Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema

existência de uma organização de atuação imprevista e imprevisível por parte do autoritarismo (KECK, 1992; MENEGUELLO, 1989).

A convergência entre sindicalistas, intelectuais e integrantes das CEBs da Igreja Católica é comumente destacada nas análises sobre a fundação do PT. No entanto, é importante observar que o PT é marcado desde a sua origem por um significativo faccionalismo, reunindo diversas organizações de esquerda do país, sejam estas egressas da clandestinidade e das experiências no exílio ou antigas partícipes do MDB descontentes com a sua linha de oposição ao regime militar (FREIRE DE LACERDA, 2002). O conflito intrapartidário é, então, fundacional à agremiação partidária, de composição interna bastante diversificada desde a transição à democracia.

Sob um cenário de reorganização social e política em todo o país, a ditadura militar foi sendo paulatinamente enfraquecida. Ainda que o MDB tenha sido fragmentado com a fundação do Partido Popular, do Partido Trabalhista Brasileiro, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e do PT, a oposição foi consagrada vitoriosa nas eleições gerais de 1982, realizada para todos os cargos eletivos à exceção da Presidência da República. O PT obteve o pior desempenho eleitoral do sistema partidário, elegendo apenas 8 deputados federais, dentre os quais 6 de São Paulo, 1 do Rio de Janeiro e 1 de Minas Gerais. A sobrevivência desta novidade ainda era contestada (KECK, 1992).

A vitória do bloco oposicionista nas eleições gerais de 1982 impulsionou o “Diretas Já!”, movimento ocorrido em 1983 e 1984 e que tinha como reivindicação as eleições diretas para a Presidência da República no Brasil. As mobilizações contribuíram para o enfraquecimento do autoritarismo e para o fortalecimento dos partidos oposicionistas e suas respectivas lideranças perante a população. A rejeição da Emenda Dante de Oliveira (BRASIL, 1983) na Câmara dos Deputados em 25 de abril de 1984 foi fundamental à disputa entre a esquerda na época. Com a derrota da proposta de eleições diretas, o PT optou, ao contrário das demais organizações, por não votar no Colégio Eleitoral, que elegeu de forma indireta Tancredo Neves à Presidência da República, em 15 de janeiro de 1985. Bete Mendes, Airton Soares e José Eudes, parlamentares que votaram na chapa Aliança Democrática, do candidato supracitado, foram expulsos do PT.

Nas eleições de 1985, o PT elegeu Maria Luiza Fontenele à prefeitura de Fortaleza, sua primeira conquista em uma capital. Em 1986, o PT dobrou o número de assentos na Câmara dos Deputados, passando de oito a dezesseis parlamentares. A organização, até então observada

com ceticismo no que toca a sua permanência no sistema partidário, vai pouco a pouco ocupando um espaço de destaque na competição política e eleitoral. A desconfiança do partido com relação à proposta do autoritarismo para a transição à democracia, expressa em seu posicionamento no Colégio Eleitoral é, no entanto, uma marca de todo esse processo (KECK, 1992).

A expressão mais recordada desse receio diz respeito à promulgação da Constituição Federal de 1988, em que os parlamentares do PT firmaram, mas votaram contra o texto final redigido pela Assembleia Constituinte de 1987-1988 (KECK, 1992; MENEGUELLO, 1989). Entretanto, a elaboração da Carta Magna foi marcada por uma forte confluência entre os partidos de oposição ao autoritarismo – destacadamente o PT – e a sociedade civil no que toca à consagração de diversos preceitos constitucionais relacionados à participação social, fortalecendo os contornos democráticos da relação entre Estado e sociedade no Brasil (AVRITZER, 2013; GURZA LAVALLE et. al., 2015).

Três fatores foram determinantes para a postura do PT durante a transição à democracia. Em primeiro lugar, a diferenciação em relação aos demais partidos da época, colaborando para a conformação e a posterior consolidação de uma “marca” singular no país (LUPU, 2017). Em segundo lugar, a relação com os sindicatos e a sociedade civil, dentre os quais diversos atores insatisfeitos com o pacto constitucional. Em terceiro lugar, a indefinição em relação ao programa político, ainda em fase de elaboração e em disputa entre as distintas facções que concorriam entre si.

Desta forma, se a “transição pela transação” no Brasil garantiu o predomínio das elites políticas sobre o sistema partidário, o acontecimento também é marcado pela existência de “novas formas de organização social e política que tentaram contestar o status quo” (KECK, 1992, p. 12). Esses atores decidiram, notadamente, por trabalhar com o PT, como aliados, no caso da sociedade civil, ou em seu interior, como no caso de diversas organizações de esquerda, agora transformadas em facções partidárias.

Em 1989 ocorrem as primeiras eleições presidenciais diretas no Brasil; Fernando Collor de Mello é eleito, em segundo turno, à Presidência da República, e a transição à democracia é definitivamente findada. A grande novidade foi a ida do PT ao segundo turno e a definitiva consolidação desta “anomalia” no sistema partidário brasileiro (ABERS; KECK, 2009; MENEGUELLO, 1989). Se o autoritarismo esperava controlar a atuação e o desenvolvimento dos partidos do novo regime democrático, o bloco não contava com a existência do PT.

Nesse período, foi elaborado o conceito de “socialismo petista”, destinado a conjugar democracia e socialismo e representação política e participação social (AMARAL, 2010; KECK, 1992; RIBEIRO, 2010). Esta proposta deve ser observada em articulação a sua origem nas organizações de base e em sua busca por ser um partido de massas, cujo objetivo é representar as demandas de grupos sociais historicamente excluídos da democracia no Brasil (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1979).

Uma melhor definição sobre o conteúdo desse conceito acompanhará o próprio desenvolvimento do PT e estará associada às primeiras vitórias eleitorais em nível local e ao desafio de ser governo já na virada da década de 1980. As ideias presentes no “socialismo petista” são, em alguma medida, traduzidas no “modo petista de governar”, “marca” pela qual as suas administrações passaram a ser reconhecidas e que está alicerçada em três pilares: i) o fortalecimento das relações entre o Estado e a sociedade; ii) a redução das desigualdades sociais e econômicas; iii) o aperfeiçoamento do Estado de Direito.

A democracia ocupou um lugar de destaque no conceito de “socialismo petista” e nos pilares do “modo petista de governar”. No entanto, o desenvolvimento do partido é marcado por uma disputa sobre o seu conteúdo, em especial no que toca a concretização de um princípio programático: a participação social. Esse processo levou a variações nos mecanismos participativos adotados pelo PT e deve ser observado à luz do faccionalismo e da relação com as bases. O que diferencia, por exemplo, a adoção do OP, em nível local, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs) e das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs), em nível nacional? E como estas experiências estão associados ao conflito intrapartidário e aos vínculos sociais do PT?

Esse capítulo investiga a vinculação entre o PT e as experiências em participação social no Brasil. Para tal, é necessário analisar a sua fundação e desenvolvimento desde a transição à democracia até a chegada de Lula à Presidência da República. Esta análise enfatiza como a evolução do faccionalismo moldou a visão de democracia do partido e os mecanismos participativos adotados em nível local e nacional em seus governos. O processo ocorreu em torno de um conflito entre duas alas, representadas, de forma mais expressiva, em dois estados: a esquerda do PT, no Rio Grande do Sul, e o centro e a direita do PT, em São Paulo<sup>22</sup>. Este

---

22 No caso brasileiro, o posicionamento político e as concepções de democracia de suas facções estão sobrepostos. Se a esquerda do PT está vinculada à concepção societal de democracia, o centro e a direita estão associados à fronteira das concepções mediadora e institucional de democracia.

percurso, que perdurará no decorrer da década de 1990, chegará ao fim no primeiro mandato de Lula, com a vitória dos paulistas na disputa interna do PT.

A seção “O Partido dos Trabalhadores e a Transição à Democracia no Brasil” analisa a fundação do PT à luz da abertura política no país, enfatizando o pluralismo em sua composição interna e os seus vínculos sociais. O período é de construção da identidade *petista*, fundamental para a sua diferenciação perante o sistema político. Argumenta-se que esta época foi fundamental para a vida partidária e para a organização do conflito intrapartidário em torno da democracia e da participação social, com destaque para a criação da facção Articulação dos 113 e a disputa com as facções de esquerda do PT.

A seção “Os Anos 1990: o Partido dos Trabalhadores e o Modo Petista de Governar” observa a evolução do conflito intrapartidário e das relações com as bases em torno da democracia e da participação social. O período é marcado pela contestação ao neoliberalismo por meio da Constituição Federal de 1988 e das administrações municipais do PT, quando são alicerçados os pilares do “modo petista de governar”. Defende-se que há um descompasso entre o PT, comandado pelo centro e pela direita partidária, e os seus governos locais, cujas experiências mais relevantes eram lideradas pela esquerda partidária. Quanto aos mecanismos participativos, esta disputa só será resolvida no primeiro mandato de Lula.

Em terceiro lugar, a seção “Os anos 2000: o Partido dos Trabalhadores e a Participação Social Como Método Democrático de Gestão” investiga o impacto do conflito partidário e das relações com as bases sobre a participação social nos governos Lula. O período é marcado pela hegemonia do centro e da direita partidária tanto no PT quanto no Governo Federal, especialmente após as derrotas em 2002 e em 2004 em Porto Alegre e no Rio Grande do Sul, culminando, por fim, na saída de Olívio Dutra do Ministério das Cidades em 2005. Alega-se que isto possibilitou o enfraquecimento do *ethos* participativo e o predomínio de uma visão cuja ênfase recaí sobre as eleições e a representação política, razão pela qual o PT não adotou o OP em nível nacional, priorizando os CGPPs e as CNPPs.

Por fim, as “Considerações Finais” sintetizam essas variações e examinam as variações nas experiências de participação social do PT, com destaque para o OP e as CNPPs. De um partido de militantes a um partido de filiados, com um amplo domínio da Articulação dos 113 sobre a estratégia partidária, foi priorizada, ao fim e ao cabo, uma atuação institucional do partido e de seus mecanismos participativos.

### 3.1 O Partido dos Trabalhadores e a Transição à Democracia no Brasil

A transição à democracia no Brasil é marcada pela emergência, como mencionado anteriormente, de novas formas de ação coletiva. O seu vigor é observado na criação de organizações como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em 1984, a CUT-Brasil, em 1983, e o próprio PT. Esses atores reivindicavam não apenas o acesso ao sistema político e às instituições representativas, mas fundamentalmente a ampliação das formas de participação social em um regime político democrático (AVRITZER, 2002; DAGNINO, 1994).

Desde a sua fundação, o PT defende a coexistência entre democracia e socialismo e representação política e participação social. Se a participação em eleições é rapidamente um objetivo partidário, a controvérsia gira em torno de como deveria ser a sua inserção institucional (DANIEL, 1988). Para tal, é necessário analisar o pluralismo que marca a sua fundação e permeará a sua evolução, em especial no que diz respeito aos conflitos sobre a democracia e que serão condicionados, em grande medida, pelo faccionalismo e seus vínculos sociais.

#### 3.1.1 O Facionalismo no Partido dos Trabalhadores

O PT é, desde a sua origem, marcado por um notável faccionalismo, possuindo uma composição interna bastante diversa e abrigando diferentes concepções no que diz respeito ao seu programa político e as suas estratégias partidárias (AMARAL, 2013b; FREIRE DE LACERDA, 2002; KECK, 1992; MENEGUELLO, 1989; RIBEIRO, 2010). Esta heterogeneidade é valorizada desde a sua fundação, como afirmado na Carta de Princípios do “Movimento Pró-PT”:

“O PT se constituirá respeitando o direito das minorias de expressarem seus pontos de vista. Respeitará o direito à fração e às tendências, ressalvando apenas que as inscrições serão individuais” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1979).

Dos sindicalistas, das CEBs, das organizações marxistas egressas da clandestinidade, dos intelectuais e das lideranças parlamentares oriundas do MDB, o conflito interno ocorreu, no que tange ao seu âmbito programático, em torno da democracia e da participação social e de suas tensões com o socialismo e a representação política (FREIRE DE LACERDA, 2002).

A sua primeira década foi marcada por uma tensão fundamental entre as suas alas mais moderada, liderada pelo novo sindicalismo, e mais radical, comandada pelas organizações

marxistas. Nos três primeiros anos há uma considerável autonomia entre as facções e o PT, existindo, por exemplo, a dupla militância, dificultando a sua consolidação e pondo em risco a sua viabilidade, prevalecendo a então chamada tese das “duas camisas” e a existência de “partidos dentro do partido” (GENOÍNO, 2017). Por esta razão foi criada, em 1983 a Articulação dos 113, organizada em torno de lideranças sindicais, intelectuais e independentes que, sob a liderança de Lula, buscavam reafirmar uma visão única da natureza e dos objetivos do PT. A facção, de acordo com José Dirceu, era:

“A afirmação do PT como um partido estratégico de luta pelo poder. A afirmação de uma visão de socialismo, de uma visão de Estado, a formação de uma maioria. E também um chamado às forças sindicais, dos movimentos populares, das CEBs e da esquerda independente a se organizarem, porque as correntes eram partidos políticos e ganhavam as discussões, e os outros não tinham organização, iam para as reuniões como se não houvesse nada em disputa, tinha muita inexperiência nesse sentido” (DIRCEU, 2017).

Durante a transição à democracia, o conflito interno esteve organizado entre a Articulação dos 113 e as organizações de origem trotskista e marxista-leninista, como a Organização Internacional Socialista, a Causa Operária, a Convergência Socialista, a Democracia Socialista e o Partido Revolucionário Comunista (PRC). Esta última, por exemplo, era liderada por José Genoíno, e foi dissolvida após a realização do 5º Encontro Nacional do PT e a aprovação da Regulamentação sobre as Tendências Internas, em 1987, proibindo a dupla militância e disciplinando os seus integrantes (FREIRE DE LACERDA, 2002). Esta foi uma vitória da Articulação dos 113 sobre as demais organizações do PT e a conformação de uma coluna vertebral composta por lideranças que emergiram na década de 1980, como José Dirceu e Dulci. Para fins comparativos, essa dimensão é fundamental, uma vez que a experiência do exílio ou a clandestinidade não integram a memória individual de suas lideranças ou coletiva do partido que, ao contrário dos demais, é fruto das possibilidades abertas com a democratização do país.

A democracia interna é fundamental à vida partidária. Por exemplo, a sua Comissão Executiva Nacional e o seu Diretório Nacional (modelo de organização reproduzido em nível estadual e municipal) funcionavam por representação proporcional e eram eleitos em seus Encontros Nacionais, onde distintas chapas competiam pela condução do partido. Entre 1979 e 1989, ocorreram seis Encontros Nacionais do PT, prevalecendo o chamado “direito de tendência”, em que poderiam haver facções organizadas para disputar o partido internamente,

mas que estariam, em última instância, subordinadas à direção partidária eleita (GODINHO, 2017).

Ainda em relação ao período da transição à democracia, é também importante destacar que o PT tem um posicionamento, no âmbito da esquerda, contrário tanto à experiência do socialismo real quanto à da socialdemocracia, seja pelo seu caráter autoritário ou pela sua adequação ao liberalismo, apresentando o conceito de “socialismo petista”, inicialmente vago e melhor definido no 5º Encontro Nacional, em que a questão democrática ocupava um lugar de destaque (AMARAL, 2010; FREIRE DE LACERDA, 2002; MENEGUELLO, 1989).

Sob a presidência de Lula entre 1981 e 1988, é fundamental notar a disputa em torno de duas concepções divergentes no que toca a democracia: de um lado, a da Articulação dos 113, em que prevalece a ênfase nas instituições representativas; de outro, a das organizações marxistas, em que há uma desconfiança com relação ao Estado e uma visão mais tática da competição política e eleitoral, em que essa é um acesso para alcançar a revolução socialista (TEIXEIRA, 2013). Paulatinamente, foi perdurando a visão inicial da Articulação dos 113, pautada na ideia de que as conquistas populares poderiam ocorrer no ambiente democrático (BITTAR, 2017).

Essa visão, representou uma prevalência da Articulação dos 113 no PT e também diz respeito às transformações existentes nas organizações de esquerda de origem marxista, que tem o seu programa renovado a partir da ênfase no valor intrínseco das instituições representativas e em que o projeto socialista de transformação social é substituído por um processo de “aprofundamento da democracia” (ROBERTS, 1998). Como aponta José Genoíno, egresso do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e da Guerrilha do Araguaia, líder do PRC:

“A gente começava a formular que a democracia era um meio e era um fim (...) então a primeira coisa era essa ideia de que a democracia era estratégica, como um meio e como fim. A gente antes de tudo era democrata, depois socialista, depois a gente definia” (GENOÍNO, 2017).

No decorrer da década de 1980, ocorreu um duplo processo, de imposição da Articulação dos 113 sobre as demais facções partidárias e de renovação das organizações de esquerda de origem marxista de forma a favorecer a disciplina partidária, essencial para a atuação do PT na transição à democracia e para a sua promissora atuação institucional.

Na transição à democracia, o PT ascendeu como o único partido não originário do aparelho do Estado (RIBEIRO, 2010). Essa relativa independência possibilitou uma atuação

voltada para a sua consolidação no sistema político e para que alguns de seus ideais participativos fossem inicialmente experimentados em nível municipal e constitucionalmente garantidos com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Se a “transição pela transação” brasileira foi capitaneada por um pacto entre as elites políticas, o PT certamente não fez parte desta. Foi a sua vivacidade interna e os seus vínculos com a sociedade que permitiram ao partido levar a sua agenda democrática adiante.

### 3.1.2 Os Vínculos Sociais do Partido dos Trabalhadores

A expansão do associativismo no Brasil ocorreu especialmente nos centros urbanos, como Belo Horizonte, Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro (SANTOS, 1993; AVRITZER, 2012; BAIOCCHI, 2005). Essas coletividades, como as CEBs, são responsáveis pela origem das reflexões sobre a democracia e a participação social e de sua própria experimentação. Se no início prevaleceu certa aversão à institucionalidade, é observada uma aproximação com os partidos no decorrer da década de 1980, bem como um forte engajamento em eleições (TEIXEIRA, 2013).

Por essa razão, se o processo de transição à democracia está circunscrito a um período específico de tempo, o de democratização foi concebido, por esses atores, como de longo prazo, marcado não apenas pelo reestabelecimento e posterior consolidação da competição política e eleitoral, mas pela transformação na relação entre o Estado e a sociedade no Brasil por meio da criação de mecanismos de inclusão social e política da população (AVRITZER, 2002; BOSCHI; DINIZ, 1989). Da mesma forma, essa não seria derivada apenas de um pacto entre as elites políticas, como afirmava a “transitologia”, mas fruto de um intenso debate entre esses novos atores (TEIXEIRA, 2013).

A aproximação com os partidos ocorreu por meio do PT, um representante das novas formas de ação coletiva e fortemente vinculado ao espaço público e à sociedade civil. A sua origem foi permeada “pela ideia de maximização da participação dos indivíduos nas decisões políticas” (MENEGUELLO, 1989) e pela criação de espaços destinados ao fortalecimento dos vínculos partidários com a sociedade civil, bem como pelas incorporação desses atores na dinâmica interna do PT (TEIXEIRA, 2013).

À vista disso, com o Estatuto do PT de 1981 foram criados os núcleos de base do PT, instâncias de organização temática ou territorial destinadas à integração do partido com os

movimentos sociais e à participação de sua militância nas deliberações partidárias (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1981). Esses agrupamentos, mecanismos de vinculação das bases com o partido, representaram uma das inovações que o PT trouxe ao sistema político. Como observa Amaral (2010):

“Ainda antes da fundação do partido, em 1979, o Movimento pró-PT estabeleceu que seus membros seriam aqueles que, além de apoiar a carta de princípios do Movimento, se integrassem a algum Núcleo e participassem de suas reuniões e atividades de forma regular. No Ato de Lançamento do PT, em São Paulo, em 1980, só obtiveram credenciamento os representantes e líderes sindicais indicados pelos Núcleos” (AMARAL, 2010, p. 109).

De acordo com Amaral (2011) existia, em maio de 1980, mais de vinte e seis mil filiadas e filiados vinculados à seiscentos e trinta e dois núcleos de base existentes, por sua vez, em vinte e três estados do país. À época, São Paulo concentrou 19% desses agrupamentos e 23% de seus integrantes, indicando a relevância do estado no processo de formação do partido (AMARAL, 2010). Ainda como uma inovação, predominou à época a proposta de não organizar o PT apenas em diretórios, conforme a Lei dos Partidos Políticos, tendo os núcleos como expressão do “DNA de participação” da agremiação (DIRCEU, 2017).

Os núcleos de base contribuíram para a legalização e inserção do PT na competição política e eleitoral “por meio da articulação com setores da sociedade civil organizada e de intensa participação de seus membros” (AMARAL, 2010, p. 110). Ainda que o vigor destas instâncias tenha entrado em declínio logo na primeira década de existência da agremiação partidária, os núcleos de base serviram para as primeiras reflexões do PT sobre o tema da participação social e a criação de mecanismos de decisão política que priorizassem os seus vínculos sociais (TEIXEIRA, 2013).

O PT é marcado desde o princípio pelo fenômeno da múltipla identidade, ou seja, por pessoas com múltiplas filiações. Como afirma Roberts (2002), representaria um caso de ligações encapsulantes entre o partido e a sociedade civil, marcado por estruturas organizacionais *mass-based* e modos participativos de filiação, incorporando as pessoas diretamente no processo político para além do ato exclusivo de votar (ROBERTS, 2002). A ligação privilegiada seria com o sindicalismo, e não à toa as suas principais lideranças eram simultaneamente dirigentes partidários e sindicais, como Gilberto Carvalho:

“Para a gente, a história de um partido que nascia de baixo e que prezava a democracia interna e a participação das pessoas era como uma luva, era exatamente aquilo que a gente sonhava possível fazer na política, porque a gente já tinha militância sindical, já tinha militância de bairro, militância da pastoral social, então a expressão política adequada para a gente era o sonho de um partido” (CARVALHO, 2017).

Nessa conjuntura, a relação do PT com a sociedade civil atravessou tanto o seu crescimento eleitoral e as primeiras administrações municipais quanto a sua atuação nas instituições. Os núcleos de base foram a inspiração para a primeira proposta do PT para a promoção da participação: os Conselhos Populares, espaços de transferência de poder à sociedade civil, que seria o ator central das administrações petistas. Não existia, no entanto, uma diretriz que explicasse o que significava governar por meio dessas experiências (BEZERRA, 2014; PONTUAL; SILVA, 1999b).

Os Conselhos Populares se configuraram como espaços de organização da sociedade civil sem nenhum vínculo com o Estado. Apesar de terem sido incentivados por alguns governos, foram esferas autônomas com relação ao governo e sem interferência sobre as políticas públicas (BEZERRA, 2014). O período, porém, é marcado pela construção da identidade do partido, permeada por tensões e conflitos internos que dificultaram o êxito desta experiência, e o PT vivenciou um “choque de realidade” marcado por uma nova proposta orientada à partilha do poder e que será caracterizada pela defesa de mecanismos participativos baseados na cogestão entre o governo e a sociedade. Ainda assim, a “mudança ambiental” (COUTO, 1994) de uma organização que nasceu na oposição e passou à situação (com a chegada aos governos locais) foi essencial à elaboração do partido no que toca a participação social.

Se os núcleos de base e a experiência dos Conselhos Populares ocorrem na origem do PT, a Assembleia Nacional Constituinte indica um amadurecimento e uma unidade partidária no próprio processo de transição à democracia. Como aponta Bezerra (2014), a elaboração de uma nova constituição evidenciou um partido bem definido em relação à ênfase na competição política e eleitoral e na disputa de espaços institucionais. Nesse contexto, a maioria de sua bancada está conectada tanto à direção partidária quanto às organizações de base que participaram da fundação do partido, portanto fortemente coesa e preocupada em viabilizar as suas bandeiras no texto constitucional (BEZERRA, 2019; KECK, 1992).

Para aspirações comparativas, é fundamental observar a priorização nos vínculos com a sociedade civil durante o processo de transição à democracia, razão pela qual o PT esteve

associado à ideias amplas de democracia, como “governar por meio de Conselhos Populares”, quando comparado com outros partidos (BEZERRA, 2014). Por essa razão, ainda que o PT tenha aceitado, enquanto integrante do bloco oposicionista, negociar com o bloco situacionista, como observado pela “transitologia”, o pacto estabelecido pela agremiação nesse período foi prioritariamente com esses outros atores. Essa característica é determinante no que tange as suas futuras experiências em relação à participação social.

Entretanto, sua identidade é atravessada por divergências internas características de uma organização formada por tradições políticas diversas, razão pela qual os contornos do “socialismo petista” e do “aprofundamento da democracia” demoraram a ser delineados, prevalecendo certa desorganização nas primeiras experiências locais. Essas divisões foram relacionadas tanto ao papel dos núcleos quanto à relação do partido com a sociedade civil nas administrações municipais. A disputa entre essas visões foi fundamental para o desenvolvimento do *ethos* participativo e para a força posterior de suas facções na organização interna e nos governos do PT.

A abertura política inaugurou um novo período no que diz respeito à democracia brasileira. Por um lado, a Constituição de 1988 consagrou diversos direitos relacionados à participação social e à diversificação da relação entre o Estado e a sociedade. Por outro lado, o PT materializou esses preceitos constitucionais em seus governos, respondendo ao programa político e às bases sociais (FALCÃO, 2014). A disputa em torno da democracia e da participação social ainda estava relegada a segundo plano, e o mais importante era consolidar a organização no sistema partidário. A virada da década de 1980, no entanto, foi surpreendida pelo neoliberalismo. Entender os seus efeitos sobre a dinâmica social e política do Brasil e sobre o próprio PT é fundamental para analisar os conflitos intrapartidários em torno da democracia.

### **3.2 Anos 1990: O Partido dos Trabalhadores e o Modo Petista de Governar**

Com a eleição de Collor à Presidência da República, tem começo um processo de transformação no programa político da direita no Brasil, marcado pela crítica à intervenção do Estado e pela ascensão do mercado como ordenador da dinâmica social e política da época (CAMPELLO DE SOUZA, 1992). Sob esse modelo, iniciado com os governos Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) e consolidado com Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram realizadas reformas amparadas na redução da participação do Estado na economia

tanto por meio de privatizações ou concessões privadas quanto na abertura econômica a empresas de capital estrangeiro (SALLUM, 1999).

No que diz respeito à dinâmica social e política do Brasil, é importante assinalar que o neoliberalismo foi de encontro aos direitos sociais e políticos estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Se o reconhecimento do direito de sindicalização do funcionalismo público possibilitou, por exemplo, o ingresso de centenas de organizações na CUT-Brasil, a privatização de empresas estatais acompanhada da desindustrialização provocou uma quebra no padrão de mobilização, especialmente da organização sindical, à época pilar da oposição no país. A política, durante esses governos, esteve restrita à arena institucional (SALLUM, 1999).

Em que pesem as transformações decorrentes da adoção do projeto neoliberal, o legado da transição à democracia, especialmente o marco estabelecido pela Constituição Federal de 1988, colaborou para que a esquerda realizasse uma oposição tanto no âmbito político quanto no institucional, essencial para a elaboração de um projeto participativo para o país. Observado, por exemplo, na incorporação da participação da sociedade como princípio norteador das políticas de proteção social nas áreas de assistência social, educação e saúde; ou na descentralização político-administrativa e de autonomia dos municípios em matéria de instituição e arrecadação de tributos, com a criação do Fundo de Participação dos Municípios<sup>23</sup> (AVRITZER, 2013; GURZA LAVALLE; DE MELO ROMÃO; ZAREMBERG, 2015; TEIXEIRA, 2013).

A Constituição Federal de 1988 impulsionou, na sociedade civil como um todo, o estabelecimento de novas dinâmicas de relação com o Estado (COSTA, 1999). Contribuiu para esse processo a manutenção dos vínculos sociais do PT, em progressivo crescimento eleitoral. Nacionalmente, o partido passou de 35 a 91 parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados entre 1990 e 2002, além de ter chegado em segundo lugar nas eleições presidenciais realizadas em 1989, 1994 e 1998, e em primeiro lugar em 2002. Localmente, logo nas eleições de 1988, a primeira realizada sob a Nova República e após a promulgação da Carta Constitucional, a agremiação venceu 36 prefeituras, com destaque para duas capitais, Porto Alegre e São Paulo, e a região do ABCD paulista.

---

23 Respectivamente: Artigos 29, XII; 198, III; 204, II; 206, IV; 30, III; 145; 159, I, b.

A conjunção entre o PT e a sociedade civil foi determinante na realização da oposição ao neoliberalismo. Tem destaque o Governo Paralelo do PT, um exemplo de *shadow cabinet*<sup>24</sup>, responsável por articular os atores sociais e políticos que participaram da campanha presidencial de Lula em 1989. Ao realizar propostas alternativas às políticas desse governo, o partido qualificou a sua oposição. A experiência colaborou também para a campanha do “Fora Collor”, deixando de existir apenas com a consolidação do *impeachment*, cuja estratégia foi reconhecidamente liderada pelo PT (MARTUSCELLI, 2010; SALLUM; CASARÕES, 2011).

Posteriormente, o PT realizou as chamadas Caravanas da Cidadania, lideradas por Lula e consideradas fundamentais para o amadurecimento dos programas de governo do PT. Iniciadas em 1993 em Garanhuns, no Pernambuco, e finalizadas em 1996 no Guarujá, em São Paulo, a experiência percorreu trezentos e cinquenta e nove cidades e vinte e seis estados, e teve como objetivo conhecer experiências virtuosas e manter a articulação dos atores sociais e políticos da oposição em torno de propostas variadas para o desenvolvimento do país. Em 2001, quarenta e sete cidades de 7 estados foram percorridas<sup>25</sup> naquela que foi considerada a antessala da vitória nas eleições presidenciais de 2002.

Ao mesmo tempo, esse período é atravessado por diversas paralisações, como a greve unificada convocada pela CUT, em 1995, à qual aderiram milhares de petroleiros, eletricitários, telefônicos e servidores da educação (MARTINS; RODRIGUES, 1999). No que diz respeito especificamente aos docentes das instituições federais de ensino superior, foram realizadas cinco greves durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, 2000 e 2001<sup>26</sup>. Os exemplos acima são apenas algumas ilustrações do vigor da oposição ao neoliberalismo e aos governos de direita vigentes na década de 1990<sup>27</sup>. Como coloca Maria do Rosário, vereadora em Porto Alegre na época:

“Em minha opinião, esses vínculos diferenciados que o PT construiu com a sociedade brasileira seriam sobre as suas características de representação mais efetiva e genuína no sentimento de mudança do Brasil, sempre observando o conjunto da esquerda como importante, mas sem dúvida sem o PT nós

---

24 Os “Gabinetes Sombra” são oficialmente reconhecidos no Reino Unido, e tem como finalidade a fiscalização, por parte da oposição, das políticas públicas desenvolvidas pelo governo, bem como a proposição de propostas alternativas, pressionando o Executivo a explicar ou executar determinadas ações públicas.

25 História. Disponível em: <<https://www.institutolula.org/historia>>. Acesso em 11 de março de 2010.

26 Histórico de Greve. Disponível em: <<https://www.sedufsm.org.br/?secao=greve#1993>>. Acesso em 11 de março de 2020.

27 Nossa História. Disponível em: <<https://mst.org.br/nossa-historia/97-99/>>. Acesso em 12 de março de 2020.

teríamos só um pacto nas elites, nós não teríamos a oposição que foi feita com a força que foi feita, contra o neoliberalismo implementado pelo Fernando Henrique Cardoso, e a demarcação, e a tradução em movimentos populares de massa, entre várias outras características” (ROSÁRIO, 2018).

Se esses processos foram essenciais para a contestação ao neoliberalismo na esfera nacional, eles também contribuíram para a adesão do PT ao sistema político por meio de uma oposição realizada, ainda que articulada à sociedade civil, no âmbito institucional. É na esfera local, no entanto, que a sua capacidade em ser uma alternativa viável a esse modelo foi testada, e é no contexto de suas administrações municipais que é elaborado o “modo petista de governar”, cujas diretrizes são a promoção da participação e a inversão de prioridades (BEZERRA, 2019; BITTAR, 1992; TANSCHKEIT, 2014).

No que diz respeito à ampliação da participação social, é realizada uma síntese do que a definiria: “os seus laços com a sociedade civil e seu compromisso com a transformação social, pondo em prática políticas redistributivas” (BEZERRA, 2019, p. 10). O tom já é diferente da década de 1980, uma vez que as propostas deveriam ser viáveis, e é consolidada a ideia de que os espaços participativos deveriam ser coordenados pelo governo com a participação da sociedade civil (BEZERRA, 2019), afastando, ideias revolucionárias das organizações marxista-leninistas ou *basistas* das CEBs sobre esses espaços, expressas na proposta dos Conselhos Populares. Persistem, no entanto, diferentes visões sobre a relação com as instituições e com a sociedade.

É sob esse cenário que os governos *petistas* adotaram, tanto para contestar o neoliberalismo quanto para efetivar as diretrizes da inversão de prioridades e da promoção da participação, as inovações democráticas, cujo principal exemplo é o OP. Se essas experiências foram posteriormente adotadas por organizações à esquerda e à direita do sistema partidário brasileiro, foi a conexão entre o PT e a sociedade civil e os seus fins redistributivos que condicionaram o seu êxito e fez do Brasil o “maior laboratório de experiências em inovações democráticas do mundo” (GURZA LAVALLE; ROMÃO; ZAREMBERG, 2015).

No bojo desse processo, no entanto, ocorreram transformações no interior do próprio PT cujas marcas são as tensões entre democracia e socialismo e participação social e representação política, em especial devido ao descompasso entre o nacional e o local no que toca à disputa intrapartidária. Se há um acordo em levar adiante um “projeto participativo”, há uma disputa sobre o seu conteúdo e a relação com a sociedade civil e as instituições representativas. Com a superação dos Conselhos Populares ainda na década de 1980, a década

de 1990 é marcada por novos dissensos, o qual os mecanismos participativos serão espaços privilegiados para a sua expressão.

### 3.2.1 Conflito Intrapartidário e Democracia no Partido dos Trabalhadores

Entre 1986 e 1991 a Articulação dos 113 atuou com o objetivo de disciplinar o conflito intrapartidário e as facções foram finalmente regulamentadas em 1990<sup>28</sup>. Em “Um Partido Pluralista”, de 1990, João Machado sintetiza o embate da época:

“havia [as tendências] que viam no PT o caminho estratégico para a construção de um partido revolucionário de massas no Brasil, as que entendiam que o PT deveria cumprir o papel de uma frente ou de um ‘um partido institucional’, e as que viam na participação no PT muito mais um expediente tático para chegar aos trabalhadores e para acumular força para seus próprios projetos” (MACHADO, 2018).

Sob o comando de José Dirceu, o objetivo da Articulação dos 113 seria debelar ambas as visões, utilitária e tática, do caráter do PT: as facções seriam agrupamentos com a finalidade de defender, apenas internamente, determinadas posições políticas, não podendo assumir expressão pública ou ter vida permanente. A regulamentação do “direito de tendência” no I Congresso Nacional do PT resultou na dissolução de centros autônomos de poder e na centralização política por meio das instâncias de direção partidária (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1991).

O que é importante notar, ao longo desses anos, é uma estratégia traçada a partir de São Paulo com o objetivo de garantir a unidade de ação do PT, iniciada em 1983, com a Articulação dos 113, e finalizada em 1991, no I Congresso (AMARAL, 2010). Vale ressaltar que a regulamentação do “direito de tendência” envolveu um acordo entre a facção majoritária e outras minoritárias para a expansão da representação proporcional nos Diretórios às Comissões Executivas (RIBEIRO, 2010), como já ocorria no Rio Grande do Sul (VARGAS, 2017).

---

28 O “direito de tendência” foi fruto de intenso debate entre as facções e as principais lideranças partidárias à época. Para acesso a esta discussão, ver os artigos nos Boletins Nacionais do PT de dirigentes como José Dirceu, Olívio Dutra, Raul Pont e Tarso Genro. Todos os textos estão disponíveis no Número 16 da Revista Perseu. O tema ocupou as discussões do IV, V, VI e VII Encontros Nacionais do PT, em 1986, 1987, 1989 e 1990, respectivamente, e do I Congresso Nacional do PT, em 1991. O “direito de tendência” foi regulamentado pelo Diretório Nacional do PT em 20 de maio de 1990. Disponível em: <<http://revistaperseu.fpabramo.org.br/index.php/revista-perseu/issue/view/19>>. Acesso em 02 de junho de 2020.

Dessa forma, o PT ingressa na década de 1990 já sob o predomínio do “centralismo democrático”, em que o debate é estimulado, mas as decisões são tomadas pelas suas direções de forma definitiva e devem ser aceita por todas as suas facções (GUARNIERI, 2009). A existência da proporcionalidade organizou o conflito interno e o papel das tendências como representantes e interlocutoras das pessoas filiadas ao partido, sendo fundamental para a competição política intrapartidária (AMARAL, 2010). Em 1991, estas estavam organizadas em quatro blocos: o primeiro, com a Articulação dos 113; o segundo, com a Nova Esquerda, a Força Socialista, o Partido Revolucionário Operário, o Partido Comunista Revolucionário, a Ala Vermelha e o Partido Por Uma Tendência Marxista; o terceiro, com a Democracia Socialista, o Trabalho, a Convergência Socialista, a Luta Pelo Socialista, o Partido Operário Revolucionário e a Luta de Classes Causa Operária; e o quarto, com a Vertente Socialista e o PT Vivo (GUARNIERI, 2009).

Na primeira metade da década de 1990, a facção majoritária atuou descompassadamente e teve dificuldades para formar maiorias nas direções partidárias. No VIII Encontro Nacional do PT, em 1993, ocorreu uma cisão na agora chamada Articulação Unidade na Luta que acarretou na fundação da Articulação de Esquerda e na conformação de uma união entre esta tendência e a Democracia Socialista que, em aliança com a chapa Na Luta PT, obteve 55,6% dos votos, levando à vitória e ao consequente predomínio das agrupações de esquerda no Diretório Nacional. Como explica Valter Pomar, dirigente da facção:

“O que de fato motivou o surgimento da Articulação de Esquerda não foi nenhuma decisão programática ou doutrinária, foi a tentativa de manter para a disputa de 1994 o fundamental da estratégia que a gente havia adotado em 1989, contra aqueles que defendiam que era preciso ampliar políticas de aliança ao centro e à direita e moderar o programa do partido” (POMAR, 2017).

O período entre 1993 e 1995 é marcado por impasses internos que chegaram ao ápice nas eleições presidenciais de 1994. Apesar de terem maioria no PT, as facções de esquerda possuíam uma pequena representação no Legislativo, arena de crescente importância para o partido, e não participaram da coordenação da campanha presidencial, realizada à revelia do Diretório Nacional e tendo como consequência mais uma derrota de Lula, dessa vez para Fernando Henrique Cardoso (DIRCEU, 2017; GENOÍNO, 2017; POMAR, 2017).

Nesta época, as divergências no interior do PT estavam estruturadas em três eixos: i) luta social *versus* luta institucional; ii) relação com as instituições liberais; e iii) política de

alianças. A esquerda partidária advogava por uma atuação prioritária com a sociedade civil e propunha a superação da institucionalidade liberal e a realização de alianças apenas com os partidos de esquerda. A Articulação Unidade na Luta e a direita partidária defendia uma atuação simultânea na sociedade civil e nas instituições liberais, além de sugerirem o aperfeiçoamento destas instâncias e a realização de alianças também com os partidos de centro (AMARAL, 2010; FREIRE DE LACERDA, 2002). A distinção fundamental ocorreu na articulação entre a democracia e o socialismo e a representação política e a participação social.

O conflito intrapartidário aproximou a Articulação Unidade na Luta e a Democracia Radical, originária da Nova Esquerda e da Vertente Socialista e corolária do PRC. Sob a liderança de José Genoíno, a facção dificilmente realizava referências ao socialismo e lançou mão do vago conceito de “democracia republicana”, cuja inspiração seria a Terceira Via europeia. Ao propor algumas conciliações com o PSDB e a ampliação do arco de alianças do PT, a facção foi tratada como a direita partidária (FREIRE DE LACERDA, 2002), como o próprio Genoíno recorda (GENOÍNO, 2017).

Com essa aproximação, a segunda metade da década de 1990 foi marcada pela aliança entre a Articulação Unidade na Luta e a Democracia Radical e a fundação, no X Encontro Nacional do PT, em 1995, do Campo Majoritário, responsável por congregar as alas partidárias moderadas. Ao mesmo tempo, Lula decidiu deixar a presidência do PT e José Dirceu foi eleito para o cargo com 54% dos votos, com o objetivo, como o próprio ressalta, de consolidar os princípios e fundamentos do Manifesto dos 113, de 1983, no PT (DIRCEU, 2017).

O principal propósito seria ampliar a presença institucional e a base eleitoral do PT por meio da abertura de Diretórios e Comissões Provisórias Municipais, com implicações essenciais nos núcleos de base. As facções de esquerda defendiam a vinculação dos núcleos de base às instâncias de direção partidária, elegendo, por exemplo, delegadas/os aos Encontros Estaduais e Nacionais. Já para o Campo Majoritário os núcleos de base deveriam seguir consultivos e sem representação nos órgãos de deliberação partidária (RIBEIRO, 2010; TEIXEIRA, 2013). A disputa, no entanto, não foi simples, uma vez que tanto no XI Encontro Nacional em 1997 quanto no II Congresso Nacional do PT em 1999 as facções de esquerda obtiveram mais que 45% dos votos, acarretando um delicado balanço de poder.

A preparação para a modificação desse cenário tem início nesse mesmo II Congresso Nacional do PT com a instituição do Processo de Eleições Diretas (PED) para a presidência e direções municipais, estaduais e nacional do PT. Incorporado ao novo Estatuto de 2001, o PED

impactou na disputa interna e nas formas de militância. Como primeiro efeito, tem-se a diminuição da esquerda partidária e a marca definitiva da hegemonia da Articulação dos 113 sob o guarda-chuva do Campo Majoritário (RIBEIRO, 2010).

Como segundo resultado, o PT inicia um longo e ainda inacabado processo de mudança de um partido de militantes a um partido de filiados, em que há maior participação política, mas de menor intensidade, em especial no que toca o debate programático (AMARAL, 2013b). Ainda que seja difícil obter informações sobre os núcleos de base e o seu declínio ter sido analisado no decorrer da década de 1990, é possível observar que a perda de sua relevância ocorreu especialmente após a instituição do PED: se entre 1997 e 2001 de 7% e 10% das lideranças partidárias pertenciam a algum núcleo de base, entre 2001 e 2007 esse número caiu de 8,6% para 2,3% (AMARAL, 2010).

Finalmente, o Campo Majoritário venceu a disputa em torno das atribuições dos núcleos de base, que passaram a exercer um papel restrito na vida partidária, sem financiamento para manter o seu funcionamento e sem a possibilidade de enviar delegados aos Encontros e Congressos. O que ocorreu foi a sua adequação às estratégias eleitorais do PT, uma vez que estas instâncias poderiam aprovar candidaturas locais para as Câmaras dos Vereadores e para o Executivo, no caso das prefeituras se houvesse a subscrição de 20% dos núcleos de base dos municípios. Tem destaque o deslocamento das atividades da militância para as estruturas vinculadas à competição política e eleitoral, próprias de um partido que opera em uma democracia<sup>29</sup> (AMARAL, 2013b).

Essa estratégia, apesar de efetiva no que tange à organização territorial e eleitoral do partido, cuja presença foi de 44% dos municípios em 1989 a 83% em 2003, fragilizou, em alguma medida, os seus vínculos com a sociedade civil, ou ao menos dificultou a sua interferência sobre o partido (AMARAL, 2013b). No que toca à democracia e à participação social, o predomínio do Campo Majoritário possibilitou que o *ethos* participativo fosse perdendo força, implicando, em um distanciamento do socialismo e uma aproximação à arena representativa. É o início de uma hegemonia que será ainda mais evidente após a chegada de Lula à Presidência da República.

---

29 Esta transformação dos núcleos acompanha também o declínio da atuação da sociedade civil no decorrer da década de 1990. No entanto, as estratégias partidárias foram fundamentais para esta nova definição de seu caráter.

Se o estabelecimento do “direito de tendências” possibilitou a convivência de diferentes concepções relacionadas à democracia e à participação social, o PED, pela sua própria natureza, indicou que a estratégia do PT a partir de agora seria a do Campo Majoritário, de valorização da luta institucional, da relação com as instituições liberais e da flexibilização da política de alianças. No entanto, havia um descompasso entre o PT e os seus governos locais, uma vez que o seu “segredo eficiente”, o “modo petista de governar”, foi creditado às facções de esquerda e a uma visão participativa da democracia.

### 3.2.2 O Modo Petista de Governar entre Duas Concepções de Democracia

Como observado anteriormente no que diz respeito à descentralização e a concessão de autonomia aos municípios pela Constituição Federal de 1988, esses governos gozaram de autoridade para a criação de novos formatos de formulação de políticas públicas (WAMPLER; AVRITZER, 2004). Em vez de impor um ordenamento único para todo o país, o arranjo institucional favoreceu a experimentação em nível local e a posterior replicação das experiências exitosas em diversas outras localidades do Brasil.

Esse experimentalismo está na raiz da esquerda latino-americana e remete, por exemplo, à proposta da “via democrática ao socialismo” de Allende: o PT acreditava que o Brasil seria um “Chile com um final feliz, em que o golpe de Pinochet é derrotado” (POMAR, 2017). A ênfase na atuação institucional, no entanto, ocorrerá apenas na década de 1990, quando ocorre o colapso da URSS e a saída ou a dissolução das facções marxista-leninistas do PT, como a Convergência Socialista, fundadora do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), em 1992, ou o PRC, em 1989. Sobre esse processo, Tatau Godinho, da Direção Nacional do PT, pontua que:

“A intervenção institucional é outra coisa, ela poderia existir como poderia não existir. A questão aí é: *como*. Isso não era um objetivo, de jeito nenhum, inclusive porque nos anos 1980 ainda não estava claro qual era a estratégia que a gente ia ter, de construção política no país como um todo. Claro que a gente disputava as eleições, o PT disputava as eleições, e a gente sempre foi favorável que se disputasse as eleições, inclusive porque era um espaço de debate da organização social, era um espaço que se abria. Mas a construção de uma estratégia que passou a dar mais peso ao institucional vem a partir dos anos 1990” (GODINHO, 2017).

Assim, ao passo que foi criado um pacto para a criação de mecanismos participativos nas administrações municipais do partido, ainda não se sabia qual desenho eles teriam (TEIXEIRA, 2013). Foi o período de releitura da relação entre democracia e socialismo sob a chave do renovado “socialismo democrático” (AMARAL; MENEGUELLO, 2008), baseado em uma crítica vigorosa às formas autoritárias de socialismo tal qual a do *stalinismo* (DULCI, 2014) e de definição do que viria a ser, posteriormente, o “socialismo petista”, cuja definição, ainda que imprecisa, associa definitivamente o socialismo à democracia e ao embate no âmbito das instituições representativas.

Duas características são importantes para a compreensão do “socialismo petista”. Em primeiro lugar, a sua natureza essencialmente pragmática e que prescinde de modelos ou referências, sendo de fácil adaptação a distintos contextos (GUIMARÃES, 1990). Em segundo lugar, o seu caráter processual, em que o conteúdo de seu programa é definido a partir da própria dinâmica na qual o partido está inserido (GARCIA, 1990). Esses aspectos refletem um aprendizado do PT durante a década de 1980, tanto em suas primeiras administrações municipais quanto no processo constituinte, dando margem à diversificação de sua atuação e permitindo uma relação variada com a base social e eleitoral (MENEGUELLO, 1989). São também resultado da vitória das estratégias propostas pela Articulação dos 113 para o partido como um todo, como será visto adiante.

Inicialmente, São Paulo, cidade berço do PT e da facção majoritária Articulação dos 113, seria a vitrine do “modo petista de governar” e do “socialismo petista”. No entanto, a escolha da candidatura à prefeitura ocorreu por meio de prévias, em que Luiza Erundina, apoiada pela esquerda do PT, venceu Plínio de Arruda Sampaio, apoiado pela direção partidária e favorito do próprio Lula. O principal conflito entre ambos gravitava justamente em torno da questão da participação social:

“O principal ponto programático de conflito dos pré-candidatos era exatamente o papel a ser desempenhado pela participação popular, mais especificamente pelos conselhos populares, num virtual governo petista. Enquanto Plínio defendia que os conselhos tivessem um caráter consultivo, Erundina advogava que eles deveriam ter poder deliberativo. Mas, além disso, havia outra questão. Aos grupos de esquerda interessava ter um candidato que se opusesse ao grupo hegemônico dentro do PT — esta era uma forma de travar a luta interna por conquista de espaço. O discurso participacionista e radicalizado de Erundina e sua profunda ligação com os movimentos populares contavam como trunfos diante de Plínio, que aparecia não somente como o nome da ‘burocracia’, mas também como um candidato moderado,

desvinculado da luta cotidiana junto aos movimentos reivindicativos e muito mais próximo do modelo tradicional de político (pertencera ao antigo Partido Democrata Cristão). Assim, além da bandeira da participação, Erundina aparecia como a candidata ‘das bases do partido’, contra o candidato ‘da cúpula’ (COUTO, 1994, p. 152).

Após a vitória nas eleições municipais mesmo sem o apoio da direção partidária, a administração Erundina foi marcada pela cisão entre *petistas no partido* e *petistas no governo*, e por conflitos entre o Diretório Municipal e o Executivo que colocaram em xeque o “desafio de ser governo” (COUTO, 1994). Erundina deixou a prefeitura com apenas 20% de aprovação e o seu candidato à sucessão, Eduardo Suplicy, foi derrotado por Paulo Maluf, do então Partido Progressista Reformador, em 1992. No que diz respeito à ampliação da participação social:

“Ocorre que quando ela ganha o governo, a gestão que ela realiza antecipa todos os problemas negativos que as administrações petistas vão enfrentar depois, inclusive a dificuldade de implementar Conselhos Populares, consultivos, deliberativos, pouco importa” (POMAR, 2017).

Nesse mesmo período, por outro lado, Porto Alegre também está sob a administração do PT, cidade cujas facções de esquerda são expressivas, ainda que o então prefeito Olívio Dutra fosse signatário do Manifesto dos 113. Se em São Paulo o partido ainda estava absorto em conflitos internos e em certa medida preso aos anos 1980, no Rio Grande do Sul os embates eram menores, uma vez que nos âmbitos municipal e estadual havia uma concorrência entre o PT e o PDT pela liderança da esquerda (TEIXEIRA, 2013). Neste contexto, foi inicialmente definido o conteúdo do “socialismo petista” e consolidado o que posteriormente seria chamado de “modo petista de governar”.

Esse propósito foi exitoso e Porto Alegre esteve sob a administração do PT entre 1989 e 2005: com Olívio Dutra (1989-1993), Tarso Genro (1993-1997), Raul Pont (1997-2001), novamente Tarso Genro (2001- 2002) e, após a sua renúncia, João Verle (2002-2005). É sob esse contexto que é introduzido o OP, inovação democrática onde a população é convidada pelo Executivo a “participar do processo de elaboração da peça orçamentária que será enviada à Câmara de Vereadores pelo executivo municipal para ser votada” (D’AVILA, 2002, p. 23), possibilitando a participação das pessoas nas decisões sobre a alocação dos recursos públicos destinados a obras de investimento.

A história que segue é mundialmente conhecida e objeto de amplo volume de teses e dissertações, livros e artigos. O OP, implementado em centenas de cidades brasileiras, foi a

principal “exportação democrática” do país (POGREBINSCHI; TANSCHKEIT, 2017), sendo a mais importante política pública a distinguir o PT até a chegada de Lula à Presidência da República em 2002 e a definir o “modo petista de governar”, uma vez que foi adotado não apenas em Porto Alegre, mas em cidades relevantes como Belém, Belo Horizonte, Recife e Santo André.

É possível afirmar que a origem e o desenvolvimento do OP está associada a três aspectos: i) o novo ordenamento jurídico e constitucional; ii) os partidos de esquerda, destacadamente o PT, que chegaram às administrações municipais com uma proposta de ampliação da participação política; iii) a recente preocupação da sociedade civil com a gestão pública (ABERS, 2000; AVRITZER, 2002; BAIOCCHI, 2003; TEIXEIRA, 2013; WAMPLER, 2007).

Se os Conselhos Populares foram uma proposta previamente elaborada pelo PT para a ampliação da participação política, o OP nasce com o partido já no governo, e aponta também para um deslocamento territorial e faccional em torno da concepção do “modo petista de governar”: de São Paulo ao Rio Grande do Sul, da Articulação dos 113 às facções de esquerda do PT. Consequentemente, às margens do que era a direção partidária em nível nacional.

Essa proposta tinha um caráter de contestação ao neoliberalismo por meio da ampliação da participação social, e viabilizou eleitoralmente e fortaleceu internamente as facções de esquerda do PT, ao menos na primeira metade da década de 1990, período de forte conflito em torno da democracia e da participação social (AMARAL; MENEGUELLO, 2008). Isso não acompanhou as estratégias partidárias da Articulação Unidade na Luta, que em nível nacional realizava uma oposição ao Governo Federal, porém já moderando a estratégia partidária. Com a derrota nas eleições presidenciais de 1994 e a recuperação da Direção Nacional pela Articulação Unidade na Luta, agora chamada de Campo Majoritário, esta vai pouco a pouco predominando no Diretório Nacional, mas não em suas administrações municipais (GENOÍNO, 2018).

Do ponto de vista do “modo petista de governar”, a experiência de Santo André foi um contraponto à de Porto Alegre, que se alastrou especialmente pelo Rio Grande do Sul. Sob a administração de Celso Daniel, de 1989 a 1993 e de 1997 a 2002<sup>30</sup>, a construção de um “modelo de cidade alternativo ao pretendido pelos neoliberais”, como defendido pelo então prefeito de

---

30 Ano em que foi assassinado.

Caxias do Sul, Pepe Vargas, é substituído por propostas de cogestão e de partilha de poder, cujo objetivo principal era a modernização da gestão pública municipal (PONTUAL; SILVA, 1999a).

Uma diferenciação entre essas duas experiências pode ser observada no próprio OP, que, se em Porto Alegre o seu conselho deveria ser formado apenas pela sociedade civil, em Santo André deveria ser composto tanto por estas organizações quanto pelo governo. Na segunda metade da década de 1990, no estado de São Paulo, também ganhava força a ideia de governar não apenas com representantes das classes trabalhadora e média, mas também do pequeno e médio empresário e, excepcionalmente, com o grande empresário (DANIEL, 1996). No mesmo período, José Dirceu afirmou que o “modo petista de governar” estaria superado, e que a tarefa das prefeituras deveria estar enquadrada na dinâmica política nacional (DIRCEU, 1999). O objetivo era ampliar o apelo eleitoral do PT, obstaculizado pelas facções vinculadas à esquerda partidária.

Em 1998, o PT venceu as eleições estaduais do Acre, do Mato Grosso e do Rio Grande do Sul. O governo de Olívio Dutra buscou implementar o OP nesse nível da federação, experiência relativamente bem-sucedida e que não será alvo desta tese de doutorado (FARIA, 2006). No entanto, um acontecimento inesperado ocorre: Tarso Genro renunciou à prefeitura de Porto Alegre e decidiu disputar prévias com Olívio Dutra para a definição da candidatura do PT ao governo estadual para as eleições de 2002. Genro vence Dutra internamente, com 51,4% *versus* 48,6% dos votos, mas é derrotado por Germano Rigotto, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Dois anos depois, no nível municipal, Raul Pont é derrotado por José Fogaça, do Partido Popular Socialista (PPS), e o PT perde a prefeitura da capital gaúcha em 2004. Além desta disputa ter fragilizado o partido em nível estadual, ela deu margem para a Articulação Unidade na Luta atuar. Miguel Rossetto, então vice-governador, define o momento:

“A hegemonia paulista apagou da memória política do PT a experiência do Rio Grande do Sul. E porque ela teve condições de fazer isso? Porque ela ganhou e nós perdemos eleitoralmente, simples assim. Nós perdemos o governo do estado. O Lula ganha em 2002 e a gente perde, naquele movimento maluco do Tarso. Sai da prefeitura, destrói a credibilidade do PT, promete que não vai sair e sai, olha que loucura, disputa uma prévia com o Olívio, maluco, um negócio que ninguém imaginava. Foi uma *loucurada* do Tarso e a fragilidade nossa, tu imagina, ele derrota um governador do PT, nós fizemos isso, o partido derrota o seu governador, olha isso. Não precisava dizer mais nada né. Então quando a gente perde essa disputa política aqui, ela autoriza os

vitoriosos, Dirceu, Palocci, toda essa turma que sustenta uma estratégia de governabilidade conservadora com o Lula, em um ambiente de muita tensão, era óbvio, e o maior crime político, crime é uma palavra pesada mas é isso, que a experiência do Rio Grande do Sul é, que os radicais, inconsequentes, não sustentam um governo, (...) Então ali eu acho que é um ponto histórico, que combina derrota eleitoral da experiência gaúcha, e logo em seguida perde a prefeitura, e é o mesmo personagem que lidera essas derrotas, e bom, e o Lula vencedor” (ROSSETTO, 2018).

Esse desdobramento deu carta branca para a Articulação Unidade na Luta impor a sua estratégia e enfraquecer o conteúdo do “socialismo petista” e do “modo petista de governar” relacionado ao *ethos* participativo, elaborado no Rio Grande do Sul e, em grande medida, pelas facções de esquerda do PT. É o início de uma hegemonia que se tornará ainda mais evidente com a chegada de Lula à Presidência da República

### **3.3 Os Anos 2000: o Partido dos Trabalhadores e a Participação Social como Método Democrático de Gestão**

Se na década de 1990 o “modo petista de governar” virou modelo de gestão pública no Brasil, o desafio de ser governo sob o presidencialismo de coalizão não foi uma tarefa simples. Ainda que Lula tenha sido eleito em segundo turno com 61,27% e 60,83% dos votos em 2002 e 2006, respectivamente, o partido elegeu apenas 91 (17,74%) e 83 (16,18%) parlamentares nestes dois períodos. Neste contexto, o PT precisou tanto acomodar as suas facções e mediar a relação entre o Estado e a sociedade quanto conformar um bloco governista no Legislativo.

Ao chegar à Presidência da República, as facções de esquerda e o *ethos* participativo já haviam sido enfraquecidos tanto internamente, com a vitória do Campo Majoritário, quanto externamente, com o emblemático acontecimento no Rio Grande do Sul. No entanto, as expectativas da sociedade civil e das bases do PT com relação ao governo Lula eram altíssimas. Compreender as estratégias do Campo Majoritário para lidar com esse processo é o objetivo desta seção.

#### **3.3.1 O Conflito Intrapartidário e a Vitória do Campo Majoritário**

A chegada de Lula à Presidência da República ocorreu mais de duas décadas após a fundação e a consolidação do PT. A sua vitória foi associada a um processo de profundas

transformações em sua organização interna e em seus vínculos sociais, e também na redefinição de seu programa político por meio da hegemonia do Campo Majoritário não só no partido, mas também no Governo Federal. Ocorreu uma mudança nas formas de militância do PT em razão da perda de relevância dos núcleos de base e da instituição do PED. Se até hoje há maior inclusão, há também menor intensidade, e uma atuação prioritária nas estruturas partidárias próprias da arena institucional (AMARAL, 2013b).

A despeito das avaliações positivas ou negativas com relação ao PED, há uma convergência no que toca ao seu impacto no debate programático do PT. Como apontam Pepe Vargas e José Genoíno, respectivamente da Democracia Socialista e do Campo Majoritário:

“Quer dizer, é lógico que tudo se relaciona, mas eu acho que problema do PED é outro, acho que o problema é que ele leva a um processo de rebaixamento do debate político interno e a um fenômeno que é o do curral eleitoral e dos métodos tradicionais de fazer política igual ao que se faz nos partidos tradicionais, então ele é um método apropriado para um partido de eleitores e um método inapropriado para um partido de militantes, e trouxe para dentro das eleições partidárias os piores métodos das eleições tradicionais (...) ele trouxe para dentro do PT práticas tradicionais que minam a possibilidade e a potencialidade desse partido” (VARGAS, 2017).

“Acho que, no caso do PED, ele acabou possibilitando a articulação de forças com a massa petista e com filiações massivas que desqualificou politicamente o conteúdo das posições do PT, e quando a gente ganha a eleição de 2002 a gente ganha com um processo de despolitização da vida interna do partido, então a engenharia tática, a engenharia, vamos dizer assim, da eficiência tática, a engenharia das alianças, e aí entra um componente que não pode ser menos desprezado, que acaba contribuindo para enfraquecer o conteúdo do PT” (GENOÍNO, 2017).

Essa redefinição ocorreu a partir de sua relação com o Estado, e foi provocada tanto pelo seu crescimento institucional quanto pelo desafio em ser governo. Se em sua fundação e consolidação o PT poderia ser considerado um típico partido de massas, o ingresso no Governo Federal o transforma em um partido anfíbio, nascido nas organizações de base, mas cada vez mais ajustado e dependente do Estado: é esse o novo lócus do petismo (RIBEIRO, 2010).

Em um sentido similar, o PT seria a síntese contraditória de “duas almas”, representadas pelo espírito do Sion, onde o partido foi fundado em 1980, e em que há uma clara insatisfação com o mundo organizado e moldado pelo capital, e o espírito do Anhembi, onde foi lançada a “Carta ao Povo Brasileiro”, em 2002, em que há um afastamento do anticapitalismo e uma profunda aceitação da ordem (SINGER, 2012). O caminho do país seria “do crescimento

econômico com estabilidade social” e “as mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais”<sup>31</sup>. Como examina Gilberto Carvalho:

“Havia um termo que a gente usava muito que era o pé fora e o pé dentro, que era fundamental para o PT ter um pé na luta social e outro na institucionalidade, e que da tensão dialética entre as duas dimensões é que a gente crescia e que a gente ia produzindo novas políticas (...) Prática, teoria, gerando uma outra prática, e gerando outra teoria, e assim por diante. E a gente sempre reivindicou que o programa do PT, os programas para a cidade, para os estados, para o Brasil deviam seguir essa metodologia de forte participação popular, gerando novas teses, novas propostas para a sociedade, e isso foi muito importante para a gente (...) E o nosso problema foi agravando na medida em que o pé fora foi ficando fraco, e o pé dentro da instituição foi ganhando mais força, ocupando mais espaço com a sua lógica de cooptação, com a sua lógica de reeducar para um pragmatismo, e foi se abandonando...” (CARVALHO, 2017).

Quando o PT chega ao Executivo, o Campo Majoritário passa a ser a direção partidária e a direção do governo. José Dirceu assume o Ministério da Casa Civil, Luiz Dulci a Secretaria-Geral da Presidência da República; Gilberto Carvalho a Chefia de Gabinete da Presidência da República; Antonio Palocci o Ministério da Fazenda; e Guido Mantega o Ministério do Planejamento. Adicionalmente, José Genoíno assume a presidência do PT no lugar de José Dirceu, e como ele mesmo coloca:

“O Lula me dava muita força, todas as questões do governo eu participava, todas, sem exceção, eu participava do núcleo político do governo no período que eu era presidente do PT, decisão sobre a montagem de ministério, sobre Meirelles, sobre superávit, todas eu participei (...) Eu era como presidente do PT, porque era uma maneira da presidência se fortalecer, tanto que os meus opositores do PT diziam que eu era ministro sem pasta, que eu era mais ministro do que presidente do PT” (GENOÍNO, 2017).

Coube à Casa Civil a coordenação do governo; à Secretaria-Geral da Presidência da República a gestão com a sociedade civil; e à Chefia de Gabinete a intermediação entre o presidente e as demandas da sociedade civil (BEZERRA, 2020). Essa primeira estrutura foi essencial à governabilidade petista. Adicionalmente, a Casa Civil, a Fazenda e o Planejamento – o Núcleo Estratégico do Governo – concentraram o poder decisório com relação à definição

---

31 A “Carta ao Povo Brasileiro” foi apresentada por Lula, em sua campanha de 2002, buscando ressaltar a face moderada do país na tentativa de acalmar o mercado e o poder econômico e ampliar a sua base eleitoral. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em 12 de outubro de 2014.

das políticas e dos programas do Governo Federal (SERAFIM, 2013). Esta composição, sustentada no PT por José Genoíno, assegurou o predomínio do Campo Majoritário e seria o caminho para a implementação do “modo petista de governar” em nível nacional.

No que toca à democracia e à participação social, são também importantes as nomeações de Olívio Dutra ao Ministério das Cidades e Miguel Rosseto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, governador e vice-governador do Rio Grande do Sul entre 1998 e 2002, que tinham o objetivo de consolidar uma base rural e urbana por meio da experimentação política e da criação de mecanismos participativos, em um processo análogo ao do Rio Grande do Sul.

O Ministério das Cidades era especialmente importante, uma vez que à época mais de 80% da população já vivia em situação urbana e a sua criação foi uma conquista da sociedade civil organizada no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR). O seu objetivo principal seria regulamentar e implementar o Estatuto das Cidades e constituir um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano em que a participação social existiria em todas as fases de suas políticas públicas (SERAFIM, 2013).

A gestão de Olívio Dutra, a liderança do PT com o maior reconhecimento pela sua experiência na área, teve uma grande capacidade de incorporação da agenda do FNUR em sua gestão, bem como de compartilhamento do projeto do ministério entre o Estado e a sociedade civil. A realização da Conferência das Cidades e a criação do Conselho das Cidades em 2003, com centralidade para a participação de Dutra, ajudou a consolidar o Ministério, legitimar as suas decisões e pressionar as instâncias superiores a implementar as suas políticas, especialmente perante o Núcleo Estratégico do Governo (SERAFIM, 2013). O Ministério esbarrou em duas questões: a contenção de gastos do primeiro ano do governo Lula, como sinalização ao mercado e aos setores conservadores, e o boicote do Núcleo Estratégico do Governo, que enfatizou o papel do Executivo na definição das políticas em detrimento da sociedade civil. Para esses atores, a participação social seria um entrave ao processo, pois demandaria tempo e dificultaria a articulação com outros atores, mais poderosos e com interesses distintos aos da sociedade civil (SERAFIM, 2013). Mais uma vez, as visões sobre a democracia e a participação social entraram em conflito, contrapondo o Rio Grande do Sul (e a esquerda partidária) e São Paulo (e o Campo Majoritário).

A disputa entre o Ministério das Cidades e o Núcleo Estratégico do Governo permaneceu até o escândalo do “Mensalão”, cujo impacto dispensa maior detalhamento. Os

dois principais acusados, José Dirceu e José Genoíno, são substituídos por Dilma Rousseff, na Casa Civil, e por Tarso Genro, na presidência interina do PT. Em busca da recomposição de sua base e da obtenção de maioria no Congresso Nacional, Olívio Dutra é trocado por Marcio Fortes, do Partido Progressista (PP)<sup>32</sup>. Com estas transformações, o que ocorre é enfraquecimento do *ethos* participativo, próprio do “modo petista de governar”, em um processo que se acelera ainda mais com Rousseff e a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Minha Casa Minha Vida (MCMV), realizado em parceria restrita com os estados, municípios e empresários. Como expõe Miguel Rossetto:

“Com o problema do Olívio, a substituição dele pelo PP, era o Marcio Fortes. O PP né. E isso consolidou duas coisas né. A política ela é feita muito assim, ela tira o Olívio, que era a maior liderança do PT, popular, governo do Rio Grande do Sul, e bota o PP. Consolida essa visão de que também é uma coisa que organiza que é essa ideia de composição partidária para sustentar, esquece, e isso é muito forte, muito forte (...) Porque eu estou dizendo isto aqui? Isso aqui era o PT do PED dentro do governo. Era a hegemonia total, o núcleo dirigente do governo Lula. Nós, gaúchos, tudo marginal (...) O Olívio era o símbolo do nosso governo e da derrota. O Olívio foi o cara que foi derrotado, foi derrotado dentro do PT e o governo dele foi derrotado, quando eu te falava disso, e o Olívio era o cara que tinha expulsado a Ford, o Olívio era um incômodo simbólico e político. Não para o Lula, para esta turma (...) E a saída do Olívio, ela é muito pesada, porque não é qualquer saída (...) era uma construção política aberta né, construir uma ideia de cidade, popular, com movimentos” (ROSSETTO, 2018).

Internamente, o escândalo foi o estopim de uma crise política sem precedentes. Em 2004, Heloísa Helena, Ivan Valente, Luciana Genro e “Babá” haviam sido expulsos do PT e fundado o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)<sup>33</sup>, uma representação de diversas facções de esquerda descontentes com a direção do governo Lula, em especial no que toca à moderação de seu programa. Sob esse cenário, foi realizado o PED de 2005<sup>34</sup>, em que o representante do Campo Majoritário<sup>35</sup>, Ricardo Berzoini, venceu em um acirrado segundo turno a Raul Pont, da

---

32 Também foi criada a Secretaria de Relações Institucionais, com vistas a transferir a articulação com o governo e com o Legislativo da Casa Civil, que passa a ser responsável apenas pela coordenação do Executivo.

33 Oficializado em 2005.

34 Para uma análise minuciosa dos PEDs, ver Amaral (2010).

35 Rebatizado por Construindo um Novo Brasil (CNB)

Democracia Socialista e representante da esquerda partidária, com 51,6% contra 48,4% dos votos<sup>36</sup> (AMARAL, 2010).

Esse processo ocorreu com a saída de militantes e de diversas facções de esquerda para o PSOL. No PED de 2007, realizado após a reeleição de Lula, a Mensagem ao Partido, coalizão composta por ex-integrantes do Campo Majoritário e pela Democracia Socialista, foi a chapa mais competitiva da esquerda partidária, mas não chegou ao segundo turno. Ricardo Berzoini venceu em segundo turno a Jilmar Tatto, com 61,4% contra 38,6% dos votos. Tatto, no entanto, é de Luta e Massas, uma facção moderada do PT (AMARAL, 2010).

Finalmente, em 2009, o Campo Majoritário consolidou novamente a sua hegemonia, brevemente abalada entre 2005 e 2009, com a vitória de José Eduardo Dutra em primeiro turno no PED. Pesou a favor desse resultado o ápice da popularidade do governo Lula e o lançamento da candidatura presidencial de Dilma Rousseff, com um espaço praticamente inexistente para uma crítica à esquerda e com um crescimento de facções afins ao Campo Majoritário (AMARAL, 2010).

O importante aqui é observar que a construção do PSOL, combinada à moderação da esquerda partidária, foi fundamental para que o Campo Majoritário pudesse fortalecer a sua estratégia tanto no partido quanto no governo. Teve destaque nesse processo a permanência da Democracia Socialista no PT e o seu compromisso com a unidade partidária, mesmo que isso significasse a sua flexibilização programática. Este elemento é especialmente importante, uma vez que esta facção, representante da esquerda do PT, foi a principal responsável pela elaboração da visão de democracia expressa no “modo petista de governar”, em especial devido a sua maioria no Rio Grande do Sul. O pêndulo para a moderação marcou, então, todo o partido (POMAR, 2017; AMARAL, 2010).

O período é marcado por um duplo processo. Se o escândalo do “Mensalão” abalou o PT, o que ocorreu em seguida foi uma hegemonia ainda maior do Campo Majoritário, tanto no governo quanto no partido, com efeitos importantes sobre a participação social. O PED vem para consolidar a autonomia das lideranças partidárias com relação às bases, que apenas elege

---

36 Esta vitória pode ter sido facilitada pela saída de Plínio de Arruda Sampaio (que havia obtido votação similar à de Raul Pont no primeiro turno) às vésperas do segundo turno do PED, levando junto centenas de militantes e de grandes facções de esquerda partidária, como a Ação Popular Socialista e a Força Socialista, diminuindo a força da esquerda partidária sobre o processo.

as suas direções e não possuem outro espaço relevante de atuação na vida partidária. Como enfatiza Miguel Rossetto:

“Era uma forma fortalecer uma maioria partidária para um conceito de um partido ultracentralizado, capaz de oferecer estabilidade à um período de governo, esta é a lógica, não era a ideia de fortalecer um partido, era uma lógica de assegurar uma direção partidária, essa é a minha opinião, a vida me mostrou isso, e de uma direção partidária não para um partido forte, aberto, vivo, dinâmico e com energia política, mas um partido controlado por uma direção legitimada para exercer uma relação de governo conservador. Isto que a vida nos mostrou dramaticamente” (ROSSETTO, 2018).

Nesse sentido, ocorreu a perda de um ambiente de inovação que marcou o “modo petista de governar”, de um partido que deixou de ser de militantes e passou a ser de filiados e que, nesse processo, refez seus vínculos pela ampliação de sua base eleitoral, mas sem um debate programático e de formulação política em torno do “experimentalismo democrático”. Se é verdade que ainda existem encontros e congressos, seus delegados correspondem à votação proporcional das chapas no PED, reproduzindo as maiorias previamente consolidadas. Desta forma, o impasse entre o “pé fora” ou o “pé dentro” já não existe mais. É um partido voltado para a institucionalidade, com consequências importantes para a participação social.

### 3.3.2 Os Governos Lula e as Transformações em Participação Social

Não existem dúvidas de que os governos Lula se empenharam sem precedentes para desenvolver mecanismos participativos. Houve um novo impulso nacional baseado no aperfeiçoamento das experiências em participação social, principalmente os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs) e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs). Como reforça Singer, há, de fato, uma continuidade entre as experiências locais e nacional em torno do “modo petista de governar” e da Constituição de 1988:

“Pode-se dizer que, a *grosso modo*, que a presença do PT no governo federal organizou-se ao redor de dar materialidade aos preceitos da Constituição de 1988. Em última análise, o partido tem sido um instrumento de avanços na direção de um Estado de bem-estar social, com aumento do emprego, transferência de renda para os mais pobres, e progresso na construção de sistemas públicos de saúde e de educação” (SINGER, 2012, p. 122).

A questão aqui é observar quais foram as transformações com relação à participação social e como elas ocorreram. Nesse período, não existiram formulações partidárias, mas de governo, com o objetivo de combinar interesses programáticos, constitutivos de sua identidade política e de suas bases, e interesses pragmáticos, essenciais ao presidencialismo de coalizão (RIBEIRO, 2010).

O excesso de expectativas com relação à chegada ao PT ao Governo Federal ocorreu devido ao entrelaçamento de três aspectos: i) a trajetória de Lula, e a sua conexão com o sindicalismo e com a CUT-Brasil; ii) a origem e o desenvolvimento do PT, a sua organização pelas bases, os vínculos com a sociedade civil e a atuação no Legislativo; iii) e o acúmulo nas administrações municipais, em especial devido a experiências inovadoras como o OP. No entanto, esse caminho à Presidência da República foi marcado pela moderação do partido e, conseqüentemente, do governo, prevalecendo a ideia que “ganhamos as eleições, mas não o poder”, e que seria preciso ampliar o leque de alianças e a atuação nas instituições (TEIXEIRA, 2013).

Após um longo período de experimentação, quando o PT chega ao Governo Federal a participação social está mais consolidada e institucionalizada, em grande medida devido a sua própria atuação nos anos 1990. No entanto, há uma transformação nos sentidos da participação social, devido ao presidencialismo de coalizão, mas também ao desenvolvimento do PT. Se há uma maior interlocução e variedade de interlocutores a partir de 2003, não há uma coordenação entre as diferentes esferas do governo, prevalecendo programas e ações direcionados à grupos específicos, visando à ampliação dos pontos de acesso ao Estado (BEZERRA, 2020; TEIXEIRA, 2013). Como expõe o então ministro de diversas pastas de Lula:

“A metáfora que eu faço é a seguinte, até tem um artigo que eu publiquei na Carta Maior sobre isso, eu não me lembro o nome, mas tu identificas pelo título. É que você pode comparar a democracia social como uma grande mesa, onde em cima dessa mesa estão as políticas públicas, os bens, a infraestrutura, os salários, está tudo em cima da mesa. A democracia formal permite que as pessoas se sentem em torno da mesa, mas se sentem em cadeiras com alturas diferentes, e para os pobres do Brasil, os trabalhadores, os desvalidos, os ferrados, como a gente diz, essas cadeiras sempre foram muito baixas, então eles jamais enxergaram o que havia em cima da mesa. E o governo Lula deu uma cadeira igual para todo mundo, todos sentaram na mesma altura e todos enxergaram o que estava em cima da mesa da democracia” (GENRO, 2018).

Houve uma aproximação entre a Presidência da República e a sociedade civil, tanto pelo fenômeno da “múltipla identidade” quanto pela criação de diversas instâncias para atender às demandas da sociedade civil como um todo e de grupos sociais específicos. São os casos da Secretaria Especial de Políticas Para as Mulheres, a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Essas instâncias visavam a conciliar as tensões existentes no próprio PT e também atender as necessidades do presidencialismo de coalizão, uma vez que os principais ministérios estavam em mãos do Campo Majoritário ou de partidos aliados.

Nessa abertura para a interlocução com a sociedade civil, Ventura (2016) irá destacar 3 grupos de mecanismos partidos que foram impulsionados nacionalmente: i) a criação de instrumentos de diálogo entre o governo e a sociedade, com um destaque para a criação de oitenta e quatro ouvidorias públicas nos 3 primeiros anos de governo Lula, a utilização de audiências públicas e a criação de mesas permanentes de diálogos entre governo e sociedade civil; ii) a constituição, a potencialização e o fortalecimento dos CGPPs; e iii) as CNPPs.

De fato, a experimentação foi considerável, em especial quando comparada com os governos anteriores. Os CGPPs são corolários de suas versões estaduais e municipais, existem desde 1988 e tem como objetivo a institucionalização do diálogo entre o Estado e a sociedade, a fim de formular políticas com a sociedade civil e também realizar uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005). Os governos Lula criaram 31 Conselhos, enquanto Fernando Henrique Cardoso, 19, Itamar Franco, 2 e Fernando Collor de Mello, 7, representando mais da metade dos Conselhos existentes no Brasil (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; BEZERRA, 2020; IPEA, 2013; LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; SCHWARZKOPF, 2019).

Caminho similar têm as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, mecanismos de maior expressão nos governos Lula. Apesar de não ser uma novidade na história e o seu surgimento ser de 1941, é apenas após 1988 que elas passam a assumir contornos participativos e deliberativos, sendo elevadas a um outro patamar em 2003. Nesse ano, as Conferências passaram a ser consideradas espaços de discussão ampla entre o Estado e a sociedade, a fim de integrar um modelo de gestão pública para a construção de espaços de negociação, de construção de consensos, de compartilhamento de poder e de corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil (SOUZA, 2012). Os governos Lula realizaram 75 Conferências, enquanto Fernando Henrique Cardoso, 22, Itamar Franco, 6 e Fernando Collor de Mello, 8

(AVRITZER, 2012b; BEZERRA, 2020; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; VAZ; PIRES, 2012).

Segundo Pogrebinski e Santos (2011), o patamar conferido aos mecanismos participativos pode ser verificado em quatro aspectos: i) a amplitude, envolvendo um número cada vez maior de pessoas em suas etapas municipais, estaduais ou nacionais, bem como nas conferências livres e nas conferências virtuais; ii) a abrangência, englobando um número cada vez maior de temas e deixando de ser restritas às áreas de saúde – de onde se originaram –, assistência social e direitos humanos; iii) a inclusão, reunindo um grupo cada vez mais diverso e heterogêneo de atores sociais; e iv) a frequência, possuindo uma maior periodicidade (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

As Conferências Nacionais de Políticas Públicas assumiram, de fato, uma feição diversa e de cunho mais amplo, englobando aspectos participativos, deliberativos, normativos e representativos. O último aspecto chama especialmente a atenção, na medida em que as Conferências proveram insumo para a atividade legislativa no Brasil, fortalecendo a tese de coexistência entre participação social e representação política (POGREBINSCHI, 2013b) .

É nesse contexto que o governo elabora a ideia de participação social como “método democrático de gestão”, baseada na institucionalização e na integração dos mecanismos participativos existentes em nível nacional e com o intuito de estabelecer uma nova relação entre o Estado e a sociedade. No entanto, esta formulação ocorre às margens da estrutura partidária, e em que pesem os avanços experimentados durante os governos Lula com relação à participação social, esses mecanismos permanecem sendo, em última instância, espaços para a apresentação das ideias do governo para a apreciação pela sociedade. Apesar de seu envolvimento nos ciclos de políticas públicas propostos pelos Conselhos e pelas Conferências, não há mais uma ideia de partilha de poder, própria do OP e do “modo petista de governar” da década de 1990. Para Maria do Rosário:

“Eu acho que Conferências e Conselhos foram extremamente importantes, mas no processo de escolha de debate e de participação. No entanto, o Estado, não só os entes políticos, mas a sua burocracia, não absorve as diretrizes de forma tão automática, ou fortalecidas porque nascidas da sociedade” (ROSÁRIO, 2018).

A própria Secretaria-Geral da Presidência da República, cujo objetivo seria uma coordenação entre os mecanismos participativos de todo o governo, não exerceu esta função,

uma vez que a decisão com relação à priorização dos Conselhos ou à realização das Conferências coube aos seus próprios ministérios ou grupos específicos. De fato, Luiz Dulci não obteve as ferramentas para tal: a disponibilização de recursos e de pessoas para elaborar uma estratégia. A sua principal atribuição foi, então, a de negociação de determinadas propostas do governo com alguns setores da sociedade civil que ofereciam algum tipo de resistência a elas (TEIXEIRA, 2013). Esta mudança pode ser observada em declaração do próprio Luiz Dulci:

“Porque o que foi sendo desenvolvido era a ideia de que as instituições representativas são necessárias para a sociedade democrática, inclusive para o socialismo democrático com o qual nós trabalhávamos. Que não é possível ter sociedade democrática sem parlamento livre, sem liberdade partidária, e tal. Que uma sociedade democrática não pode ser só isso, ela tem que ter outras dimensões que a visão liberal-conservadora não contempla. Mas também que a gente não pode ter uma sociedade democrática que tenha uma série de outros mecanismos, conselhos e tal, mas que não tenha instituições representativas” (DULCI, 2014).

O caso mais emblemático, com uma ideia mais forte de partilha de poder, era o do Conselho das Cidades, inspirado no OP. No entanto, como algumas análises demonstram, a saída de Olívio Dutra e a entrada de Marcio Fortes no Ministério das Cidades provocou a sua desestruturação e a perda de relevância do tema no Governo Federal (BERNHARDT, 2009; SERAFIM, 2013). Esta orientação visou a atuar no contexto do “presidencialismo de coalizão” e é coloraria de uma visão de democracia restrita à competição política e eleitoral e às instituições representativas cada vez mais presente no Campo Majoritário. Por outro lado, tem-se o enfraquecimento de um *ethos* participativo cujo principal símbolo era Olívio Dutra.

Desta forma, se existiram práticas participativas e deliberativas combinadas à representação política, a participação social esteve cada vez mais restrita à arena institucional e foi pouco a pouco tendo um sentido maior de “escuta”. Isto é próprio de um partido anfíbio, em que a sociedade civil é importante, mas a dependência maior é a do Estado. Junto com isto, o próprio “modo petista de governar” perde em elaboração, e se bem que há uma inversão de prioridades, não é possível afirmar que isto ocorra de forma entrelaçada à promoção da participação social (TEIXEIRA, 2013). Como afirma Pepe Vargas:

“O modo petista de governar lá no início era o seguinte, inversão de prioridades para atender os setores que historicamente são excluídos do orçamento público e participação popular, era isso grosso modo. Deixou de ser esse para ser um conjunto de boas práticas, uma colagem de boas práticas,

um recorte e cola de boas práticas, com nomes fantasia de projetos (VARGAS, 2017).

Esse percurso não foi modificado com o escândalo do “Mensalão”. Inicialmente, houve uma intensa disputa pelos rumos do partido. No entanto, o Campo Majoritário se recompôs com rapidez, o PSOL foi fundado e as facções de esquerda que permaneceram no partido também experimentaram uma moderação. No Executivo, a entrada de Dilma Rousseff na Casa Civil foi um reforço especial para o Núcleo Estratégico do Governo. Egressa do PDT e distante da tradição petista com relação à democracia e ao socialismo, Rousseff atuou como um quadro técnico, e não político, e o enfraquecimento da participação social foi ainda maior em seu governo (POGREBINSCHI; TANSCHKEIT, 2017).

Ao chegar ao Governo Federal, as marcas do “modo petista de governar” não são mais experiências de participação social como o OP, ainda que as Conferências e os Conselhos tenham sido relevantes na elaboração de políticas públicas dos governos Lula. Adquirem proeminência, nesse contexto, o Bolsa Família, o PAC e o MCMV, que a despeito de suas virtudes prescindem de qualquer mecanismo de participação social. Como pano de fundo, tem-se a ausência de debate no governo e no partido, e a existência de uma participação menos “exigente” e mais consultiva (GOLDFRANK, 2011; TEIXEIRA, 2013).

### **3.4 Considerações Finais**

Esse capítulo apresentou a fundação e o desenvolvimento histórico do PT à luz do debate sobre democracia e socialismo, e representação política e participação social. O processo tem como marca a substituição do socialismo pela democracia, e a perseguição conjunta da representação política e da participação social. A arena institucional, no entanto, pouco a pouco vai recebendo maior atenção. Para tal, a vitória de uma coalizão dominante, reunida no Campo Majoritário, foi essencial, redefinindo o “modo petista de governar” e os vínculos sociais do PT.

Em primeiro lugar, demonstrou-se como a fundação do PT no contexto da transição à democracia foi essencial para o projeto político do partido e também para a existência de diversos preceitos relacionados à participação social na Constituição Federal de 1988, com destaque para o fortalecimento dos municípios por meio de sua descentralização – a antessala

do OP. Se a Articulação dos 113 foi criada nesse período, prevaleceu no PT um *ethos* participativo, como o seu I Congresso de 1990 denota:

“O PT, compreendendo essa realidade nacional, defende, assim, a construção de novos espaços e canais diferenciados de exercício da democracia, de modo que esta seja a mais ampla possível, garanta os interesses em jogo entre as camadas populares e crie condições para a eliminação da dominação política da burguesia monopolista e a construção do socialismo. Uma democracia que articule formas representativas e diretas” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1991).

Em segundo lugar, analisaram-se os impactos do neoliberalismo na ação coletiva no Brasil e especialmente sobre o PT na década de 1990. A contestação ao neoliberalismo por meio de suas administrações municipais e do “modo petista de governar” pavimentou o seu caminho ao Governo Federal, contribuindo para a descoberta, em nível local, que é possível governar com a sociedade civil e mesmo com pessoas desorganizadas (BAIOCCHI; CHECA, 2008). Se esse processo freou, em algum nível, as estratégias da Articulação Unidade na Luta, o PED e as derrotas no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre colaboraram para o fortalecimento de suas estratégias. No II Congresso de 1999, a questão democrática surgiu de forma mais branda:

“O controle democrático do Estado pela sociedade caminha junto com a criação e/ou fortalecimento de um espaço público no qual a sociedade cria novos direitos e amplia as fronteiras da democracia, ao lado da representação parlamentar. Essas formas de controle pela cidadania, organizada e ativa, não se opõem ao Estado democrático de Direito. Elas são indispensáveis para que a democracia se amplie” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1999).

Em terceiro lugar, demonstrou-se como a estratégia do Campo Majoritário foi facilitada com a chegada de Lula à Presidência da República e o enfraquecimento da esquerda partidária. Neste contexto, o *ethos* participativo é enfraquecido e o programa político do PT para a participação social é voltado para a atuação na institucionalidade e dentro do Estado. Esta mudança é gradual e inacabada, e esta disputa continuará nos governos de Dilma Rousseff, mas a mudança de orientação é evidente, como o IV Congresso Nacional do PT demonstra:

“Respeitando prerrogativas que são próprias do poder Legislativo, a realização de dezenas de Conferências Nacionais permitiu auscultar a sociedade brasileira que, em sua diversidade, ofereceu importantes subsídios para orientar as opções do Governo. Elas reforçam a democracia participativa” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2010).

As transformações em participação social estão vinculadas à transição à democracia, em especial devido à emergência de novas formas de ação coletiva, à promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto, é também nesse período em que é criada a Articulação dos 113. Se “escrever a história de um partido significa escrever a história geral de um país”, como diria Gramsci, no Brasil essa é sem dúvidas a história desta facção – não importa o nome que ela tenha.

O próximo capítulo tem como objetivo apresentar o caso da Frente Ampla, no Uruguai. Em um contraste com o PT, será observado como a ausência de uma facção dominante e um complexo equilíbrio interno entre as facções, implicaram em tímidas transformações com relação à participação social do local ao nacional e no fortalecimento do *ethos* participativo da FA. O seu sentido mais forte, o da descentralização, permanece desde o princípio.

#### 4 A FRENTE AMPLA E A CONTINUIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO URUGUAI

O Uruguai é uma democracia comumente chamada de “partidocracia de consensos” (CHASQUETTI; BUQUET, 2004) em razão de sua estabilidade política (LANZARO, 2013). Os seus dois partidos tradicionais, o Partido Nacional (*blancos*) e o Partido Colorado (*colorados*), são os mais antigos da América Latina, datando do século XIX, e se revezaram no poder até a década de 1970 em um esquema bipartidário que terminou apenas com a criação da FA em 1971<sup>37</sup>(BUQUET; PIÑEIRO, 2014).

A FA foi fundada a partir de um núcleo de três partidos menores pré-existentes – o Partido Democrata Cristão do Uruguai (PDCU), o Partido Socialista do Uruguai (PSU) e o Partido Comunista do Uruguai (PCU) – e de egressos dos *blancos* e dos *colorados* (YAFFÉ, 2005). Sob a liderança do general Líber Seregni, a organização tinha como objetivo abrir uma brecha à esquerda no sistema partidário do país (Lanzaro 2013).

A formação da FA advém de dois acontecimentos anteriores: as unificações do movimento sindical em 1964, com a criação da Convenção Nacional dos Trabalhadores (CNT), e a das organizações de base em 1966, com a realização do Congresso do Povo (PÉREZ BENTANCUR; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2019). O período é de aprofundamento do autoritarismo no decorrer do governo de José Pacheco (1967-1972), contestado por mobilizações massivas e protestos de rua. Assim, a FA surge em um contexto de convergência da esquerda no país e de entendimento que, para fazer frente ao conservadorismo, a esquerda necessitaria estar atuando de forma conjunta tanto na competição política e eleitoral quanto nas instituições representativas.

Em sua origem, a FA é ao mesmo tempo uma coalizão política e um movimento, uma vez que é produto da unificação do sindicalismo, de organizações de base, de partidos de esquerda e de lideranças independentes. Dadas essas condições, a organização privilegiou desde o seu início o consenso e o balanço entre as diferentes forças que a integraram (PÉREZ BENTANCUR; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2019), como observado em sua Declaração Constitutiva de 5 de fevereiro de 1971

---

37 O Partido Nacional foi fundado em 1834, representando o setor agrário, e o Partido Colorado em 1836, representando o setor urbano. Juntos, foram os dois bastiões do sistema partidário uruguaio.

“Nessa dramática circunstância, consciente de nossa responsabilidade e convencidos que nenhuma força política isolada seria capaz de abrir uma alternativa certa de poder ao povo organizado, entendemos que constitui um imperativo da hora concentrar nossos esforços, mediante um acordo político, para estabelecer um programa destinado à superar a crise estrutural, a restituir ao país seu destino de nação independente e a reintegrar o povo no pleno exercício de sua liberdade e de seus direitos individuais, políticos e sindicais<sup>38</sup>” (FRENTE AMPLA, 1971, *tradução nossa*).

Assim como o PT, a FA tem como proposta a criação de uma nova tradição política no Uruguai, com um programa organizado em torno da realização de reformas estruturais e da defesa da democracia e da participação social, com a extensão dos Mecanismos de Democracia Direta (MDD) e a adoção de medidas de descentralização (YAFFÉ, 2005). O contexto, no entanto, era de forte polarização ideológica entre a direita e a esquerda<sup>39</sup>, e o processo fundacional da FA foi interrompido dois anos após a sua fundação, com a realização do golpe cívico-militar de 1973 (MOREIRA, 2000).

Durante a ditadura militar, a FA foi proscrita e as suas lideranças políticas que não foram presas, torturadas, desaparecidas e assassinadas atuaram na clandestinidade ou no exílio. A transição à democracia foi iniciada no marco do Plebiscito Constitucional de 1980, cujo objetivo era institucionalizar o autoritarismo por meio da criação de um regime constitucional que legitimasse o governo e substituísse a Constituição de 1967. A proposta, no entanto, foi rechaçada por 57,2% da população, iniciando um processo de abertura democrática marcado por uma negociação de cinco anos entre os blocos situacionista e opositor (CAETANO; RILLA, 1998).

O processo envolveu a elaboração do estatuto dos partidos políticos em 1981, vis-à-vis as eleições internas do Partido Colorado (PC) e do Partido Nacional (PN), e as negociações no Parque Hotel, em 1983. A FA, no entanto, não esteve presente nessas negociações, persistindo a inabilitação de suas organizações políticas e a prisão, em muitos casos, de seus principais dirigentes, como o próprio Seregni (CAETANO; RILLA, 1998). Por outro lado, a reativação

---

38 “En esta dramática circunstancia, consciente de nuestra responsabilidad y convencidos de que ninguna fuerza política aislada sería capaz de abrir una alternativa cierta de poder al pueblo organizado, hemos entendido que constituye un imperativo de la hora, concertar nuestros esfuerzos, mediante un acuerdo político, para establecer un programa destinado a superar la crisis estructural, a restituir al país su destino de nación independiente y a reintegrar al pueblo el pleno ejercicio de su libertades y de sus derechos individuales, políticos y sindicales”.

39 Um ator importante desse acirramento entre a direita e a esquerda foi o Movimento de Libertação Nacional – Tupamaros (MLN-T), que, ao contrário das organizações políticas que integraram a FA, optou, ainda em democracia, pela luta armada e pela via insurrecional como forma de luta pelo socialismo. A organização será abordada no próximo capítulo, quando, em democracia, passa a integrar oficialmente a FA.

dos sindicatos e associações estudantis a partir de 1982 foi fundamental na transição à democracia, especialmente na realização de mobilizações populares que contribuíram para o enfraquecimento do regime autoritário. Se a FA estava proscrita, a criação do Plenário Intersindical dos Trabalhadores (PIT), por exemplo, foi mais um espaço de atuação de suas lideranças nas organizações sociais, tornando a esquerda hegemônica no espaço público (CAETANO; RILLA, 1998).

As negociações atingiram seu ápice em 1984, culminando na assinatura do Pacto do Clube Naval entre os militares e representantes do Partido Colorado, do Partido Nacional, da União Cívica e agora a FA. Após o acordo, foram convocadas eleições nacionais em novembro deste mesmo ano. A FA adquiriu um papel decisivo nestas negociações e na adesão à proposta do “eleitoralismo” como forma de realização da transição política. Com a eleição do *colorado* Júlio Maria Sanguinetti à Presidência da República e a sua posse em 1985, teve fim a transição à democracia no Uruguai. Ao contrário do Brasil, o fim da ditadura representou a restauração do sistema partidário exatamente como ele era imediatamente antes do golpe cívico-militar, recuperando, por exemplo, a Constituição Federal de 1967 (CAETANO; RILLA, 1998; MOREIRA, 2000).

No que toca à FA, a sua atuação na transição à democracia contribuiu para a continuidade de seu processo fundacional, uma vez que a organização foi partícipe, ao mesmo tempo, das mobilizações realizadas pelas bases e das negociações levadas a cabo pelas elites para pôr fim à ditadura militar. A sua identidade baseada na tese das “*duas pernas*” – coalizão e movimento – foi amplamente reconhecida nesse processo, e o partido ingressou na democracia em condições favoráveis ao seu crescimento eleitoral (SERNA, 2004).

A FA pode ser observada em três recortes temporais. O primeiro, entre 1971 e 1984, é o período do *frentismo*, em que há uma forte influência do marxismo e as posições revolucionárias estão sobrepostas às reformistas, prevalecendo uma desconfiança com relação à democracia. Se o seu programa era explicitamente democrático, o mesmo não pode ser dito de suas principais organizações. O contexto autoritário, no entanto, fez com que a FA defendesse o pluralismo político em nome de sua própria restauração (GARCÉ; YAFFÉ, 2006).

O segundo, entre 1985 e 1994, é o período da *transição*, em que esse cenário começa a ser modificado em razão de dois acontecimentos: i) a justaposição entre o fim da transição à democracia e a crise do socialismo real, com o enfraquecimento das organizações marxistas, notadamente o PCU, e em que a democracia deixa de ser um acessório e passa a ser

indispensável; ii) a eleição, em 1989, de Luis Alberto Lacalle (PN) à Presidência da República, e de Tabaré Vázquez (FA) à prefeitura de Montevideo (GARCÉ; YAFFÉ, 2006).

De forma análoga ao PT, a experiência da FA na prefeitura de Montevideo foi, por um lado, de contestação às reformas neoliberais de Lacalle e, por outro lado, de amadurecimento político. Nesse processo, antigos debates foram reativados, como por exemplo, as teses da “democracia sobre novas bases” dos socialistas e de “democracia avançada” dos comunistas, e novas estratégias foram implementadas, perdurando a dissociação entre a ideologia de cada facção, que poderia ser revolucionária, e o programa da FA, que deveria ser reformista (YAFFÉ, 2005).

Sob esse cenário, a ênfase à participação social pela FA ocorreria pela utilização dos MDD, previstos na Constituição de 1967 e que permitiram a realização da oposição ao neoliberalismo pela via institucional também em nível nacional; e a descentralização política, amplamente experimentada em Montevideo. Essa proposta deve ser observada em articulação ao PIT-CNT, principal parceiro no que toca os MDDs, e às reivindicações de suas organizações de base por uma maior atuação territorial.

O terceiro, a partir de 1995, é o período do *progressismo*, marcado por uma moderação ideológica (de suas facções) e programática (da FA) e pela ampliação das alianças da FA. Esse processo foi impulsionado desde 1991, pelo próprio Vázquez, e ganhou corpo com Danilo Astori, em 1995, e José “Pepe” Mujica, em 1999. Com a exceção do PCU, essas três lideranças são representantes de três das quatro facções que conduziram a FA a partir de 1990: o PSU, a Assembleia Uruguaí (AU) e o Movimento de Participação Popular (MPP).

A questão da democracia atravessa esses três períodos da FA. No entanto, se há uma disputa sobre o seu conteúdo, o complexo balanço de poder interno não permitiu o predomínio de uma visão de democracia e de participação social, em um conflito que mais uma vez justapõe a direita e a esquerda partidária. Tem destaque, nesse caso, a força do MPP e no PCU no conflito intrapartidário, fundamentais para o fortalecimento do *ethos* participativo da FA. Se há um processo de moderação do local ao nacional, isso não ocorre com a participação social.

Esse capítulo analisa a conexão entre a FA e os mecanismos participativos no Uruguaí, destacadamente de democracia direta e descentralização política. Para tal, será observada a sua refundação e evolução desde a transição à democracia até os triunfos de Tabaré Vázquez e de José “Pepe” Mujica à Presidência da República. Essa investigação destaca não apenas o faccionalismo, mas também a presença constante das organizações de base em sua organização

interna, essenciais para as experiências em participação social de seus governos. Esse processo ocorreu com foco na unidade da FA, como coalizão e movimento, e foi facilitado pela inexistência de uma facção ou concertação capaz de definir as estratégias da FA.

A seção “A Frente Ampla e a Transição à Democracia no Uruguai” analisa a refundação da FA junto à reestruturação do sistema político e partidário. O período do *frentismo* é marcado pelo ingresso tardio da FA nas negociações da transição à democracia, bem como pela conformação de um bloco social e político capaz de fazer frente ao bipartidarismo de *blancos* e *colorados*. Defendo que o estabelecimento dessa coalizão e movimento foi fundamental para levar adiante a questão da democracia e da participação social, ainda incipiente nesse período.

A seção “Os Anos 1990: a Frente Ampla, a Contestação ao Neoliberalismo e o Governo de Montevideú” observa como a FA lidou com o faccionalismo e as bases já no período democrático, tendo como pano de fundo a oposição ao neoliberalismo em nível nacional e a prefeitura de Montevideú em nível local. Na época da transição, tem destaque o ingresso do MPP à FA, em 1989, e o fim do bipartidarismo, em 1994, quando a FA rompeu com a hegemonia de *blancos* e *colorados* e o Uruguai se torna o “país dos três terços”. Argumento que esse processo é marcado pela formulação de uma concepção de democracia compartilhada por toda a FA, ainda que as facções tenham suas próprias ideologias, com uma ênfase em seu *ethos* participativo, garantido pela presença dos Comitês de Base nos processos decisórios da FA. Os mecanismos participativos utilizados em nível nacional, os MDDs, e local, a descentralização política, serão fundamentais para a consolidação da FA.

A seção “Os anos 2000: a Frente Ampla e a Participação Social de Vázquez à Mujica” examina como a FA lidou com a democracia e a participação social nos governos de Vázquez (2005-2010) e de Mujica (2010-2015). Se existe um conflito interno, ele é secundarizado em nome de sua unidade política e social, como pode ser observado na composição de ambos os governos e na prefeitura de Montevideú, ainda governada pela FA. Na medida em que não há o predomínio de uma facção sobre a outra, as negociações são uma rotina, e ao contrário do PT, um partido anfíbio, o “pé fora” da FA permaneceu quase tanto quanto o “pé dentro”. Ao manter um papel ativo das bases em seu processo decisório, a FA replica a sua organização interna em seus governos, em uma forte relação de continuidade entre as experiências em participação social nos níveis local e nacional.

Por fim, as “Considerações Finais” resumem as experiências em participação social da FA, destacando essa continuidade entre o local e o nacional por meio de sua agenda de

descentralização política. Como um dos poucos partidos de massa ainda existentes no mundo, e a forte presença de um *ethos* participativo desde a sua fundação, há uma atuação permanente nas arenas institucional e social no que toca à democracia.

#### **4.1 A Frente Ampla e a Transição à Democracia no Uruguai**

A transição à democracia no Uruguai é definida, como já observado, pela recomposição do sistema partidário em torno de *blancos* e *colorados*, em que a FA também reemerge, mas a sua estabilização ainda está em aberto. Com a proposta de ser ao mesmo tempo uma coalizão e um movimento, e assim estar presente tanto no mundo político quanto no mundo social, o partido propõe uma organização inovadora, em que facções e Comitês de Base tem a mesma incidência sobre os processos de decisão política (PÉREZ BENTANCUR; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2019; YAFFÉ, 2005).

Se inicialmente cada facção possuía uma concepção de democracia, pouco a pouco a FA foi construindo uma visão comum, inspirada em sua própria experiência organizativa. Assim como no PT, há uma coexistência entre a representação política e a participação social, com uma controvérsia em torno de como deveria ser a sua inserção institucional. Esse debate, no entanto, só ocorrerá após a transição à democracia. Nesse período, o objetivo é um só: junto ao sindicalismo, refazer a unidade social e política da esquerda, e construir uma organização capaz de enfrentar o bipartidarismo no país.

##### **4.1.1 O Faccionalismo na Frente Ampla**

Se a FA surgiu como uma “coalizão de partidos”, a agremiação se tornou rapidamente um “partido de coalizão” (LANZARO, 1998). Com o objetivo principal de crescer eleitoralmente, a pluralidade de facções no interior da organização é a sua principal característica (QUEIROLO, 2001). Na clandestinidade ou no exílio, a esquerda continuou a atuar de forma conjunta na ditadura militar, fator essencial e que perdurou na transição à democracia:

“Eu creio que há uma coisa muito importante, a unidade da esquerda não se rompe com a ditadura e a unidade do movimento sindical, do movimento popular, tampouco se rompe com a ditadura” (OLIVEIRA, 2017).

A alusão é a uma colcha de retalhos (AYALA, 2017), devido a sua composição complexa e diversificada (LANZARO, 2004), sendo fundada por: Movimento pelo Governo do Povo (MPG), Partido Democrata Cristão (PDCU), Movimento Branco, Popular e Progressista, Frente de Esquerda de Libertação (FIDEL), Partido Comunista Uruguaio (PCU), Partido Socialista Uruguaio (PSU) – Esquerda Nacional, Partido Socialista (PSU) – Movimento Socialista, Movimento *Herrerista*, Grupos de Ação Unificadora, Partido Operário Revolucionário, Movimento Revolucionário Oriental, Comitê Executivo Provisório e convidados especiais como o general Líber Seregni e Vítor Licandro e o presidente da CNT José D’Elía (YAFFÉ, 2005).

Dessa forma, as facções da FA integraram uma estrutura multiforme que foi capaz de construir uma própria identidade e tradição (LANZARO, 2004). Em conjunto com os vínculos com os sindicatos, a unificação da esquerda e o peso de facções de inspiração marxista foram essenciais para a sua diferenciação dos partidos tradicionais (MOREIRA, 2000). Como já observado, o período da transição à democracia no Uruguai foi de restauração do sistema partidário. Exemplo disto é a taxa de renovação dos dirigentes partidários ter sido a mais baixa de todos os países da América Latina no mesmo período (GILLESPIE, 1986). Assim, o conflito intrapartidário ocorreu, nesse período, em torno de suas principais forças fundacionais: à esquerda, o PSU e o PCU, e à direita, o PDCU e o MGP.

Historicamente, nunca houve alguma facção predominante na FA. Se em 1971 o PCU era a maioria, em 1984, no final da transição à democracia, o era o MGP. Isto tem implicações fundamentais na concepção de democracia da FA. Para construir essa “unidade na diversidade”, a FA construiu uma estrutura organizacional complexa com duas finalidades: i) a formação de consensos em relação ao seu programa político; ii) um sistema de pesos e contrapesos de tal forma que nenhuma facção possa ser amplamente hegemônica.

O primeiro passo foi a diferenciação entre as ideologias e o programa político. Desde então, ao passo que uma facção pode ter a sua própria ideologia, o programa político da FA deve ser acordado entre todas as correntes (BASES PROGRAMÁTICAS DA UNIDADE, 1984). Para tal, inicialmente foi utilizada a regra do consenso, e nas questões fundamentais

todas as correntes deveriam estar de acordo. No entanto, o método acabou por ser inviável e foi bastante aprimorado ao longo de sua história (RUBIO, 2017).

A sua estrutura organizativa interna incentivou a conformação de acordos, funcionando como uma pirâmide: na base estão os Comitês de Base e logo acima as Coordenações Zonais; no intermédio estão os órgãos de direção regional, os Plenários e as Mesas Departamentais ou as Assembleias Extraordinárias; no topo estão o Plenário Nacional, que, junto à Mesa Política e ao Congresso Nacional, são as instâncias máximas de direção (YAFFÉ, 2005). Já nessa época, as votações ocorriam apenas em maiorias qualificadas, primando a regra dos dois terços ou três quintos, impedindo que uma força política se impusesse sobre as demais.

Dessa forma, se no caso do Brasil houve uma facção majoritária no PT, como a Articulação dos 113, disciplinando o conflito interno desde o princípio, no caso do Uruguai nunca houve uma facção capaz de impor a sua opinião perante as demais. Essa colcha de retalhos prevaleceu em relação à temática da democracia e da participação social. Se em 1971 essa foi concessão programática, em 1984 ela passou a ser um componente essencial ao programa político da esquerda. Ainda sob forte influência do marxismo, duas teses tiveram força nesse período: a da “democracia sobre novas bases”, alcunhada em 1979 e inspirada por Emilio Frugoni e Vivian Trias, do PSU, e a de “democracia avançada”, formulada por Rodney Arismendi, do PCU. Ainda que com nuances distintas, em especial no que diz respeito às etapas de transição do capitalismo ao socialismo ou ao comunismo, ambos os programas enfatizavam a democracia como um caminho ao socialismo (YAFFÉ, 2005).

“Acreditamos que a **democracia sobre novas bases** é o tipo de sociedade que permitirá uma reconstrução nacional e justa; e contamos com ela para, com suas premissas e condições, trabalhar pela concretização de uma sociedade mais justa, livre e solidária: a sociedade socialista”<sup>40</sup> (PARTIDO SOCIALISTA DO URUGUAI, 1979, *tradução nossa*).

“Então dizemos aqui que tínhamos que avançar e buscar novas formas de relações de propriedade, de relações de produção, modificar as relações de produção, em direção ao socialismo, relações de produção **democrático avançada**, eu acho em vias de transição relações de produção democrático avançadas” (LORIER, 2017).

---

40 “Creemos que la democracia sobre nuevas bases es el tipo de sociedad que permitirá una reconstrucción nacional y justa; y contamos con ella para, con sus premisas y condiciones, trabajar por la concreción de una sociedad más justa, libre y solidaria: la sociedad socialista”.

A exemplo dos Comitês de Base e dos vínculos com o sindicalismo, em ambas as concepções prevaleciam uma dimensão participativa e descentralizadora em relação à democracia e a sua inseparabilidade da igualdade. Dessa forma, a democracia dizia respeito também à sua dimensão institucional, mas essencialmente à superação do capitalismo através de um longo processo de acúmulo de forças com a sociedade civil e o sindicalismo, para gerar as condições propícias para a sua ocorrência. Sobre a convergência de ambos os conceitos, bem como a primazia da unidade interna, Marcos Carámbula afirma:

“Creio que há muita convergência do PCU com outras propostas, por exemplo, do PSU, que fala de democracia sobre novas bases, ou de aprofundar a democracia, que hoje estão falando, eu creio que com os companheiros socialistas sempre mantivemos uma visão primeiro da ferramenta fundamental que é a FA, segundo a unidade, terceiro a importância do movimento sindical e quarto esta categoria (CARÁMBULA, 2017).

Ao menos nesse período, esse programa, de inspiração marxista, foi próspero para a FA. Nacionalizada territorial, cultural e ideologicamente, bem como integrada ao sistema partidário e político, a agremiação partidária ingressou na democracia em condições favoráveis ao seu crescimento eleitoral e à chegada de seu programa ao Estado. Na saída da ditadura, as eleições de 1984 provocam uma reviravolta na FA. No novo mapa interno, o MGP e o PDC, ala à direita, tem metade dos votos da coalizão. Entretanto, como será visto no próximo capítulo, o ingresso dos *tupamaros* impedem o predomínio interno dessa ala na FA.

Ao contrário do PT, a principal preocupação da agremiação partidária foi com a recuperação de sua liberdade política, deixando outros debates em segundo plano. O período consolidou a identidade *frenteamplista* por meio da valorização de sua diversidade interna e de seus vínculos sociais, bem como pelo compromisso com o reestabelecimento da democracia no que toca a competição política e eleitoral. A esquerda ainda era, ao menos em seu programa, revolucionária e socialista, antioligárquica e anti-imperialista (GARCÉ; YAFFÉ, 2006).

O processo de renovação da FA ocorrerá no período imediatamente após a transição política. A sua ocorrência, no entanto, foi determinada pelos vínculos diferenciados da FA com a sociedade, e a posterior necessidade de incorporar a ideia de “aprofundamento da democracia” em seu programa. Para tal, é fundamental observar a sua relação com o sindicalismo e com as organizações de base.

#### 4.1.2 Os Vínculos Sociais da Frente Ampla

A transição à democracia no Uruguai, como previamente observado, foi marcada por mobilizações populares e pela reativação da sociedade civil. No entanto, ao contrário do Brasil, esse processo não foi destacado pela reconstrução da ordem social e política do país, mas pela restauração de atores-chave do período democrático anterior: os partidos e o sindicalismo (MOREIRA, 2000).

Essa restauração foi também possível porque o regime autoritário não transformou significativamente o modelo econômico ou o regime de política social do Uruguai<sup>41</sup> (CASTIGLIONI, 2005), mantendo uma dinâmica similar à do período anterior ao golpe cívico-militar. Dessa forma, o reerguimento da esquerda ocorre sobre a estrutura partidária e sindical, tendo como exemplo a união entre a CNT e o PIT, para conformar uma só central sindical denominada, desde 1º de maio de 1984, PIT-CNT.

O movimento sindical teve um papel essencial, especialmente em 1983 e 1984, nas mobilizações da sociedade contra o regime e na reconstrução e multiplicação de espaços de oposição ao autoritarismo (GILLESPIE, 1986). Atos como o do 1º de maio de 1983 e a paralisação convocada pelo PIT em 18 de janeiro de 1984, a primeira greve geral em onze anos, foram essenciais para o enfraquecimento da ditadura militar. O aprendizado à FA é considerável. Como coloca Ana Olivera, do PCU:

“E hoje temos o PIT-CNT, herdeiro daquela CNT à que se reconhece como gestora da unidade do movimento sindical, seguimos tendo uma única central de trabalhadores, e isto é muito importante porque aí também fomos aprendendo porque a unidade do movimento sindical precedeu a unidade política, e porque esse movimento sindical tão potente tem claramente reivindicações que são de ordem política, tem definições que são de ordem política” (OLIVEIRA, 2017).

A unidade sindical lograda no Uruguai foi uma inspiração a outros países da América Latina<sup>42</sup> e fundamental para a FA. Os vínculos entre esses dois atores são evidentes, e não à toa as correntes do sindicalismo são, ontem e hoje, análogas às facções da FA. É importante

---

41 A matriz nacional-desenvolvimentista e uma economia estatista e planificadora prevaleceu nas ditaduras militares tanto do Brasil quanto do Uruguai.

42 Em entrevista realizada em 5 de abril de 2018, Miguel Rossetto afirma que a existência da proporcionalidade como garantia da coesão e da unidade política no PIT-CNT e do faccionalismo na FA, o que ele denomina de “convivência na pluralidade” foi uma referência a sua aplicação no PT e na CUT.

destacar a presença do PCU no movimento sindical nesse período, como expõe Oscar Andrade:

“O PCU tem uma relação muito forte com o movimento sindical, sobretudo pela influência dos comunistas no movimento sindical e também, o PCU teve a particularidade de levar a prática durante muito tempo, sobretudo nos tempos em que era a força hegemônica de esquerda, em que tínhamos mais força no movimento sindical, nos aposentados, nos estudantes, na FA e em voto, uma lógica de destinar quadros partidários à construção dos sindicatos, de destinar, de que muitos companheiros, quadros partidários que estavam destinados à organizar sindicatos no interior, e havia uma lógica de organização que era, ‘Você, a partir do ano que vem ter que ir viver em tal lado, aí tem que levantar comitê de base, sindicato, comitê da FA, vai ser responsável por tudo. De alguma coisa você vai viver, mas a sua tarefa militante, em toda a linha de organização, é de montar uma organização’, e esse componente de briga pela organização territorial indicava que você tinha que ir” (ANDRADE, 2017).

Entre 1971 e 1984, o PCU foi a principal organização política da esquerda uruguaia. Esse fator foi essencial para a vinculação da FA ao sindicalismo e para a construção de uma estrutura organizacional de inspiração marxista. O papel dos comunistas nesses arranjos é de essencial importância para a sua presença na FA após a crise do socialismo real, como será visto adiante. Ao contrário do Brasil, e ainda que o PDCU tenha participado da fundação da FA, as organizações cristãs foram minoritárias na tradição da esquerda do Uruguai, e características “basistas” e “movimentistas” observadas no PT, influenciado pela Teologia da Libertação, não prevaleceram sobre a FA (MOREIRA, 2000).

Hegemônica na esquerda na transição à democracia, a FA buscou, nesse processo, prosseguir com a sua proposta de ser ao mesmo tempo uma coalizão e um movimento. Para tal, a sua estratégia foi a mesma do período anterior ao golpe cívico-militar: o investimento nos Comitês de Base. Existentes desde o início do partido, os Comitês de Base são espaços de organização territorial e temática e tem como atribuição integrar a FA às comunidades locais e às organizações da sociedade civil. Poucos meses após a sua fundação, havia duzentos e cinquenta Comitês de Base no país (PÉREZ BENTANCUR; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2019). Como observa Alejandro Sánchez, atualmente deputado pela FA, esse papel foi ainda mais importante no enfraquecimento do autoritarismo:

“Portanto sou dessa geração, nasci em 1980, sou dessa geração de jovens que passamos a nossa infância nos bancos dos **Comitês de Base** enquanto nossos pais discutiam a saída da ditadura, era um momento de muita ebulição da política no Uruguai, e principalmente na FA, onde os Comitês de Base se enchiam e havia muita discussão dos vizinhos, e na realidade o que passava

com os filhos dos frenteamplistas é que nos cansávamos nos bancos, com 5 ou 6 anos, cansados, as reuniões intermináveis que tinham nossos pais, mas também nessas reuniões você encontrava muitos amigos que eram dos bairros, que ademais eram filhos de frenteamplistas, então era uma forma de encontrar-se também, no comitê” (SANCHÉZ, 2017).

Dessa forma foi construída uma estrutura dual na FA: a da coalizão, onde ocorre a disputa entre as facções, e a das bases, onde estão as e os militantes que não necessariamente participam de facções. A peculiaridade dos Comitês de Base da FA diz respeito a sua voz substantiva sobre as decisões políticas partidárias. Isso porque, ao contrário dos núcleos de base do PT, que tem apenas direito à voz, os Núcleos de Base tem também direito a voto e representam metade do Plenário Nacional, órgão máximo de direção da FA (MOREIRA, 2004; PÉREZ BENTANCUR; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2019; YAFFÉ, 2005).

A FA tem uma estrutura organizativa singular, em que 50% é representada pelas facções – a coalizão – e 50% pelas bases – os Comitês. Apesar de existir o fenômeno da múltipla identidade, tal qual no PT, o papel conferido a essas estruturas sobre o processo decisório da FA fez com que a sua relevância tenha sido contínua em toda a sua história, uma vez que esses espaços foram reafirmados enquanto ponto de convergência e de construção da unidade pela esquerda uruguaia, como observa Eduardo Lorier:

“São os que cimentam a FA, são o cimento, o que dá liga, porque cada vez que algum quer destacar algo em detrimento do que é a FA em sua totalidade, quando votamos contra publicamente ou quando fazemos polêmicas públicas, são eles que nos dizem ‘parem’, e começa toda uma espécie de, como as colmeias, as abelhas, e depois assegura que o político da FA escute o que está passando aí, porque a crítica aparece por todo lado. E aí não precisa se preocupar com a unidade da FA porque já há toda uma geração de militantes que tem a FA como valor essencial, e que não integra os partidos” (LORIER, 2017).

O I e o II Congresso Nacional dos Comitês de Base, em 1971 e 1984 (BAYLEY, 2005), foram fundamentais para a conformação de uma identificação própria, a chamada identidade *frenteamplista*, especialmente no final da ditadura militar. Sob a liderança de Líber Seregni, um independente, também foi essencial para essa construção, como Enrique Rubio coloca:

“Quando sai Seregni do cárcere se produz uma implosão disto, o *frenteamplismo* de longe se converte no sentimento principal dos *frenteamplistas*, então a gente pode dizer ‘-Eu sou frenteamplista primeiro e depois sou socialista ou comunista’, se inverte a relação, e isto é um elemento de coesão que tem sido muito importante” (RUBIO, 2017).

Estruturada nos âmbitos sindical e territorial, com ingresso tardio nas negociações para a transição à democracia e com uma forte presença nas mobilizações populares de oposição à ditadura militar, a FA ingressou com grande legitimidade social e política na democracia. Se a sua primeira perna no “movimento” foi essencial para a consolidação de suas bases social e eleitoral, a sua segunda perna na “coalizão” foi decisiva na conformação de seu programa político e de sua atuação institucional, que será observada apenas findada a transição à democracia, com a conquista da prefeitura de Montevideú, em 1989.

Se a “transição pela restauração” uruguaia também foi um pacto entre as elites, as condições impostas pelo próprio bloco oposicionista favoreceram o alicerçamento de suas “duas pernas”, participando das negociações com as elites partidárias e acomodando diversas facções em seu interior, mas também mantendo a sua legitimidade frente à sociedade civil e ao sindicalismo: com os pés firmes em suas bases. É dessa forma que a FA chega na democracia com condições favoráveis para a sua atuação e para experimentar, em nível nacional e local, formas participativas de contestação e superação do bipartidarismo até então vigente.

#### **4.2 Anos 1990: a Frente Ampla, a Contestação ao Neoliberalismo e o Governo em Montevideú**

A esquerda no Uruguai demonstrou desde cedo uma vocação eleitoral e, se não executiva, também parlamentar. Nesse novo período democrático, o sistema partidário recuperou a sua centralidade, e também passou por um importante ciclo de mudanças, marcado pelo progressivo crescimento da FA e o surgimento posterior, após as eleições de 1994, do país dos três terços, compartilhado pelos *blancos* e *colorados* com essa agremiação partidária (MOREIRA, 2004; YAFFÉ, 2005).

O período subsequente à transição à democracia foi marcado por dois acontecimentos. De um lado, a eleição de Julio María Sanguinetti à Presidência da República e o início de um ciclo de vinte anos de governos de direita nesse país, com Sanguinetti (1985-1990), Luis Alberto Lacalle (1990-1995), novamente Sanguinetti (1995-2000), e Jorge Battle (2000-2005). De outro lado, a vitória de Tabaré Vázquez à prefeitura de Montevideú e o ulterior domínio da FA na cidade, com os mandatos de Vázquez (1990-1994), Tabaré González (1994-1995), Mariano Arana (1995-2005), Adolfo Pérez (2005), Ricardo Ehrlich (2005-2010), Ana

Olivera (2010-2015), Hyara Rodriguez (2015), Daniel Martínez (2015-2019), Christian Di Candia (2019-2020) e Carolina Cosse, de 2020 até o presente momento. À época, essa conquista foi considerada “quase a tomada do quartel de inverno” pela esquerda uruguaia, uma vez que além de ser a capital, a cidade dispunha de mais da metade da população do país (ANDRADE, 2017).

Em nível nacional, esses governos de direita procuraram realizar reformas orientadas ao mercado em um impulso similar ao do Brasil, com vistas à substituição do “paradigma estatal” pelo “paradigma neoliberal”. No entanto, esse processo teve características peculiares no país, com uma alta variação intersetorial e tendo como marca o hibridismo. Se em previdência social foram incorporadas modalidades de mercado por meio da criação de seguradoras privadas, por exemplo, em educação foram intensificados aspectos estatistas e universalistas da área (CASTIGLIONI, 2005).

Segundo Castiglioni (2005), esse movimento foi condicionado por três fatores. Em primeiro lugar, por um sistema multipartidário e com um faccionalismo de nível moderado, em um contexto em que as unidades políticas são as facções, impondo a realização de acordos com correntes de outros partidos e dispersando o poder do Executivo. Em segundo lugar, a existência de elites e de uma tecnocracia ainda vinculada ao “paradigma estatal”, em que essa agenda precisou ser negociada de forma interpartidária e intrapartidária, especialmente com setores de orientação estatal entre *blancos* e *colorados*. Em terceiro lugar, a presença de atores sociais com fortes vínculos com as elites do Legislativo, como na área de saúde, o que permitiu obstaculizar as tentativas de reforma dessas administrações.

Um quarto aspecto fundamental e não observado pela autora diz respeito à abertura das instituições às demandas da sociedade, em que seus atores sempre têm a possibilidade de acesso à aliados no sistema político. Nesse período, essa disposição está relacionada à aliança entre a FA e as organizações sociais e à utilização de MDDs (ALEGRE, 2006; BIDEGAIN; TRICOT, 2016), previstos desde a Constituição de 1967 e usados ostensivamente a partir de 1985, como previamente assinalado.

Há várias maneiras de convocação de um MDD no Uruguai. No caso de reformas constitucionais propostas pelo sistema político, isso ocorre automaticamente e o projeto deve ser ratificado em plebiscito. Em razão do Artigo 331, a população também pode propor diretamente uma reforma constitucional. Nesse caso, um projeto com a reforma proposta deve ser apresentado ao presidente do Congresso Nacional com a assinatura de 10% do eleitorado

com validação comprovada perante a Corte Eleitoral, pondo a iniciativa nas próximas eleições nacionais do país (BIDEGAIN; TRICOT, 2016)

Adicionalmente, a população pode decidir diretamente sobre leis ordinárias. Nesse caso, a consulta é conhecida como referendo, e as únicas restrições são que esses não podem ser relativos a taxações ou outras questões em que apenas o Poder Executivo pode propor leis. Os referendos podem ser de dois tipos, tanto para propor quanto para revogar uma medida. No primeiro caso, o Artigo 79 estipula que 25% do eleitorado pode propor uma iniciativa legislativa a ser apresentada ao país. No segundo caso, 25% dos sufragistas podem solicitar um referendo sobre uma lei promulgada pelo Poder Executivo, desde que isso ocorra dentro de um ano após a entrada em vigor da lei (BIDEGAIN; TRICOT, 2016).

Durante os vinte anos de governos de direita no Uruguai, a FA e as organizações sociais, notadamente o sindicalismo, promoveram e realizaram campanhas pelo uso de MDD como uma estratégia de contestação às reformas neoliberais (MOREIRA, 2004). Monestier (2010) identifica três ondas em relação a sua utilização. A primeira, entre 1985 e 1989, de inauguração e uso bem-sucedido dos MDD de “baixo para cima”, com a realização de 7 plebiscitos, 2 propostos pelo Congresso Nacional e 5 pela população. Têm destaque a derrota dos grupos de direitos humanos na derrogação da Lei de Anistia<sup>43</sup>, em 1989, e a vitória do PIT-CNT e do Sindicato Único de Telecomunicações (SUTEL) na revogação de parte da Lei de Privatizações de Empresas Públicas (URUGUAI, 1991). Nessa época, das 5 consultas realizadas de “baixo para cima” 3 foram exitosas e duas falharam (ALTMAN, 2010; BIDEGAIN; TRICOT, 2016; MONESTIER, 2010; MOREIRA, 2004).

A segunda onda, entre 1998 e 2001, consistiu em iniciativas fracassadas de MDDs de “baixo para cima”, com a realização de 6 plebiscitos, 1 proposto pelo congresso nacional e 5 pela população. Têm relevância as derrotas do PIT-CNT na derrogação da Lei de Criação da Unidade Reguladora de Energia Elétrica (URUGUAI, 1997) e da Lei de Emergência, em referendos que não obtiveram nem mesmo os 25% de assinaturas necessárias para a sua realização. Nesse período, todas as consultas realizadas de “baixo para cima” falharam, mas a sua presença constante nos meios de comunicação e no debate público foi essencial para a contestação ao neoliberalismo e para o fortalecimento da oposição ao governo (ALTMAN, 2010; BIDEGAIN; TRICOT, 2016; MONESTIER, 2010; MOREIRA, 2004).

---

43 Em espanhol, *Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado*.

Na terceira onda, entre 2002 e 2005, observou-se o uso bem sucedido de MDD de “baixo para cima”, com a realização de 3 iniciativas propostas pela população que impediram, em um contexto de crise econômica, a ação do governo, e pavimentaram a vitória eleitoral da FA em 2004 (BIDEGAIN; TRICOT, 2016). Têm importância a vitória do PIT-CNT e do SUTEL na derrogação da Lei do Orçamento, cuja mobilização foi tão expressiva que o Poder Executivo retirou os artigos em questão e o referendo não precisou ser realizado, a revogação da Lei de Fim do Monopólio de Importação, Exploração e Refinação do Petróleo (URUGUAI, 2002) pela Administração Nacional de Combustíveis, Álcool e Cimento Portland (ANCAP), vitoriosa com 63,7% dos votos, e o caso conhecido como “plebiscito da água”, em que a Federação dos Funcionários da Companhia Estatal de Água (FOSE) introduziu artigos à Constituição garantidores do monopólio do Estado sobre a água e tornou ilegais diversas concessões à época concedidas à agências privadas. A campanha teve um apoio tão grande que culminou na criação da Comissão Nacional de Defesa da Água e da Vida, proposto pelo sindicalismo e composta por organizações sociais de todo o país. O plebiscito ocorreu junto às eleições nacionais de 2004 e obteve 64% de apoio (BIDEGAIN; TRICOT, 2016; MONESTIER, 2010; MOREIRA, 2004). Dos 13 referendos e plebiscitos convocados durante essas três ondas, contabilizaram-se 6 vitórias e 7 derrotas (ALTMAN, 2005).

A última onda dos MDD foi determinante para a contestação ao neoliberalismo, seja pela manutenção de um “paradigma estatal” sobre a administração pública ou pela rejeição às reformas orientadas ao mercado por parte do governo. Adicionalmente, e por iniciativa do sindicalismo, foi criada a *Concertación por el Crecimiento*, composta inicialmente por organizações sociais, gremiais e empresariais, e posteriormente por pequenos e médios produtores rurais, com o objetivo de reativar a economia do país, à época em rápida deterioração. A coalizão, em aliança com o PIT-CNT, realizou a maior manifestação desde o retorno à democracia, reunindo mais de 100 mil pessoas em Montevideu<sup>44</sup>, expressando também coincidências com o programa de governo apresentado pela FA<sup>45</sup> (BIDEGAIN; TRICOT, 2016; MONESTIER, 2010).

---

44 Foram também relevantes as mobilizações do PIT-CNT contra a criação de um resort exclusivo em Punta del Este, com uma manifestação que reuniu cerca de 25 mil pessoas, em janeiro de 2002, e da Cooperativa de Moradias pela Ajuda Mútua (FUCVAM), com uma marcha que reuniu cerca de 600 pessoas, em janeiro de 2003 (BIDEGAIN; TRICOT, 2016, p. 150–151).

45 Coincidencias entre el PIT-CNT, el EP y la Concertación para el Crecimiento. Disponível em: <<http://www.lr21.com.uy/politica/81289-coincidencias-entre-el-pit-cnt-el-ep-y-la-concertacion-para-el-crecimiento>>. Acesso em 28 de março de 2020.

A aliança entre a FA e o PIT-CNT foi fundamental para a sobrevivência do segundo no Uruguai, duramente afetado pela eliminação do Conselho de Salários, mecanismo de negociação coletiva que será destacado na próxima seção, e a desindustrialização frente a abertura do país ao comércio exterior, representando a perda sistemática dos empregos formais e a pulverização das bases do sindicalismo no setor privado da economia (MONESTIER, 2010). Dessa forma, os MDDs foram tanto uma forma de contestação ao neoliberalismo quanto de proteção da esquerda.

Em nível local, os governos da esquerda em Montevideu contribuíram para a elaboração pela própria FA de suas propostas em relação à participação política, bem como para a apresentação de uma alternativa às políticas levadas a cabo na esfera nacional. Para tanto, foi destacado o aprendizado institucional, a estruturação do conflito intrapartidário e o experimentalismo democrático, os três pavimentando a sua rota à Presidência da República.

#### 4.2.1 Conflito Intrapartidário e Democracia na Frente Ampla

A reorganização da FA foi liderada pelos Partido Comunista Uruguaio (PCU), Partido Socialista Uruguaio (PSU), Partido Democrata-Cristão Uruguaio (PDCU) e Esquerda Democrática Independente (IDI). Um acontecimento marcou o período imediato após a restauração da democracia no Uruguai: a solicitação de ingresso ao partido político, em 1986, de um agrupamento em específico, o Movimento de Libertação Nacional – Tupamaros (MLN-T), guerrilha urbana fundada em 1965 e que atuou por duas décadas no país, antes e durante a ditadura militar (GARCÉ, 2012).

Em sua origem, esse agrupamento possuía dois “braços”, por assim dizer: o Movimento de Independentes 26 de Março, o seu braço institucional e legal constituído em 1971 e que integrou a FA até 1973; e o MLN-T, o seu braço guerrilheiro e de ação armada. Durante a ditadura militar, os seus militantes vivenciaram experiências como o cárcere<sup>46</sup> ou o exílio e, em que pesem dúvidas com relação a sua postura em democracia, a partir de 1985 os *tupamaros* optaram pela legalidade e pela atuação nas instituições representativas. Essa adesão foi facilitada pela seu “mosaico ideológico” e de composição heterogênea, cujo Documento I, por

---

46 Uma parte da história dos Tupamaros é contada no filme “Uma Noite de 12 Anos” (2018), de direção de Álvaro Brechner. A obra de Mauricio Rosencof é em sua maior parte dedicada à experiência da organização antes e durante a ditadura militar.

exemplo, foi guiado por três emblemas: o nacionalismo, o pluralismo e o pragmatismo – como pode ser observado tanto nas Atas Tupamaras, de 1986, quanto no discurso de José “Pepe” Mujica<sup>47</sup>, “Porque Uma Frente Grande?”, de 1987:

“Seu principal emblema na época era: ‘as palavras nos separam, a ação nos une’, e passaram à ação e isto os uniu, gerando uma organização e uma teoria. Novamente, então: primeiro foi a ação, a prática, e depois a teoria”<sup>48</sup> (ATAS TUPAMARAS, 1986, p. 213, *tradução nossa*).

“E vamos objetivamente reconhecer, no dilema político colocado em nosso tempo presente, com esse desenho em terços que pode ameaçar permanecer no horizonte por anos: nenhuma força política, no melhor dos casos, tem combustível suficiente para poder mudar essa situação apenas com a sua própria força”<sup>49</sup> (PORQUE UMA FRENTE GRANDE, 1987, p.4, *tradução nossa*).

Se a principal tensão do MLN-T foi com o PCU e o PSU, devido a sua opção pela via insurrecional nas décadas anteriores, tática rejeitada pelos comunistas e socialistas, a aceitação de sua solicitação de ingresso provocou a saída do PDCU e do PGP da FA, que observavam com desconfiança o comprometimento dos *tupamaros* com a democracia e as instituições representativas. Esses dois agrupamentos criaram, junto à União Cívica (UC), a coalizão eleitoral Novo Espaço (NE-Uruguai), liderada por Hugo Batalla e Rafael Michelini e que será observada um pouco mais adiante.

Junto a outros pequenos agrupamentos, como o Partido Pela Vitória do Povo (PVP) e o Partido Socialista dos Trabalhadores (PST), os *tupamaros* criaram o Movimento de Participação Popular (MPP)<sup>50</sup> cujo objetivo inicial seria combater o “reformismo” (GARCÉ, 2012) e ser – em aliança com o PCU – um polo à esquerda na FA (MAZZEO, 2005). Liderado pelo MLN-T, o MPP foi fundamental para o desenvolvimento do *progressismo*, uma vez que o pragmatismo que caracteriza a sua matriz ideológica, combinado ao seu crescente apelo popular, legitimou a moderação programática da FA perante a esquerda (GARCÉ, 2011).

---

47 À época José “Pepe” Mujica não era a principal liderança da organização, cuja maior referência é, até hoje, Raúl Sendic (pai) (1926-1989).

48 “Su principal consigna en aquel entonces fue: “las palabras nos separan, la acción nos une” y pasaron a la acción y ésta los unió, generando una organización y una teoría. Nuevamente, entonces: primero fue la acción, la práctica y luego la teoría”.

49 “Y vamos objetivamente a reconocer, en el dilema político planteado en nuestro tiempo presente, con esse dibujo en tercios que puede amenazar en el horizonte con permanecer años: a ninguna fuerza política, en el mejor de los casos, le da la nafta para poder cambiar esa situación con su sola fuerza”.

50 O MPP é desde 2004 a maior facção da FA. O PVP e o PST já não integram mais o MPP.

Assim, a primeira metade da década de 1990 definiu as quatro facções que organizam desde então a dinâmica interna da FA: o MPP, o PCU, o PSU e a Assembleia Uruguaí (AU)<sup>51</sup>. A história do êxito dos *tupamaros* contrasta com o fracasso dos comunistas e também de seus emblemas: o internacionalismo, o monolitismo e o doutrinário (GARCÉ, 2012). Findada a ditadura militar, o PCU, fundado em 1920, gozou de um significativo aumento de seu prestígio, com um crescimento organizativo e eleitoral impressionante e chegando a ser a facção mais bem votada da FA nas eleições de 1989. Entretanto, tal organização política não soube lidar com a queda do muro de Berlim ao se manter apegada aos “livros” e à teoria de outrora, resistindo à adaptação a um entorno drasticamente modificado e rejeitando a moderação programática da FA (GARCÉ, 2011). Como conclui Garcé (2011):

“Os comunistas seguem pensando e fazendo o mesmo que faz duas ou quatro décadas. No entanto, há uma distância realmente notável entre a prática política do MLN-T (...). Os *tupamaros* não tem nenhum problema para justificar como é que mudaram tanto. Argumentam, uma e outra vez, que eles não mudaram, que mudaram as circunstâncias”<sup>52</sup> (GARCÉ, 2011, p. 134, *tradução nossa*)

Se à esquerda existem até hoje essas duas facções, os comunistas e os *tupamaros*, ambas com uma presença importante na sociedade civil e nos Comitês de Base, e, no caso do MPP, também nas instituições representativas, os socialistas podem ser considerados os principais impulsionadores da transição do *frentismo* ao *progressismo* entre 1984 e 1994. Fundado em 1910 e também enfatizando a elaboração teórica e o marxismo-leninismo, a chegada de Vázquez ao governo em Montevidéu provocou uma rápida adaptação do PSU, evitando a ideologização e administrando o Executivo, como exposto no item interior, com considerável pragmatismo, unindo competência e eficiência à equidade e justiça (YAFFÉ, 2005). Essa atualização, existente no PSU e proposta à FA, não foi possível até 1994, ano em que a moderação programática tem início e em que a ideia de um governo de “maiorias nacionais”,

---

51 O destaque a estas quatro facções acompanha o Número Efetivo de Facções (NEF) da FA durante este período, sempre em torno de 4 e 5 (PÉREZ BENTANCUR; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2019).

52 “Los comunistas siguen pensando y haciendo lo mismo que hace dos o cuatro décadas. En cambio, hay una distancia realmente notable entre la práctica política del MLN-T (...). Los *tupamaros* no tienen ningún problema para justificar cómo es que han cambiado tanto. Argumentan, una y otra vez, que ellos no cambiaron, que cambiaron las circunstancias”.

presente em seu II Congresso Ordinário de 1991, passa a ganhar força (FRENTE AMPLA, 1991).

À direita da FA e essencial para a estratégia do progressismo, está a AU, fundada em 1994, sob o vazio deixado pelo PVP e pelo PDCU<sup>53</sup>. Com Mujica à esquerda, Danilo Astori seria a principal liderança à direita da FA, e o agrupamento alcançaria, em sua primeira eleição, o melhor desempenho eleitoral da FA nesse mesmo ano, feito essencial para a sua consolidação e legitimação interna. A facção é especialmente relevante perante alguns setores das classes médias e alta insatisfeitos com *blancos* e *colorados*, e, apesar de não possuir uma organização territorial sólida, tem forte presença no debate público (YAFFÉ, 2005). Como expõe a ex-senadora Daniela Payssé:

“Fazia falta à FA uma corrente de opinião que pudesse atrair os *frenteamplistas* independentes e também a muitos uruguaios e muitas uruguaias que viam um decaimento dos partidos tradicionais e que viam na FA uma opção, mas que era um pouco ortodoxa, com o PSU, o PCU, muito consubstanciados ideologicamente, e nós formamos essa corrente de opinião que se chama AU que teve uma votação histórica porque teve 45% da votação total da FA em 1994 (...). Nós temos um lema que é que a ‘renovação da FA’ se faz em unidade, não é às custas de deixar companheiros ou companheiras pelo caminho, mas é um processo conjunto de renovação e de adequação ao contexto novo” (PAYSSÉ, 2017).

Entre 1991 e 1994, os principais temas de conflito intrapartidário seriam com relação à moderação programática e à política de alianças, desacordo que atingiu o seu ápice nas eleições de 1994, quando Vázquez logrou fundar a fórmula “Encontro Progressista”, composta pela FA e pelo NE-Uruguai, agora não mais uma coalizão, mas um partido fundado por Michelini após desavenças com Batalla devido à sua aproximação com Sanguinetti<sup>54</sup>. Para tanto, e como abordado na seção anterior, foram necessárias complexas negociações para a passagem do *frenteamplismo*, até 1984, à *transição*, entre 1985 a 1995, e finalmente ao *progressismo*, iniciado em 1995 e que perdura até hoje (GARCÉ; YAFFÉ, 2006; YAFFÉ, 2005).

Essa estratégia possibilitou um crescimento da FA tanto em 1994, quando conquistou 34% dos votos, quanto em 1999, ocasião em que obteve a maioria relativa do eleitorado, com 40% dos votos, não sendo suficiente, no entanto, para a vitória de Vázquez à Presidência da

---

53 A facção esteve inicialmente à esquerda do frentismo, mas em movimento similar ao PCR/NE/DE no PT, passou rapidamente à direita da FA.

54 Aproximação que culminou na eleição, no mesmo ano de 1994, de Sanguinetti à Presidência da República, sendo Batalla o seu vice-presidente.

República. O que é fundamental é notar que, enquanto o MPP foi contrário ao EP em 1994, em 1999 a facção já estava incorporada à estratégia da moderação programática, viabilizando a sua realização.

Em 1995, Vázquez e Astori convergiram na coalizão renovadora, definitivamente vitoriosa em 1999 com a adesão do MPP. O MLN-T não participou das eleições em 1989, apresentando candidaturas apenas em 1994, ano em que elegeu um senador e dois deputados, com destaque para Mujica. O horizonte insurrecional, que em alguma medida ainda tinha presença no MPP, desapareceu com essa experiência institucional. A integração do MPP – maior organização de esquerda do país – nessa coalizão encabeçada por Vázquez foi fundamental, uma vez que legitimou a atuação ideológica e a moderação programática da FA entre o eleitorado à esquerda. Aqui, mais uma vez o pragmatismo dos *tupamaros* teve um papel essencial (GARCÉ; YAFFÉ, 2004). Esse processo foi fundamental para atualização ideológica da esquerda entre o III e o IV Congressos Ordinários, em 1997 e 2001. Nesse momento, em definitivo, a revolução é substituída por reformismo e gradualismo, e o programa dá ênfase à revalorização da democracia e à questão da igualdade (YAFFÉ, 2005).

No que toca à democracia, a transição do *frentismo* ao *progressismo* provocou uma melhor elaboração de seu conteúdo, especialmente no que se refere à participação social. De uma ideia vaga em seu I Congresso Ordinário (1987) e I Congresso Extraordinário<sup>55</sup> (1989), em seu II Congresso Ordinário (1991) já há uma formulação mais cuidadosa com relação à democracia. É no II Congresso Extraordinário (1994) que a descentralização guia o programa do partido em governos locais e também do EP-FA, cujo primeiro ponto diz respeito ao aprofundamento da democracia pelo “desenvolvimento e consolidação das estruturas institucionais que permitam uma mais ampla e informada participação”, integrando um “processo global de descentralização” (ENCONTRO PROGRESSISTA – DIRETRIZES PROGRAMÁTICAS, 1994). Esse processo de amadurecimento culmina no documento “*Nuestras Señas de Identidad*”, aprovado no IV Congresso Ordinário em 2001 e que aponta em definitivo para a releitura dessa tradição ideológica:

---

55 Os Congressos Extraordinários da FA são destinados à discussão do programa de governo e precedem as eleições à Presidência da República.

“Queremos uma democracia plena e plural. Frente às limitações substantivas da situação atual nos esforçamos para aprofundar e transformar os mecanismos de informação, participação e representação cidadã. Por isso nosso compromisso com os instrumentos de democracia direta, a descentralização, a transparência informativa, o exercício dos direitos da cidadania e a transferência da capacidade de decisão à comunidade e aos trabalhadores”<sup>56</sup> (FRENTE AMPLA, 2001, p. 25, *tradução nossa*).

A descentralização, como pode ser novamente observado, foi um guia do programa da FA, o que tem refletido em grande medida no papel atribuído aos Comitês de Base desde o princípio e que denota as grandes linhas de ação da FA. Essas instâncias continuaram a representar 50% da direção partidária, ocupando, conseqüentemente, um papel permanentemente relevante nesse partido e beneficiando especialmente o PCU e o MPP, facções de forte presença territorial (MICHELINI, 2017).

Em que pesem essas transformações, nenhuma facção foi responsável solitariamente por essa renovação. E se o processo de moderação programática do PT foi acompanhado de uma mudança com relação aos Comitês de Base, na FA eles nunca deixaram de ter a sua importância e continuaram a ser valorizados:

“A Frente Ampla é uma ferramenta política de progresso do povo uruguaio em constante construção, a qual os Comitês de Base são os principais sinais de sua identidade. Sua condição de coalizão e movimento no marco indispensável da unidade na diversidade e sem exclusões constitui pilar fundamental de sua existência, criação genuína do povo uruguaio que devemos analisar de forma constantemente autocrítica para aperfeiçoá-la e fortalece-la.

**Reafirmamos o papel dos Comitês como articuladores político-sociais e interlocutores entre o povo e a força política**”<sup>57</sup> (FRENTE AMPLA, 2001, p. 27, *tradução nossa*).

“Nós temos totalmente internalizado que a FA é coalizão e movimento, nós somos uma coalizão de partidos e temos um movimento que são os frenteamplistas que se agrupam nos Comitês de Base, que são 50% do que é

---

56 “Queremos una democracia plena y plural. Frente a las limitaciones sustantivas de la situación actual bregamos por profundizar y transformar los mecanismos de información, participación y representación ciudadana. Por eso nuestro compromiso con los instrumentos de democracia directa, la descentralización, la transparencia informativa, el ejercicio de los derechos ciudadanos y la transferencia de capacidad de decisión a la comunidad y los trabajadores”.

57 “El Frente Amplio es una herramienta política de progreso del pueblo uruguayo en constante construcción, de la que los Comités de Base son señas claves de su identidad. Su condición de coalición y movimiento en el marco indispensable de la unidad en la diversidad y sin exclusiones, constituye pilar fundamental de su existencia, creación genuina del pueblo uruguayo que debemos analizar en forma autocrítica constantemente para perfeccionarla y fortalecerla. **Reafirmamos el papel de los Comités como articuladores político-sociales e interlocutores entre el pueblo y la fuerza política**”.

o nosso órgão máximo de direção que o plenário nacional” (SANCHEZ, 2017).

Se o socialismo aqui já era um distante horizonte ético, essa estratégia foi legitimada, se não pelo seu conjunto, pelas três principais facções da FA. Em 2001, foi realizado o acordo Frente Ampla-Encontro Progressista-Nova Maioria<sup>58</sup> (FA-EP-NM). No IV Congresso Extraordinário (2003) já estavam assentadas as bases para que a FA pudesse conformar a aliança das eleições de 2004. Quando a FA chegou ao governo, o socialismo já era um horizonte ético, tendo a questão da democracia sido inserida de duas formas. Em primeiro lugar, por uma articulação com o sindicalismo, visando à contestação ao neoliberalismo por meio dos MDDs. Em segundo lugar, pela sua experiência na prefeitura de Montevidéu, aspirando a participação social por meio da descentralização política. A unidade observada ao longo dessa seção permeia esses mandatos e é vista como essencial a esse projeto.

#### 4.2.2 A Participação Social e a Unidade Partidária

“O objetivo central da gestão da Frente Ampla é promover uma profunda democratização da vida social, política e econômica do Departamento de Montevidéu”<sup>59</sup> (FRENTE AMPLA, 1989, *tradução nossa*).

Os MDD foram utilizados pela FA como forma de oposição aos governos de direita e de atenuação dos efeitos do neoliberalismo no país, um caso singular na América Latina em que as privatizações foram derrotadas por meio de consultas à população (MOREIRA, 2004; YAFFÉ, 2005). Em Montevidéu, a participação social refletiu uma atitude similar à encontrada no “modo petista de governar”, uma vez que esses governos deram destaque à ampliação das formas de participação social por meio da descentralização política e da promoção de políticas públicas em nível local (GARCÉ, 2007).

Com a chegada da FA ao Executivo em Montevidéu, foi iniciado o processo de descentralização participativa. A proposta integrou o documento “Bases Programáticas Para o Governo Departamental”<sup>60</sup>, apresentado durante as eleições no ano anterior. De acordo com o

---

58 A Nova Maioria é uma reunião entre lideranças da FA e do EP para debater o programa político da coalizão eleitoral.

59 “El objetivo central de la gestión del Frente Amplio es el de promover una profunda democratización de la vida social, política y económica del Departamento de Montevideo

60 Conhecido como Documento 6.

programa, um futuro governo local deveria ser um espaço de projeção e presença da sociedade civil, expresso mediante a instalação, o desenvolvimento e a consolidação de instituições e de outros órgãos adequados à sua manifestação funcional. Como destacado:

“Ao definir nossos objetivos políticos, partindo da concepção que vê nos municípios o espaço adequado para a prática de ações destinadas a restituir à democracia seu conteúdo substancial, e que oferece por ele mesmo um papel significativo aos movimentos sociais na gestação e aplicação de políticas públicas, sublinhamos a ideia de que a afirmação de instâncias de poder popular depende da capacidade autônoma da sociedade civil para assumir um protagonismo *cimentador* de uma sociedade mais justa e democrática”<sup>61</sup> (FRENTE AMPLA, 1989, *tradução nossa*).

A instrumentalização da participação política deveria ocorrer de acordo com o documento, por meio da descentralização, em que:

“A função da descentralização como pauta de reforma do Estado consiste em desenvolver a participação e a cooperação de entidades e cidadãos, atribuindo-lhes representação e conferindo-lhes meios de ação; consiste em democratizar o Estado, aproximando as instituições representativas aos cidadãos e criando novos mecanismos de participação e de consenso; em resumo, é um caminho à redistribuição do poder e de busca de democracia social”<sup>62</sup> (FRENTE AMPLA, 1989, *tradução nossa*).

Nesse primeiro momento, a proposta do processo de descentralização participativa de Montevideu teve uma ideia forte de conversão do “poder local em poder popular” e aludiu às primeiras formulações do PT no que toca à democracia, passando, igualmente, por um choque de realidade importante logo em seu estágio inicial. O seu desenho final<sup>63</sup>, contudo, foi fruto de três anos de negociações para a aprovação de sua normativa básica, com a divisão de

---

61 “Al definir nuestros objetivos políticos, partiendo de la concepción que ve en los municipios el espacio adecuado para la práctica de acciones destinadas a restituir a la democracia su contenido sustancial, y el que ofrece por ello mismo un papel significativo a los movimientos sociales en la gestación y aplicación de políticas públicas, subrayamos la idea de que la afirmación de instancias de poder popular depende de la capacidad autónoma de la sociedad civil para asumir un protagonismo *cimentador* de una sociedad más justa y democrática”.

62 “La función de la descentralización como pauta de reforma del Estado consiste en desarrollar la participación y cooperación de entidades y ciudadanos, atribuyéndoles representación y asignándoles medios de acción; consiste en democratizar el Estado, acercándolas instituciones representativas a los ciudadanos, y creando nuevos mecanismos de participación y de consenso; en resumen, es un camino hacia la redistribución del poder y la búsqueda de alternativas de democracia social”.

63 Vigente até a aprovação da Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã em 2009, como será observado no próximo capítulo.

Montevidéu em 18 zonas descentralizadas compostas por quatro órgãos: i) o Centro Comunal Zonal (CCZ), de caráter administrativo e que funciona como um escritório do governo e de atendimento à população; ii) o Conselho Local (*Junta Local*), de representação partidária e composto por 5 integrantes, 3 situacionistas e 2 opositoristas; iii) os Conselhos de Vizinhos, de constituição socioterritorial e integrado por um conjunto de entre vinte e cinco e quarenta pessoas, eleitas a cada 2 ou 3 anos; iv) o secretário ou a secretária, pessoa designada pelo Executivo responsável pelo funcionamento da estrutura (GARCÉ, 2007).

De acordo com Veneziano (2005), quatro etapas caracterizam a sua evolução. A primeira, entre 1989 e 1990, foi de gênese do desenho e tem como marca um conflito entre duas posições existentes na FA: uma institucional e defensora tanto de um organismo de representação partidária, como os Conselhos Locais, quanto de um socioterritorial, as Assembleias Deliberativas, equivalentes aos Conselhos de Vizinhos; outra societal e em que os CCZ prescindiriam de Conselhos Locais, apontando para uma diferença importante em relação ao papel dos partidos e opondo “representação” e “participação” política. Vázquez optou pela segunda proposta por meio de um decreto e provocou uma divisão desses dois campos, cindidos entre a atuação no processo de descentralização ou no Executivo de Montevidéu e no Congresso Nacional uruguaio (VENEZIANO, 2005).

A segunda, em 1990, acabou por expor uma assunção equivocada de que as pessoas participariam espontaneamente a partir da simples criação de Conselhos Locais ou Assembleias Deliberativas. Essa presunção ocorreu por parte do governo e pelas lideranças dos Comitês de Base da FA, que chegou a esses espaços equivalendo a militância partidária à ação territorial. Além disso, e na medida em que o processo alterava substantivamente a relação entre o Estado e a sociedade, conferir um papel marginal a *blancos* e *colorados* - maioria no Legislativo municipal e esse primeiro no comando da Presidência da República - e ignorar a partidocracia de consenso característica da democracia uruguaia implicou em entraves constantes às ações do Executivo relativas à descentralização por parte da oposição (CANEL, 2001; FERLA et al., 2014; GARCÉ, 2007; VENEZIANO, 2005).

Na terceira, entre 1990 e 1993, ao lograr a impugnação constitucional do decreto de descentralização, tanto a oposição tornou-se mais tolerante quanto a situação fez-se mais pluralista. No decorrer do processamento dessa contestação, o Executivo buscou consolidar os CCZ por meio da figura dos coordenadores, responsáveis por detectar e criar as redes de relacionamento com a população. Essa atuação nos territórios convocou principalmente

militantes de esquerda e foi fundamental para a consolidação da base *frenteamplista* e para a edificação de um tecido social na capital do país. Ao mesmo tempo, foi criada uma Comissão Mista de Descentralização em 1991, composta por representantes do Executivo e do Legislativo de Montevideu e responsável pelas negociações partidárias findadas apenas em 1993 e definidoras do desenho vigente até 2010 (VENEZIANO, 2005).

Na quarta, houve a execução do sistema descentralizado, iniciada por meio dos decretos de criação dos Conselhos Locais e dos Conselhos de Vizinhos, em formato similar ao proposto pelo posicionamento institucional interno ao partido. É importante destacar a fluidez das fronteiras entre a sociedade civil e a sociedade política: ao analisar os Conselhos de Vizinhos entre 1993 e 2006 ao longo de quatro ciclos eleitorais, é possível observar como, ao longo do tempo, militantes partidários passaram a ser militantes socioterritoriais e também como lideranças de origem local desenvolveram carreiras políticas ou penetraram em organizações territoriais – em sua maioria vinculada à esquerda (VENEZIANO, 2005). Mais uma vez, perdurou também a negociação entre as facções em um compromisso tanto com o programa, consideravelmente reformulado desde as “Bases Programáticas Para o Governo Departamental” quanto com a unidade política, como observa Mariano Arana, a frente do Executivo de Montevideu entre 1995 e 2005:

“Mas ademais o programa de governo era feito coletivamente, nós nos juntávamos entre todos os grupos (*facções*) na departamental de Montevideu (*equivalente aos Diretórios Municipais*) e aí tratávamos de alguma maneira em nos por de acordo sobre as coisas substantivas, de incidência, e decidíamos pelo que parecia mais correto, às vezes com discussões intensas. Ademais na prática, sobretudo com a primeira experiência com Tabaré (*Vázquez*) passou a ser normal que as pessoas fossem diretamente realizar reclamações nos CCZ” (ARANA, 2017).

A abertura do Estado à população foi também tema dos “Fóruns Cidadãos de Montevideu”, espaços destinados ao acompanhamento da descentralização e que contribuíram para a posterior avaliação desse processo. Os encontros foram realizados em três ocasiões: em 1992, 1996 e 2005, esse último já sob o mandato de Ehrlich em Montevideu. Adicionalmente, foram realizadas as Jornadas de Avaliação da Descentralização, em 2001, reunindo integrantes do Executivo, do Legislativo, dos Conselhos Locais e da sociedade civil, com a mesma finalidade.

Com relação ao OP, é importante destacar que, ao contrário da experiência de Porto Alegre, o experimento foi apenas uma das inovações democráticas vinculadas a esse programa, que incluiu também o Plano Estratégico de Desenvolvimento Zonal e outros espaços de cogestão de políticas sociais. Tal iniciativa ocupou maior centralidade apenas em 2005, primeiramente com a chegada da FA à Presidência da República – quando foi levado a cabo um processo de descentralização em nível nacional – e posteriormente com a vitória desse partido em outros departamentos<sup>64</sup>. A marca da FA é inquestionável, introduzindo seis dos oito OP adotados, contrastando com um dos *blancos* e um dos *colorados* no país (VENEZIANO; SÁNCHEZ, 2013).

É importante destacar que esse processo não foi fruto de demandas da sociedade civil externas à FA, mas produto de organizações com fortes vínculos com essa agremiação. Nos Conselhos de Vizinhos, por exemplo, foi notável a presença hegemônica de pessoas associadas historicamente à esquerda ou ao sindicalismo (SCHWARZKOPF, 2019; VENEZIANO, 2005). Mais uma vez, “a partidocracia uruguaia, revigorada pela ação política da FA, impôs-se nos novos canais de representação desenhados para a participação da sociedade civil” (SCHWARZKOPF, 2019, p. 184).

Há também uma correlação positiva entre a participação nas eleições dos Conselhos de Vizinhos e as zonas em que a FA tem maior votação nas eleições em nível nacional (VENEZIANO, 2005). O período, em síntese, foi fundamental para a construção de vínculos com atores sociais relevantes e também para uma estratégia partidária de expansão territorial, além de cacifar a FA para futuras disputas, passando da ideia de “vizinho como contribuinte” para o “vizinho como cidadão”, concepção fundamental do processo de descentralização iniciado por Vázquez e continuado por seus sucessores.

A gestão de Montevideú, único local governado pela FA entre 1985 e 2004, teve como marca a unidade das facções e a adaptação do papel exercido pela sociedade civil na FA, por meio dos Comitês de Base, ao governo da capital. Isto foi possível pela estruturação do conflito

---

<sup>64</sup> Isto porque a expansão territorial da FA ocorreu de forma lenta e gradual: em 1994, vencendo apenas em Montevideú, mas crescendo consideravelmente em sua vizinha, Canelones; em 2000, conquistando novamente Montevideú, mas tendo uma votação expressiva no interior especialmente por conta da reforma à constituição de 1996, responsável por modificar os ciclos eleitorais - até então as eleições nacionais e locais eram realizadas conjuntamente - e terminar com a obrigatoriedade de sufragar pelo mesmo partido político em ambos os níveis do Executivo, o duplo volto simultâneo; e em 2005, um pouco menos de dois meses após a sua chegada à Presidência da República, ganhando Montevideú e outras sete localidades, responsáveis por representar aproximadamente 75% da população, Canelones, Florida, Maldonado, Paysandu, Rocha, Salto e Treinta y Trés.

intrapartidário e o seu complexo balanço de poder. Além da forte presença da esquerda, não houve uma maioria partidária constante e as negociações foram um imperativo ao funcionamento do partido, prevalecendo a mediação e, nesse caso, o *ethos* participativo presente na origem do partido. Se a vitória do Campo Majoritário impôs severas consequências ao PT, o mesmo não pode ser dito para a esquerda uruguaia, como será observado a seguir.

### **4.3 Anos 2000: A Frente Ampla e as Combinações em Participação Social**

A FA não só rompeu o bipartidarismo já na década de 1990 e elegeu Vázquez em primeiro turno em 2004 com 51,68% e Mujica em segundo turno em 2009 com 56,63% dos votos, como obteve, em ambas as ocasiões, maioria no Congresso Nacional. Sob um cenário mais favorável que o de Montevideú, em que *blancos* e *colorados* eram majoritários no Legislativo municipal, o desafio do partido girou em torno apenas do Executivo. Também por isto, como será observado, as transformações na FA foram mais discretas quando comparadas às do PT.

Ao chegar à Presidência da República, o equilíbrio entre as suas facções perdurava. Vázquez, um mediador, prezou por essa unidade, assim como Mujica, e a tese das “duas pernas” (coalizão e movimento) prevaleceu. As políticas de igualdade de seus governos foram acompanhadas por uma ampla participação social, ao mesmo tempo em que a descentralização foi levada a cabo. Compreender as estratégias da FA para acomodar as suas facções, as demandas sindicais e de suas organizações de base é o objetivo dessa seção.

#### **4.3.1 O Conflito Intrapartidário e o Complexo Balanço de Poder**

A FA manteve altos níveis de ativismo partidário e de vitalidade organizacional nos seus dois primeiros mandatos presidenciais<sup>65</sup>. Ainda que a estrutura partidária tenha sido profissionalizada, o seu dia a dia, e especialmente as suas campanhas, elas ainda dependem fortemente das organizações de base. Isso foi possível devido a um processo bidirecional, em que as demandas tomadas pela direção são canalizadas até as suas bases que, por sua vez,

---

<sup>65</sup> Tabaré Vázquez retornou foi novamente eleito presidente em 2015. Após 3 mandatos presidenciais consecutivos, a FA perdeu as eleições de 2019 para Lacalle Pou.

também estão envolvidas nessa estrutura, com direito à voz e, fundamentalmente, à voto (PÉREZ BENTANCUR; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2019).

Adicionalmente, a vitalidade organizacional da FA, e especialmente o seu crescimento institucional, está associado às carreiras políticas construídas nas facções, onde ocorre o recrutamento partidário e as pessoas são indicadas para as posições de governo. O importante é notar que cada dirigente controla apenas a sua facção, e não as organizações de base, mesmo que sejam alocados recursos ou exista uma influência na seleção dos ativistas dos Comitês de Base que integrarão a estrutura da FA (PÉREZ BENTANCUR; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2019).

Tanto nas eleições da FA quanto para o Congresso Nacional, o MPP foi a facção mais votada, em conjunto com a AU, o PSU e o PCU. Ainda que os comunistas recebessem poucos votos em ambos os processos, a sua forte presença nos Comitês de Base garantiu a sua relevância na direção da FA (PÉREZ BENTANCUR; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2019). Esse contexto favorece ainda mais o *ethos* participativo, essencial à ideologia do MPP e do PCU. Vale ressaltar que esses dois grupos aprenderam o valor da democracia após viverem sem ela durante o autoritarismo. O processo de moderação exigiu o engajamento dessas facções, a fim de garantir a coesão de suas “duas pernas”, além de uma intermediação do PSU, como coloca Daniel Olesker:

“Na FA o PSU tem sido sempre uma espécie de ponto médio, ou seja, que sempre teve uma atitude unitária muito forte. Há uma frase no PSU, que como toda frase tem suas conotações, mas que diz que a aliança do PSU é a FA (OLESKER, 2017)”.

Esse complexo equilíbrio interno foi reproduzido nos governos de Vázquez e de Mujica, como pode ser observado na composição de seus ministérios, em que as indicações das facções foram proporcionais à sua votação no Legislativo. Adicionalmente, é importante notar que as chapas presidenciais também foram compostas de forma análoga: o Vice-Presidente de Vázquez foi Rodolfo Nin Novoa, do NE-Uruguai, e o Vice-Presidente de Mujica foi Danilo Astori, da AU, selando em definitivo a moderação de todas as facções da FA<sup>66</sup>. Assim, se não

---

66 O “giro à esquerda” esperado no governo Mujica não chegou. Algo esperado quando observada a tradição ideológica do MLN-T e do MPP, em que o pragmatismo é um componente fundamental. Ver Garcé (2011).

houve uma facção ou coalizão dominante na FA, tampouco houve no governo (PÉREZ BENTANCUR; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2019).

O que chama a atenção são as divergências entre o partido e o governo, e a capacidade da FA de frear iniciativas contrárias ao seu programa político. São exemplos disto o recuo de Vázquez à iniciativa de Astori em firmar um Tratado de Livre-Comércio com os EUA e de Mujica em indultar presos com mais de setenta anos de idade condenados por haver cometido graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar (GARCÉ, 2010). O presidente é, em síntese, forte institucionalmente, mas débil politicamente, na medida em que é o líder de uma facção, mas não da maioria da FA (GOLDFRANK, 2011).

Isso implicou uma reação distinta à que ocorreu no Brasil com relação à “Carta ao Povo Brasileiro” no documento análogo *“El gobierno del cambio. La transición responsable”*, de 2004. A aceitação à ordem presente no texto não provocou nenhuma surpresa entre as facções da FA, na medida em que o programa foi elaborado coletivamente, antes da definição da candidatura de Vázquez, e com um ano de antecedência. Em um contexto em que as próprias distâncias ideológicas foram reduzidas, essa foi uma solução equidistante entre quem está mais ao centro, sem existir, no entanto, uma direita partidária (MOREIRA; SELIOS; LIZBONA, 2009).

O fato é que mesmo em 2012, quando as eleições para a presidência da FA passaram a ser diretas, o sistema de freios e contrapesos existente, e armado propositadamente para que nenhuma facção tenha poder em todas as instâncias, fez com que esse processo de modificação programática fosse parte de um longo, genuíno e complexo caminho de reciclagem ideológica (GARCÉ; YAFFÉ, 2014). O exemplo é novamente distinto ao do PED, na medida em que existiram mecanismos que garantiram a reprodução de uma estrutura ativista responsável por legitimar o processo (PÉREZ BENTANCUR; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2019).

Nos dois mandatos presidenciais, por exemplo, ocorreu apenas um racha na FA, em 2008, quando o Movimento 26 de Março, um grupo que geralmente estava em aliança com o MPP, se retirou do partido em um processo similar ao do PSOL. No entanto, essa ruptura foi pouco significativa devido ao seu tamanho, e particularmente em razão do ingresso do NE à FA em 2005. Em 2009, o NE, a AU e a Aliança Progressista (AP) fundaram a Frente Líber Seregni (FLS), uma coalizão interna da FA. Em 2010, os efeitos do racha do Movimento 26 de Março foram ainda mais minimizados, na medida em que diversos de seus dirigentes, especialmente

Raúl Sendic<sup>67</sup>, reingressam na FA com a facção Compromisso Frente Amplista (CFA). Como expõe Marcos Otheguy:

“Sempre mantivemos um nível de encontro, seguimos nos vendo ao longo dos anos, não perdemos os nexos entre nós, nos mantivemos mais que nada como uma comunidade efetiva ao longo dos anos, que chegou que no ano 2010 nos vinculamos à um setor da FA e retomamos à atividade política mais ativa integrando-nos ao Compromisso Frenteamplista, por a qual eu sou Senador eleito hoje, que é o setor que lidera Raúl Sendic, filho histórico do fundador do MLN-T Raúl Sendic, que era do 26 de Março mas que no ano 2009, quando o 26 de Março decide ir-se da FA, Raúl Sendic e um grupo de companheiros decidem ficar dentro da FA, eles eram do 26 de Março até a ruptura, quando o 26 de Março decide ir-se, o que faz Raul Sendic e um grupo de militantes é ficar na FA e criar esse setor, Compromisso Frenteamplista” (OTHEGUY, 2017).

Dessa forma, sem uma ameaça constante de ruptura de sua unidade política, a chegada da FA ao governo nacional foi caracterizada pela ênfase do papel do Estado na regulação dos mercados e na provisão de bem-estar social, em temas de redistribuição, igualdade e justiça social (LORENZONI; PÉREZ, 2013).

As propostas da FA com relação à democracia e à participação social se mantiveram estáveis ao longo do tempo. Essa característica foi distinta quando comparada a outras temáticas. Assim, desde o início as instituições políticas e as instâncias representativas foram utilizadas para a resolução dos problemas de ação coletiva, como os próprios MDDs. No entanto, essa arena esteve conectada à ampliação da participação social nos mais variados âmbitos, seja pela utilização de mecanismos já existentes, como plebiscitos ou referendos, seja pela criação de novas experiências, como conselhos e outras instâncias (destacadamente locais) para a tomada de decisões (LORENZONI; PÉREZ, 2013).

Em 2005, embalada pela vitória em nível nacional, a FA foi vitoriosa em 8 departamentos nas eleições realizadas nesse mesmo ano, ampliando consideravelmente a sua presença no Executivo, outrora restrito à Montevideu. É nesse contexto que esses postulados são empregados a partir de uma nova lógica de Estado, em que a participação social deve ser “pensada para as pessoas e desenhada com as pessoas” que, por sua vez, deveriam pertencer a alguma coletividade, com organizações de base ou sindicatos (OLESKER, 2017). Sem um objetivo bem definido, o espectro foi amplo e pode ser agrupado em pelo menos três aspectos

---

67 Vice-Presidente do Uruguai no segundo mandato presidencial de Tabaré Vázquez.

complementares uns aos outros: i) como um meio para a “escuta” da sociedade civil; ii) como um meio para que a sociedade civil alcançasse fins específicos no desenho, na execução e na gestão de políticas públicas; iii) ou relativo à negociação entre atores em conflito pela distribuição de recursos de poder materiais e simbólicos (DE ARMAS; LUZURIAGA; MACHADO, 2009). Essas ênfases estiveram presentes em todas as iniciativas da FA, em uma relação de continuidade entre o aprendizado de Montevideu e a chegada ao governo nacional.

O contexto dos anos 2000 foi mais favorável do que o da década de 1990. A FA gozou de maioria no Legislativo e deteve os vínculos sociais débeis entre *blancos* e *colorado* – no que toca à ação coletiva. Cabe recordar, por exemplo, que a oposição não foi capaz de derrogar nenhuma lei vinculada à agenda dos “novos direitos”, como o casamento entre pessoas do mesmo sexo e a legalização do aborto<sup>68</sup>. Sem o apoio de sindicatos ou outros atores relevantes, a oposição resultou fracassada (BIDEGAIN; TRICOT, 2016).

Essa atuação diz respeito também à necessidade da FA atender os dois grupos que a acompanharam desde a sua fundação: o sindicalismo<sup>69</sup>, que não sofreu modificações em suas características durante esse período, e as organizações de base, que ainda compõem a sua estrutura e são fundamentais à predominância do partido nos mundos social e político (BIDEGAIN; TRICOT, 2016). As suas lideranças também são incorporadas ao Estado ou trabalham em conjunto no desenho e na implementação de políticas públicas (GARCÉ; YAFFÉ, 2014). No que toca à democracia e à participação social, são duas as principais inovações para atender a esses setores: o Conselho de Salários e a Lei de Descentralização Política e Participação Social.

#### 4.3.2 A Frente Ampla e a Participação Social em Nível Nacional

O modelo de Estado de Vázquez, ao qual Mujica deu continuidade, foi organizado em torno de três conceitos: produtividade, justiça social e aprofundamento da democracia (ROSENBLATT, 2018). No que toca a esse terceiro, é possível afirmar, com base no exposto

---

68 Ver “Referéndum y plebiscito en Uruguay Mecanismos de aplicación de la consulta popular y ejercicio en casos destacados”. Disponível em:

[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28313/1/Referendum\\_plebiscito\\_y\\_consulta\\_popular\\_en\\_Uruguay\\_Rev\\_BH.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28313/1/Referendum_plebiscito_y_consulta_popular_en_Uruguay_Rev_BH.pdf). Acesso em 21/11/2020.

69 Ainda que os grupos do PIT-CNT sejam os mesmos da FA em sua maioria, eles tem uma relação de independência da FA.

acima, que houve uma variedade de experiências em participação social nesses governos, com conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo e audiências (DE ARMAS; LUZURIAGA; MACHADO, 2009). A maior parte dos mecanismos participativos criados durante esse período estão associadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao seu Plano Nacional de Emergência Social (URUGUAI, 2005), cujo objetivo principal foi o combate à pobreza e à indigência (GOLDFRANK, 2011).

No entanto, foi no Conselho de Salários que esteve a primeira experiência de maior impacto levada a cabo pelos governos da FA. A experiência foi criada em 1943 e não é uma novidade histórica. No entanto, a sua convocação foi esporádica, e interrompida em 1992, sendo reativada em 2005 por meio de um decreto e regulamentada em 2009 (URUGUAI, 2009a) por meio de uma lei, em que foram estabelecidas as suas atribuições em operação até hoje (GOLDFRANK, 2011).

O Conselho de Salários integra um Sistema de Negociação Coletiva e tem como objetivo a coordenação e a governança das relações trabalhistas no Uruguai. É integrado por 9 delegados do Poder Executivo, 6 delegados das organizações de empregadores e 6 delegados das organizações de trabalhadores. Dentre as suas atribuições, cabe ao mecanismo a fixação dos salários mínimos e a atualização das remunerações por categorias e ramos de atividade de todos os empregados nos setores público e privado, sendo destacados o trabalho rural, o trabalho doméstico e os grupos de indústria, comércio e atividades em geral (DE ARMAS; LUZURIAGA; MACHADO, 2009).

O Poder Executivo intervém por meio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Para o governo, o mecanismo seria uma “formidável ferramenta da democracia” (DE ARMAS, LUZURIAGA; MACHADO, 2009). O Conselho de Salários é avaliado positivamente pelos seus participantes e considerado uma das medidas mais importantes do governo para a promoção da participação social. Isto porque o mecanismo transcende a negociação salarial e promove o associativismo, reforçando internamente o regime democrático.

Importa, aqui, observar a sua dupla função: a fixação de salários e a organização do espaço coletivo entre os atores sociais, ampliando também a sua agenda para outros temas, como as condições de trabalho. O Conselho de Salários teve um efeito direto no fortalecimento do sindicalismo, mobilizando cerca de dois mil e quatrocentos trabalhadores de forma direta em cerca de duzentos e quarenta grupos, colaborando para a criação de novos sindicatos e um

aumento considerável de suas filiações: apenas em 2005 esse número chegou a setenta mil (DE ARMAS; LUZURIAGA; MACHADO, 2009).

Esse processo foi liderado por Eduardo Bonomi, Ministro do Trabalho e da Previdência Social de Vázquez e do Interior de Mujica, um ex-líder *tupamaro*, fundador do MPP e que presidiu a Comissão de Relacionamento da Frente Ampla-Encontro Progressista-Nova Maioria<sup>70</sup>. A sua aprovação foi fruto de intensas e complexas negociações com a oposição e com empregadores e trabalhadores, embora *blancos* e *colorados* fossem inicialmente contrários à proposta. A lei foi aprovada após um acordo entre o oficialismo e o Partido Nacional pela inserção de uma cláusula de paz, reforçando a “partidocracia de consensos” tradicional do país (CHASQUETTI; BUQUET, 2004; GARCÉ, 2010).

Por fim, é importante notar que o mecanismo participativo foi um modelo altamente institucional e legítimo, com altos níveis de acordos alcançados por unanimidades e maiorias, destacando que a unanimidade em todos os casos foi superior a 80%. É igualmente importante destacar que o Conselho de Salários foi um jogo de soma positiva, em que não implica que um ator ganhe para que outro perca, sendo mais cooperativo que competitivo e baseado na cooperação e na coordenação (DE ARMAS; LUZURIAGA; MACHADO, 2009). É um caso clássico de modelo neocorporativo, similar ao da socialdemocracia europeia (ETCHEMENDY, 2019).

Dessa forma, o Conselho de Salários respondeu a uma demanda histórica dos trabalhadores e favoreceu a articulação entre a FA e o PIT-CNT em uma via de mão dupla. Na década de 1990, o sindicalismo desempenhou um papel essencial na campanha e na coleta de assinaturas para a convocação de MDDs, colaborando para a contestação ao neoliberalismo e pavimentando o caminho para a vitória da FA nas eleições presidenciais de 2004. Nos anos 2000, a FA indicou lideranças sindicais a postos do Executivo e atendeu à agenda do sindicalismo em diversas áreas, fortalecendo as suas “duas pernas” e dando continuidade não só à coalizão, mas também ao movimento.

Se no sindicalismo teve destaque o Conselho de Salários, nas bases teve realce a Lei de Descentralização e Participação Social (URUGUAI, 2009b), aprovada por Vázquez e implementada por Mujica. A proposta integrou um dos principais eixos da agenda política do primeiro governo da FA: a reforma do Estado, compreendida pelo próprio presidente como “a

---

70 Acordo político chave para a vitória da FA nas eleições presidenciais de 2004.

mãe de todas as reformas”. A descentralização deveria fortalecer os laços entre cidadania e representantes, buscando um maior envolvimento da população na tomada de decisões no que toca a assuntos locais (FREIGEDO; MILANESI; BIDEGAIN, 2019).

A proposta foi desenhada em 2008 por Enrique Rubio, da Vertente Artiguista<sup>71</sup>, Diretor do Escritório de Planejamento e Orçamento (OPP) da Presidência da República, e teve como objetivo criar um terceiro nível de governo até então inexistente no Uruguai: os Governos Municipais (VENEZIANO; SÁNCHEZ, 2013). Como observa Enrique Rubio sobre o envio do Projeto de Lei:

“Primeiro que já estava no programa da FA, que já tinha feito a experiência de descentralização de Montevideu, que foi prévia, Montevideu fez uma experiência de descentralização desde o começo. Então o que se buscou foi algo que fosse possível estender por todo o país, e, portanto, foi uma lei de alcance nacional, criando um terceiro nível de governo. Isto havia sido uma das bandeiras históricas do Partido Nacional, mas para eles a descentralização era dar importância aos governos departamentais do interior, ao segundo nível de governo, não ao terceiro, para eles era isso, porque a luta entre *blancos* e *colorados* era um pouco a luta das metrópoles, do centralismo montevidense, versus o interior do país que estava muito mais consubstanciado pelo Partido Nacional, então há uma briga histórica sobre os recursos que se concentram na capital e que não são transferidos para o interior do país, onde o Partido Nacional era forte. A partir disto criou-se a bandeira da descentralização. Nós aproveitamos isto e dissemos, ‘-Bem, a descentralização é possível, vocês a predicaram toda a vida’, e aí houve toda uma discussão, mas a forçamos e ao final saiu a lei de descentralização (RUBIO, 2017).

Esse terceiro nível de governo deveria criar estruturas políticas de representação que favorecessem a participação social, com um claro experimentalismo democrático, e a aprovação de sua legislação representou uma mudança importante no desenho das instituições políticas no país. Se antes existiam apenas dois níveis de governo, o governo nacional e os dezenove governos departamentais, a lei criou municípios em todas as cidades com menos de cinco mil habitantes, representando um passo importante na pluralização da competição eleitoral, dispersando o poder político em sua dimensão territorial (VENEZIANO; SÁNCHEZ, 2013). A partir de 2010, oitenta e nove Governos Municipais foram conformados com autoridades eleitas pelo voto popular (FREIGEDO; MILANESI; BIDEGAIN, 2019).

---

71 Uma facção localizada ao centro da disputa intrapartidária da FA, com apelo perante os intelectuais cujos principais eleitores são oriundos das classes médias. Suas principais lideranças são Mariano Arana e Enrique Rubio.

É importante destacar que inicialmente essa legislação foi alvo de conflitos intrapartidários, especialmente com o MPP se colocando inicialmente contrário a sua aprovação, por achar que a iniciativa seria um pouco utópica para um país do tamanho do Uruguai. Essa resistência, no entanto, não dizia respeito às distintas concepções de democracia, e a facção foi rapidamente convencida de sua importância (FREIGEDO; MILANESI; BIDEGAIN, 2019). Ao ser perguntado sobre “Por que descentralizar?”, Enrique Rubio oferece a seguinte justificativa:

“Por que descentralizar um país tão pequeno? Porque se entendeu que era uma maneira de empoderar. Que era uma maneira de gerar uma aproximação. Hoje nós reconceitualizamos isto como ‘governo de proximidade’, o governo de proximidade é o Conselho de Ministros que vai em todos os territórios do país, dando voltas, ontem estive em Florida, isto dá muita proximidade efetiva, porque vão todos os ministros, e salvo o Ministro de Defesa ou de Relações Exteriores que ninguém pergunta nada, os outros tem 50 audiências cada um em cada lugar, uma quantidade enorme, toda a sociedade civil se move e vai sabatinar. Isto como poder de proximidade desde o Poder Executivo, é a mesma ideia de proximidade democrática, tanto do lado da participação quanto do lado de exercício de governo” (RUBIO, 2017).

Os princípios orientadores desse projeto foram a unidade departamental, a prestação eficiente dos serviços, a gradualidade na transferência de atribuições e recursos, a eletividade da representação proporcional e a participação social (FREIGEDO; MILANESI; BIDEGAIN, 2019). Para Veneziano, a sua implementação teve como objetivo

“Alterar o sistema de intermediação de interesses e das modalidades que assume a participação da cidadania no processo de tomada de decisões, e por outro uma transformação da estrutura institucional do Estado para cumprir a função governativa. Assim, supõe um processo de criação de redes mediante as quais se governa e redes de intervenção de atores sócio-políticos nos processos governamentais que influenciam na estrutura institucional do Estado”<sup>72</sup>(VENEZIANO, 2005, p. 48, *tradução nossa*).

Se houve uma autonomia para a implementação dos mecanismos participativos pelos municípios, a lei criou âmbitos de participação social e obrigou a apresentação de um informe

---

72 “Alterar el sistema de intermediación de intereses y de las modalidades que asume la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y, por otro, una transformación de la estructura institucional del Estado para cumplir la función gubernativa. Así, supone un proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna y redes de intervención de actores socio-políticos en los procesos gubernamentales que influyen en la estructura institucional del Estado”.

anual em audiência pública sobre a gestão cumprida e os planos futuros, também prevendo MDDs de forma similar a sua utilização em nível nacional. O principal ponto a ser levantado aqui é que os objetivos do processo foram atingidos, e os governos municipais lograram aproximar os representantes à população, com as demandas da população sendo transformadas em ações de governo. Em Canelos, por exemplo, ocorreu o apoio financeiro, logístico, material e institucional nas mais diversas áreas de políticas públicas. Dessa forma, processos de descentralização podem de fato ser canais efetivos de representação das demandas da sociedade (FREIGEDO; MILANESI; BIDEGAIN, 2019).

Vale mencionar que, embalada pela vitória em nível nacional, nas eleições departamentais de 2006 a FA saltou de 1 para 8 intendentess, elegendo candidatos de suas mais diversas facções, em um processo de crescimento e de interiorização de cunho partidário (GARCE, 2010). Isto favoreceu tanto a criação do OP quanto o processo de descentralização, uma vez que a esquerda cresce para vários outros departamentos para além de Montevideú (SCHWARZKOPF, 2019).

Em síntese, as administrações da FA combinaram, em seu governo, práticas participativas e deliberativas à representação política. Esses modelos não entraram em competição, mas como complemento devido ao protagonismo de um partido como a FA, que esteve articulada a um revigorado sindicalismo e sustentada por organizações de base (BENTANCUR; BUSQUETS, 2019).

#### **4.5 Considerações Finais**

Esse capítulo analisou a fundação e o desenvolvimento histórico da FA à luz da discussão sobre democracia e a relação de continuidade entre as suas experiências de participação social. O período teve como característica a unidade e o complexo equilíbrio interno, fazendo com que o programa e as políticas públicas fossem resultados de um complexo acordo entre as distintas facções que compunham a FA. Nesse sentido, houve uma permanente complementaridade entre a arena institucional e a elaboração de mecanismos participativos, associadas à manutenção de suas “duas pernas” e ao pacto com o sindicalismo e as organizações de base.

Em primeiro lugar, demonstrou-se como a refundação da FA no período da transição à democracia manteve a sua unidade intacta e foi fundamental para a conformação de uma

esquerda articulada tanto no mundo social quanto no mundo político. Teve destaque o papel do sindicalismo e a organização da FA em Comitês de Base, componentes essenciais para a conformação de uma identidade política em que o partido é simultaneamente uma coalizão e um movimento.

Em segundo lugar, observou-se a transição entre o *frentismo* e o *progressismo*, com destaque ao MPP e ao sistema de freios e contrapesos da FA que, ao contrário da experiência do PT, favoreceu uma renovação programática lenta e gradual, acompanhada por esse agora “partido de coalizão”. Nesse período, a ideia de “aprofundamento da democracia” e de participação social ganhou força, tendo destaque a contestação ao neoliberalismo por meio da utilização de MDDs, já previstos na Constituição de 1967, e a experiência de descentralização e participação social em Montevideu. Dessa forma, notou-se uma continuidade da aliança com o sindicalismo e com as organizações de base, inteiramente integradas e essenciais a ambos os processos.

Em terceiro lugar, foi analisada como essa moderação programática, considerada essencial para a chegada de Vázquez à Presidência da República, foi resultado de complexas negociações entre as facções da FA, na medida em que nunca existiu um grupo ou coalizão majoritárias. Ao contrário do PT, a esquerda partidária não foi enfraquecida, e o *ethos* participativo foi fortalecido, em especial devido à potência do MPP e a presença do PCU nos Comitês de Base. Se ocorreu um processo “ao centro e adentro”, ele foi mais tímido, em grande medida porque as organizações de base continuaram desempenhando um papel central na estratégia *frenteamplista*.

A respeito de Vázquez e Mujica, Raúl Sendic, Vice-Presidente do segundo mandato de Vázquez (2015-2010), afirma que “são governos que em toda a parte mais importante da política são de continuidade” (SENDIC, 2017). Esse é o sentido de suas experiências em participação social, realizadas em aliança com o sindicalismo, como nos casos dos MDDs ou do Conselho de Salários, e com vistas a atender às demandas de suas organizações de base, assim como os processos de descentralização e o OP de Montevideu e a criação do terceiro nível de governo no Uruguai. Como coloca Ana Olivera:

“A experiência departamental está na base do que o governo promove depois à nível nacional com a lei de descentralização e participação social, sem dúvida alguma está diretamente vinculada (...) Então a descentralização, é verdade, é uma ferramenta. Mas te permite chegar mais capilarmente à toda a sociedade, e para isso é uma ferramenta adequada para promover processos

de participação social que permitam o protagonismo popular na construção de políticas públicas. Isso é muito importante porque o candidato de Montevideú, atual presidente Tabaré Vázquez e primeiro intendente da nossa força política em Montevideú, se apropria totalmente dessa definição programática que foi elaborada por todos. Se há algo que nós temos como força política, nós temos muito defeitos, mas como virtude é que nós acreditamos no programa. O programa não é a plataforma para uma eleição, o programa é o que nos une, e a meta de cumprir com o que dizemos que íamos fazer, é algo muito importante” (OLIVEIRA, 2017).

O próximo capítulo tem como finalidade expor o caso do Partido Socialista do Chile. Em discrepância com o PT e como a FA, será observado como a disputa intrapartidária prescindiu de uma dimensão programática, em especial com relação a um debate sobre democracia e participação social, ao mesmo tempo em que os socialistas não possuem vínculos com a sociedade. Os mecanismos participativos, quando existentes, são inefetivos.

## 5 O PARTIDO SOCIALISTA E A DEBILIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CHILE

A democracia no Chile é habitualmente classificada como “incompleta” (GARRETÓN, 2012) e “semissoberana” (HUNEEUS, 2014) devido ao acordo estabelecido entre os blocos autoritário e opositor durante a sua transição. A natureza desse processo foi determinada por dois fatores: i) a derrota de uma parte do bloco opositor em derrubar Augusto Pinochet à força ou por meio de mobilizações populares, possibilitando aos militares definir as condições pelas quais este processo seria levado a cabo; e ii) o processo de renovação da esquerda durante o período autoritário e o novo papel concebido às instituições representativas e à estabilidade política (POSNER, 2003).

Subjaz a essa análise uma crítica ao papel desempenhado pelos socialistas na transição à democracia. Fundado em 1933, o PSCh foi o único partido de esquerda a chegar ao poder pela via democrática antes dos golpes cívico-militares na América Latina. A experiência da Unidade Popular (UP) entre 1970 e 1973 foi uma inspiração para toda a região. O governo de Salvador Allende, propunha, já naquela época, construir uma “via democrática ao socialismo”.

Entretanto, a experiência da UP foi seguida por um golpe cívico-militar em 1973, com fortes consequências para os socialistas, tanto pela deposição de Allende e a interrupção de suas políticas públicas, quanto pela supressão de suas lideranças partidárias. Jaime Pérez de Arce é enfático:

“Quando começou a ditadura, o PSCh, como todos os partidos de esquerda, foi duramente perseguido nos primeiros anos. Em 1974, 1975 praticamente duas direções do partido foram presas, desaparecidas ou expulsas para fora do país” (ARCE, 2018).

Ao contrário do Brasil e do Uruguai, onde prevaleceu uma matriz nacional-desenvolvimentista, o Chile foi um famoso laboratório para a implementação do neoliberalismo. O processo foi liderado pelos *Chicago Boys*, ex-estudantes de economia da Universidade de Chicago que ocuparam postos-chave no governo Pinochet, como os ministérios das Finanças e do Trabalho (SILVA, 1991).

A adoção precoce do neoliberalismo em comparação ao resto do mundo (somente na década posterior Margaret Thatcher adotaria medidas similares no Reino Unido) provocou transformações substantivas sobre a sociedade e a política no Chile. A implementação de uma

economia de mercado acarretou a debilitação da ação coletiva e em uma precipitada separação entre o Estado, os partidos e a sociedade civil. Efeitos similares foram vivenciados nos demais países da América Latina apenas na década de 1990 e, ainda assim, de forma mais atenuada (DELAMAZA, 2010a; MUÑOZ TAMAYO, 2016; ROBERTS, 2015).

Em 11 de setembro de 1980, com 67,04% de votos favoráveis e 30,19% de votos contrários, um plebiscito (CHILE, 1980) aprovou uma nova Constituição para o Chile, estabilizando o autoritarismo e o neoliberalismo e definindo as bases para uma possível reconstituição de novas estruturas partidárias e/ou suprapartidárias no país (MOULIAN, 2002). Sob este cenário adverso, a esquerda adotou duas estratégias de oposição ao autoritarismo que colaborou para a continuidade da divisão entre os socialistas, como será visto adiante.

A primeira estratégia optou por um enfrentamento à ditadura militar por meio de mobilizações populares organizadas notadamente pelo Partido Comunista do Chile (PCCh) com o apoio do Partido Socialista do Chile-Almeyda (PSCh-Almeyda) e do Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR), e de facções da Esquerda Cristã (IC) e do Movimento de Ação Popular Unitária – Operário e Campesino (MAPU/OC) (DELAMAZA, 2010a). Sob a condução destes atores políticos, responsáveis pela criação do Movimento Democrático Popular (MDP), foram convocadas as chamadas Jornadas de Protesto Nacional, realizadas entre maio de 1983 e julho de 1986.

Se é verdade que esses protestos colaboraram para o início da oposição ao regime militar, a sua repressão, bem como a radicalização de alguns de seus setores, foi paulatinamente conformando a ideia de que não seria dessa forma que a transição à democracia seria iniciada. Pesou tanto a descoberta de um arsenal de armas no norte do país quanto um atentado fracassado contra Pinochet (que resultou em 5 mortos e 11 feridos) por parte da Frente Patriótica Manuel Rodríguez (FPMR), braço armado do PCCh. Em 1987, o MDP foi dissolvido e substituído pela Esquerda Unida (IU), que logo entrou em colapso devido a discordâncias em relação à participação no Plebiscito de 1988, como será visto em seguida.

A segunda estratégia, fortalecida pelo fracasso do MDP, foi negociar com o bloco autoritário a transição à democracia, tendo em vista que a Constituição de 1980 previa a realização, em 1988, de um plebiscito para definir a permanência ou não de Pinochet no poder e a continuidade ou não da ditadura militar. Foi organizada e adotada especialmente pelo Partido Demócrata-Cristão do Chile (PDCCh), com o apoio do Partido Socialista do Chile-Altamirano (PSCh-Altamirano), o Partido Radical (PR), a União Socialista Popular (USOPO),

a Social Democracia Chile (SDCH), o Partido Republicano (PR), o Movimento de Ação Popular Unitária – Operário e Campesino (MAPU/OC), o Partido Liberal (PL) e a União Liberal-Republicana (ULR). A Aliança Democrática (AD), como foi chamada esta coalizão, funcionou entre 1983 e 1988. A sua aposta na mediação envolveu, por exemplo, o Acordo Nacional para a Transição à Plena Democracia, promovido pela Igreja Católica e ignorado pelo bloco autoritário, mas demonstrativo de sua disposição ao diálogo. A coalizão foi dissolvida apenas em 1988, quando seus membros foram paulatinamente aderindo à estratégia do *No* para o plebiscito. Uma síntese desses dois planos pode ser observada na análise de Ricardo Solari:

“E em 1983 isto foi canalizado em ações sociais muito fortes, e isto durou muito intensamente entre 1983 e 1986, e nesse período ocorreram duas coisas que marcaram o congelamento deste processo. Primeiro o PCCh, através da FPMR, havia iniciado um processo de desembarque de armas, muitas armas, milhares de fuzis, K-47, toda classe de armamento, no norte do Chile, e isto foi descoberto pelo serviço, então houve uma evidência de que aqui havia ingerência estrangeira, era toda uma logística que os cubanos haviam armado, com armas que haviam sido capturadas dos norte-americanos do Vietnã, então foi uma operação grande que gerou uma enorme comoção do país, e onde começou a ser gerado o debate se o que nós queríamos era uma rebelião popular de massas que poderia permitir o passo à democracia ou aquilo que havia (...) a FPMR faz um atentado falido a Pinochet, de grande escala, com muitos mortos, em um acesso da cordilheira a Santiago, digamos, paralisam a caravana de Pinochet e param com todo tipo de arma, e falham, o que é muito grave, um atentado desta forma você espera que seja exitoso, porque você gera os efeitos que busca, se você falha todos os efeitos negativos que podem provocar um atentado chegam, e ao mesmo tempo todas as consequências, toda uma afirmação do poder de quem se tratava de liquidar. Então o fracasso dessa operação gerou também outro efeito político (...) e se começa a abrir na oposição uma forte discussão a respeito de qual eram os caminhos de saída à democracia, de fim da ditadura. E um setor começa a radicalizar o seu discurso em função de que seja da luta armada em si, um setor mais paramilitar, e eu disse bem, o que nós temos que fazer é criar as condições políticas para derrotar o Pinochet, derrota-lo em uma negociação, ou fazer uma negociação, ou derrotá-lo nas próprias regras que a ditadura estabelece na constituição, que era que ele terminava o seu mandato e se submetia a um plebiscito em 05 de outubro de 1988. Então a segunda tese foi ganhando adeptos, que era a de ganhar de Pinochet em seu próprio campo” (SOLARI, 2018).

Importa, desse processo, notar tanto a vitória da segunda estratégia quanto o protagonismo do PDCCCh na transição à democracia, uma vez que o PSCh estava dividido fundamentalmente entre o PSCh-Almeyda e o PSCh-Altamirano. Isso colaborou para o prevalecimento de uma reflexão crítica em relação à experiência da UP, alegando que a polarização ideológica e a hiperpolitização do Estado e da sociedade civil pela esquerda havia

precipitado a ruptura democrática à época (POSNER, 2003). Por essa razão, o protagonismo dos democrata-cristãos na AD foi repetido na *Concertación de Partidos por el No*, em 1988, composta por dezessete partidos que iam do centro à esquerda, incluindo as duas alas do PSCh. Em 5 de outubro de 1988, o *No* foi consagrado vitorioso, obtendo 56% dos votos contra 46% do *Sí*. A situação imposta foi dúbia: os vitoriosos não foram suficientemente vitoriosos e nem os derrotados foram suficientemente derrotados (GODOY, 1999).

Após a vitória do *No* foi montada uma comissão entre a *Concertación* e a recém-formada *Alianza para Chile*, coalizão composta pelos dois partidos que apoiaram o *Sí* – a União Democrática Independente (UDI) e a Renovação Nacional (RN) – para reformar a Constituição de 1980. O acordo foi pactuado entre o governo e todos os partidos do Chile e aprovado em referendo no dia 30 de julho de 1989, com 93,73% dos votos. Isso garantiu que a estrutura da Constituição de 1980 permanecesse intacta e que qualquer iniciativa de reformar o ordenamento autoritário fosse bloqueada (AGGIO, 2000; MOULIAN, 2002). O fundamental é notar como, a partir de 1986, é prevalente no bloco oposicionista a ideia de que a transição poderia ser feita apenas entre as elites. Ou seja, de que se houvessem mudanças, elas deveriam ocorrer por cima, entre os partidos, e de que a participação da população deveria ser restrita ao voto.

A transição à democracia no Chile foi liderada, no que toca à oposição, pelos centristas afiliados à democracia-cristã. Ao contrário do PT e da FA, o PSCh estava dividido e passando por um profundo processo de reflexão e renovação política, estando relegado ao segundo plano no que diz respeito ao protagonismo do bloco oposicionista. Prevaleceu o trauma da experiência da UP e do período autoritário, favorecendo o seu ingresso em um acordo político cujo objetivo principal não era mais a “via democrática ao socialismo”, mas a estabilidade política

Em 14 de dezembro de 1989 ocorreram as primeiras eleições presidenciais chilenas desde 1970, e Patricio Aylwin (PDCCh) foi eleito pela coligação herdeira da *Concertación de Partidos por el No*, a *Concertación de Partidos por la Democracia*. A posse de Aylwin encerrou a curta transição à democracia e também o processo de renovação do PSCh, marcado pela ruptura com o PCCh, seu aliado entre 1952 e 1973, e pelo início de uma aliança duradoura com o PDCCh.

A opção pela negociação com o autoritarismo e a autorização de suas diretrizes para a transição à democracia no Chile foi condicionada pelas transformações estruturais realizadas durante a ditadura militar e pelo fracasso da estratégia que apostou em um combate frontal com a ditadura militar (AGGIO, 2000). O processo ocorreu sob o protagonismo de Pinochet, e a

oposição foi condenada a uma posição defensiva e conseqüentemente legitimadora dos então chamados *enclaves autoritários* que perduraram na democracia (GARRETON, 1990).

Após a transição à democracia, a clivagem principal do sistema partidário não foi entre esquerda e direita, mas entre os democráticos da *Concertación* e os autoritários da *Alianza*. Neste contexto, o processo de “renovação socialista” existente neste período foi essencial para a conformação de um amplo consenso no sistema partidário, em que a democracia passou a ser sinônimo de estabilidade e foi desprovida de qualquer conotação normativa, especialmente aquelas que tinham em vista a ampliação da participação social no país.

Este capítulo examina a relação entre o PSCh e as inovações à participação social no Chile. Para tal, é necessário analisar a sua reunificação e refundação na transição à democracia, fundamentais para a sua integração à *Concertación* e para as vitórias de Ricardo Lagos e de Michelle Bachelet. Esta pesquisa destaca o processo de “renovação socialista” idealizado por uma facção, mas acompanhado por todas as demais, e a “sobre aprendizagem” dos socialistas, em que foram desfeitos seus vínculos com a sociedade e os mecanismos participativos foram secundarizados e precariamente implementados. Essa trajetória foi marcada pela adesão de todo o partido à uma atuação estrita à arena institucional baseada em acordos constantes entre governo e oposição.

A seção “O Partido Socialista e a Transição à Democracia no Chile” observa a refundação do PSCh junto ao restabelecimento do sistema político e partidário em torno da *Concertación* e da *Alianza*. O período é marcado pela negociação entre os blocos autoritário e oposicionista e por um pacto entre as elites políticas que prescindiu da sociedade civil organizada. Argumenta-se que os efeitos da implementação do neoliberalismo durante o *pinochetismo*, combinado com a “renovação socialista” e com o reposicionamento da esquerda neste processo, foram essenciais para a existência de uma democracia que seria, durante um longo período, tutelada pelos militares.

A seção “Os Anos 1990: O Partido Socialista do Chile e a Integração à *Concertación*” analisa a implicação do legado autoritário sobre os governos da *Concertación*, e sobretudo sobre o PSCh, em seu faccionalismo e em sua relação com as bases. Defende-se que as possibilidades ofertadas pelo ordenamento constitucional e jurídico foram determinantes nas estratégias partidárias relacionadas à democracia e à participação social. Em vez de investir em mecanismos participativos, os socialistas optaram pelo não questionamento ao neoliberalismo durante os mandatos presidenciais de Patricio Aylwin e Eduardo Frei Ruiz-Tagle, mantendo as

bases do “modelo chileno” intactas e colaborando para a despolitização de questões sociais e pelo isolamento da tecnocracia e dos *technopols* no processo de decisão política.

A seção “Os Anos 2000: o Partido Socialista do Chile e a Manutenção da Estabilidade Política” examina o processo de conversão institucional e de “sobre aprendizagem” – *overlearning* – do PSCh, em que todas as facções convergem em direção à institucionalidade com vistas a refutar a ideia que os socialistas não sabiam governar ou seriam um risco à estabilidade da democracia. Se há uma diferença entre os governos de Lagos – destinado a reformar a Constituição e eliminar seus enclaves autoritários – e Bachelet – uma candidatura inesperada e alheia ao *establishment* da Concertación –, em ambos a participação social não deixa de ser um ensaio, cujo exemplo emblemático é o fracasso da Lei Sobre Associações e Participação Social na Gestão Pública.

Por fim, as “Considerações Finais” recapitulam as razões pelas quais as experiências em participação social não foram priorizadas pelo PSCh e alçadas ao nível nacional. Em um Chile ainda sob a Constituição de 1980 e com os socialistas integrando a *Concertación*, foi priorizada a superação dos enclaves autoritários da ditadura militar por meio de consensos entre as elites tanto da situação quanto da oposição. A adesão ao pacto da transição à democracia implicou em uma atuação restrita à arena institucional, impactando na ausência de mecanismos participativos de relevância no país.

### **5.1 O Partido Socialista e a Transição à Democracia no Chile**

A transição à democracia no Chile é determinada, como já colocado, pelo plebiscito e 1988 e pelo reestabelecimento da competição política e eleitoral em torno da *Alianza* e da *Concertación*. O processo é resultado de uma negociação entre as elites de ambas as coalizões e prescinde da participação da sociedade, em que é continuado o ordenamento jurídico e constitucional da ditadura militar. Com o objetivo de se reerguer após o trauma da experiência da UP e do autoritarismo, os socialistas passam por uma atualização programática cujo principal objetivo era a estabilidade do regime democrático vindouro.

Se os socialistas estavam a princípio divididos, o PSCh-Altamirano liderou a “renovação socialista” do partido, enquanto o PSCh-Almeyda aderiu a esse processo na antessala da abertura política. Dessa forma, quando o regime democrático foi reestabelecido já havia uma convergência entre as suas duas principais alas no que toca as estratégias partidárias, marcadas,

por um lado, pela adesão à “democracia de consensos” e pela atuação prioritária na institucionalidade e, por outro lado, pelo desfazimento de seus vínculos sociais e pelo investimento na tecnocracia e nos *technopols* característicos dos governos da *Concertación* (JOIGNANT, 2011).

### 5.1.1 O Faccionalismo no Partido Socialista do Chile

Entre 1979 e 1989 ocorreu uma das maiores divisões da história dos socialistas, uma consequência de avaliações distintas do governo de Allende e da experiência da UP, bem como da estratégia de oposição à ditadura militar. A primeira foi liderada por Carlos Altamirano, que estava exilado na França e impulsionou o setor “renovado”. A segunda foi comandada por Clodomiro Almeyda, que estava exilado na República Democrática da Alemanha e conduziu o setor “ortodoxo” (GAMBOA; SALCEDO, 2009).

Sob a liderança de Altamirano e a influência da socialdemocracia europeia e do eurocomunismo, foi realizada uma autocrítica à experiência da UP e uma defesa de alianças políticas com setores de fora da esquerda e de autonomia em relação ao PCCh. A marca desse setor foi a revalorização da democracia por meio da ênfase na competição política e eleitoral, propondo uma negociação para a superação da ditadura militar (GAMBOA; SALCEDO, 2009).

Sob a coordenação de Almeyda e ainda inspirados pelo marxismo-leninismo, uma vez que as suas lideranças ou foram para o exílio no Leste Europeu ou atuaram na clandestinidade no Chile, foram realizados acordos apenas com setores de esquerda que ainda tinham como referência a experiência da UP, especialmente o PCCh. Além de considerar a via insurrecional legítima, esse setor apostava no confronto como forma de vencer o autoritarismo (GAMBOA; SALCEDO, 2009)

Essa divisão esteve latente nas estratégias de oposição à ditadura militar, com o PSCh-Altamirano integrando a proposta do PDDCh e da AD, e o PSCh-Almeyda, o projeto do PCCh e do MDP. No início desta divisão e por ter atuado na clandestinidade, o setor “ortodoxo” era a maioria no Chile e estava em articulação com os atores sociais e políticos que iniciaram a oposição à ditadura militar. Por estar territorialmente organizado e ter raízes em bairros populares, essa organização priorizou a resistência popular. Quando essa estratégia fracassou, o setor modificou a sua tática em nome de sua sobrevivência política, encerrando a sua aliança histórica com o PCCh e ingressando, em 1987, na AD.

Ao integrar a estratégia de negociação com o autoritarismo, o PSCh-Altamirano já havia estabelecido acordo com o PDDCh. O setor, que foi notadamente liderado por Ricardo Nuñez, já havia iniciado o seu processo de “renovação socialista” e tinha como habilidade a negociação e a conformação de consensos entre atores políticos de distintas colorações ideológicas (ROBERTS, 1998). Entretanto, por ser composto por exilados políticos e não ter deixado nenhum lastro no país durante a ditadura militar, o setor não necessitava se reportar a atores da sociedade civil, favorecendo o seu ingresso em um processo de negociação de “cima para baixo” com a ditadura militar. Para o PDCCh, a integração dos “ortodoxos” à estratégia acima era essencial, uma vez que, como pondera Camilo Escalona:

“Os outros setores socialistas queriam o acordo como PDCCh, o mais distante era o PSCh-Almeyda, esse era o mais distinto, o PS Almeyda tinha acordo com os comunistas no MDP, e ademais, isto hoje ninguém desconhece, o PSCh-Almeyda tinha a estrutura territorial mais forte, éramos o partido que estava em todo o Chile, havíamos reconstruído o partido em todo o Chile, de 1983 a 1988, do nada, o PSCh-Almeyda foi capaz de reconstituir suas regionais, suas municipais, e tínhamos um partido ilegal, ilegal, forte. Então os demais claro, queriam colocar-se em acordo com o PDCCh, mas o PDCCh dizia sim, mas o que estão em Valdivia são os de Almeyda, os que estão em Antofagasta são os de Almeyda, os que controlam o Instituto Pedagógico da Universidade de Chile, onde os estudantes saem a tirar pedras e se enfrentam com os policiais, são os de Almeyda, e os que tem os dois movimentos de moradores aqui na Zona Sul de Santiago são os de Almeyda” (ESCALONA, 2018).

A articulação dos “ortodoxos” ocorreu com os sobreviventes do Comitê Central eleitos no Congresso de La Serena, em 1971, indicativo de como este setor ainda operava sobre as bases existentes antes do golpe cívico-militar. Se Almeyda era inicialmente maior, não foi essa a correlação de forças em 1987, quando Altamirano já estava plenamente integrado à estratégia eleitoral. O processo foi visto também como uma reconciliação entre o PDDCh e a esquerda no Chile após a divisão existente durante a experiência da UP: prevaleceu a visão de que essa tensão facilitou a ocorrência do golpe-cívico militar, tendo sido reconhecido como um dos grandes erros de ambos os lados. Como afirma Ricardo Nuñez:

“A gente valorizou a unidade dos adversários de ontem, entre a esquerda e o centro, e particularmente entre o PSCh e o PDCCh, porque no ano 1973 o polo do conflito esteve entre o PSCh e o PDCCh, não entre o PCCh e o PDCCh, o PCCh no ano 1973 era um partido reformista, moderado, a consigna do PCCh era ‘não à guerra civil’, e ele tratava de apaziguar os ânimos, esfriar o conflito que havia, mas os polos estiveram em nossas lideranças, a liderança de

Eduardo Frei como líder do PDCCh e Carlos Altamirano como líder do PSCh, e essas foram as lideranças que não se puseram de acordo lamentavelmente em 1973, então quando a gente viu que se colocavam de acordo o PDCCh e o PSCh, a gente disse ‘bem, aqui está a solução’” (NUÑEZ, 2018).

Diante do Plebiscito de 1988 e das eleições de 1989, foram criados dois partidos instrumentais: o Partido Amplo da Esquerda Socialista (PAIS), para inscrever as candidaturas do PCCh, IC, MAPU, MIR e do PSCh-Almeyda, todos antigos integrantes da IU; e o Partido Pela Democracia (PPD), para o PSCh-Altamirano, o MAPU, o PR e outras lideranças independentes. Cabe destacar o papel fundamental de Ricardo Lagos nos processos de “renovação socialista”, de criação do PPD, e na posterior unificação destes dois setores do socialismo chileno. Presidente da AD e líder fundador do PPD, Lagos foi um ponto de encontro entre “ortodoxos” e “renovados”, bem como um dos principais rostos de oposição à Pinochet.

Após esse processo, constituiu-se um paradoxo: ao passo que o PPD foi eleitoralmente superior ao PAIS, o PSCh-Almeyda continuou maior do que o PSCh-Altamirano no que diz respeito à dinâmica interna dos socialistas chilenos. No entanto, o programa político, liderado pelos renovados, foi indiscutivelmente consagrado vitorioso: a estratégia oposicionista ocorreu pela via eleitoral e em coordenação com o centro, ao contrário da insurrecional e em aliança com a esquerda. A negociação com o autoritarismo foi feita, em síntese, pelos renovados.

No que toca à democracia, o legado autoritário e os vínculos com a sociedade estabelecidos pelo PSCh, inserido neste processo em uma coalizão maior, que é a *Concertación*, implicou apenas em uma superação de uma desconfiança intrínseca da democracia vigente nos “ortodoxos”. Nessa nova fase, a democracia passou a ser um valor em si mesmo. O seu conteúdo, no entanto, não foi discutido, e a participação ficou restrita ao seu formato eleitoral (ROBERTS, 1998).

Durante a ditadura, o PSCh iniciou um irrevogável processo revisionista e autocrítico em relação à experiência da UP, transformação que atravessou o conjunto da esquerda chilena mas que consagrou vitoriosa, ao menos em relação ao programa político, o setor “renovado” (ROJAS CASIMIRO, 2014). Como expõe Ricardo Nuñez:

“É como eu te disse, desde o ponto de vista ideológico-político o processo de renovação socialista foi assumido pelo conjunto das facções políticas do PSCh. Os que não o assumiram saíram do PSCh, fundaram pequenas agrupações transcendentais, que pretenderam caricaturar a experiência de Allende, esquecendo que Allende foi o primeiro que valorizou a democracia no Chile no mundo da esquerda, a valorizou realmente, então sim, houve um

logro do ponto de vista ideológico político do mundo da renovação” (NUÑEZ, 2018).

Em 29 de dezembro de 1989, na antessala da democracia, ocorreu a unificação do PSCh por meio de um protocolo firmado entre o *renovado* Jorge Arrate e o *ortodoxo* Almeyda, pondo fim a uma divisão de dez anos e originando diversas facções que organizaram a competição política no PSCh de 1990 em diante. O triunfo da estratégia do setor renovado sobre a transição à democracia seria, no entanto, palpável em todo o próximo período.

### 5.1.2 Os Vínculos Sociais do Partido Socialista do Chile

A transição à democracia no Chile ocorreu entre 1988 e 1990 e foi a mais incompleta da América Latina, uma vez que autoritarismo e democracia conviveram simultaneamente no novo regime estabelecido (AGGIO, 2000). Ao contrário do Brasil e do Uruguai, esse processo ocorreu por meio de uma negociação entre as elites políticas dos blocos autoritário e oposicionista e, em grande medida, às margens do sindicalismo e da sociedade civil, desprezadas tanto no acordo quanto pelos partidos que outrora diziam ser seus representantes, notadamente o PSCh (MOULIAN, 2002).

Por outro lado, a estrutura social e política do Chile na transição à democracia era notadamente distinta dos demais países da região, pesando sobre este processo a vigência do neoliberalismo e os custos de suas reformas: o aumento das desigualdades sociais e econômicas, a falência das empresas nacionais e a deterioração das condições de vida da população, marcado pela debilitação de organização da classe trabalhadora e a obstaculização de sua expressão (ARAYA GÓMEZ, 2011).

A Central Única dos Trabalhadores do Chile, criada em 1953 e proscrita em 1973, participou ativamente da primeira estratégia de oposição à ditadura militar e serviu como um ponto de encontro dos movimentos sociais do país. Mas integrou, como exposto anteriormente, o plano derrotado (ARAYA GÓMEZ, 2011). Com a prevalência da lógica política sobre a social na transição à democracia, o sindicalismo ficou em segundo planos. Colaborou para isto o seu enfraquecimento decorrente do autoritarismo e do neoliberalismo, como explica Ricardo Solari:

“Mas não tinha nada que ver com o que estava fazendo Lula no Brasil, porque eu o conheci bem, conheci mesmo a Lula, nós não tínhamos a experiência de São Bernardo, tínhamos um movimento sindical muito débil, muito precário,

e para te dizer de outro, o movimento campesino, que no Chile era muito forte nos anos 1960, quando se inicia o processo de reforma agrária, estava praticamente extinguido, porque quase todos os líderes campesinos haviam sido assassinados, ou encarcerados ou expulsos de suas terras, e o resto, o que tínhamos era o movimento estudantil, muito associado às universidades públicas, mas o resto era muito precário” (SOLARI, 2018).

Em 1988, foi criada a Central Unitária dos Trabalhadores do Chile (CUT-Chile), corolária da Central Única dos Trabalhadores no Chile. Ainda que integrada ao *No*, a sua aderência não era significativa. Como ser relevante em um país que em 1973 possuía seiscentas empresas estatais e em 1989 apenas cinquenta? Da mesma forma, é importante destacar que, nesse período, os vínculos do sindicalismo eram com o PCCh, partido excluído das negociações da transição à democracia, que será, como observa Ricardo Nuñez:

“Uma transição que não vai gerando movimentos sociais significativos, há um mundo social e político que não se sente identificado com a transição, ainda mais porque a transição esteve marcada pela manutenção dos parâmetros da via econômica do país de maneira muito significativa, o neoliberalismo é parte disto, não o mesmo neoliberalismo de outras partes, esta é uma discussão que quase não tem sentido, mas o fato é que o Estado perde um rol significativo na reunificação econômica, perde um rol significativo no que é a geração de políticas sociais autônomas ao mundo empresarial, que é a que produz fundamentalmente a exportação e a abertura econômica do Chile” (NUÑEZ, 2018).

O contexto da transição à democracia foi, de uma forma geral, favorável à dissociação entre os mundos social e político, e ao contrário de um incentivo à incorporação da sociedade civil às esferas de representação política, prevaleceu um modelo mais individual do que coletivo (ROBERTS, 2002).

Isso implicou também em uma condução, por parte do autoritarismo, da reconstrução das estruturas partidárias e/ou suprapartidárias. Essa reconstrução foi baseada na estrita separação entre movimentos sociais e partidos no país, de forma é impossível analisar o PSCh fora dos marcos da *Concertación*. (DELAMAZA, 2010a). Para chegar a um acordo com o PDCCCh, os socialistas protegeram o *status quo*, por um lado, e controlaram a sociedade civil, por outro, com vistas a pactuar com a direita (FLORES, 2018). A estratégia, no entanto, foi defendida pelas elites do partido justamente em razão desta debilidade do mundo social, como Ricardo Solari afirma:

“O que quero te dizer é que junto com a idealização há um processo de transformação tão grande na sociedade que o modelo partidário que nós temos,

o modo de partido que nós imaginamos, não é a sociedade que se havia conformado, e portanto estávamos usando métodos antigos para tratar de nos vincular com uma sociedade que estava totalmente em outra” (SOLARI, 2018).

Por outro lado, ao constatar essa fragilidade, o PSCh tampouco buscou estabelecer vínculos, por exemplo, com os movimentos sindical e estudantil, que tiveram força entre 1983 e 1986. Dessa forma, a estratégia de legitimação dos socialistas na *Concertación* foi baseada no esquecimento do que seria a “via democrática ao socialismo” e no seu comportamento enquanto o partido de contenção do conflito social.

Isso foi reproduzido na organização interna do partido, em que, ao contrário dos núcleos de base do PT ou dos Comitês de Base da FA, não foram previstos espaços destinados a manutenção dos vínculos do PSCh com o mundo social. A estrutura dos socialistas continuou a ser aquela de inspiração marxista-leninista e conformada por um Comitê Central. Com o término da transição à democracia, a mobilização social ocorreu, portanto, por fora dos partidos, não mais mediadores da negociação com as instituições políticas (SOMMA; MEDEL, 2017). A marca dos socialistas nesse período foi a dispersão e o conflito interno, e não a organização da sociedade civil (ROBERTS, 1998). Sobre essa decisão, é sempre importante considerar que:

“O PSCh, na minha interpretação, é um partido muito traumatizado pela sua própria história, é um partido que tem a sensação de incompreendido, tudo o que foi o projeto do presidente Allende, que não o apoiou suficientemente, e sente que tem uma responsabilidade grande no que aconteceu com a democracia em 1973” (OMINAMI, 2018).

O fundamental nesse processo é observar a “renovação socialista” e a facção foi vencedora (se não numericamente, programaticamente) do conflito interno do PSCh no processo de transição à democracia. Ganhou aquela com menos vínculos com a sociedade civil e que ingressou antecipadamente na estratégia do PDDCh de conformação de uma ampla coalizão oposicionista do centro à esquerda que excluía o PCCh e outras organizações políticas que lembravam o passado da UP (ROBERTS, 1998). Os pormenores deste conflito é objeto do próximo item.

## 5.2 Anos 1990: O Partido Socialista e a Integração à Concertación

Com a eleição de Patricio Aylwin iniciou-se um ciclo de 20 anos de governos da *Concertación*, com Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010). Em sua primeira década, e liderada pelo Partido Demócrata-Cristão (PDCCh), a coalizão de centro-esquerda esteve comprometida com o modelo econômico herdado pela ditadura militar e com a estabilidade da democracia, com vistas a evitar uma possível reversão autoritária no Chile (SOMMA, 2016).

Em primeiro lugar, é importante observar, mais uma vez, a imposição pelo autoritarismo de uma política orientada à plena abertura da economia à concorrência estrangeira e a sua integração ao comércio mundial. Como consequência dessas medidas, tem-se a realização de privatizações em grande escala das indústrias e empresas estatais, reduzindo drasticamente o papel, outrora tradicional, do Estado no desenvolvimento do país (SILVA, 2002).

Ao chegar à Presidência da República, a *Concertación* abraçou esse modelo econômico, alegando que daria um “rosto humano” ao neoliberalismo por meio da realização de algumas reformas baseadas no aumento do gasto e dos benefícios sociais em áreas específicas de políticas públicas (ATRIA, 2015; CASTIGLIONI, 2005). A possibilidade de contestação a esta ordem foi, então, constringida pela ausência de atores políticos no Executivo ou no Legislativo que defendessem as prerrogativas de reformas orientadas ao Estado (CASTIGLIONI, 2005) e pela existência dos *technopols*, guia e líder coletivo da coalizão de governo e dos partidos que a compuseram (JOIGNANT, 2011).

Nesse sentido, se os *Chicago Boys* são apenas tecnocratas, ou seja, de formação universitária, os *technopols* têm também liderança e dispõem de recursos políticos oriundos da participação prévia em organizações partidárias. Com o “*tech*” e o “*pol*”, seus integrantes instituíram uma elite responsável pela circulação de ideias e de propostas de reformas à *Concertación*, facilitando a sua apropriação pela totalidade da coalizão e integrando a linha de frente do governo (JOIGNANT, 2011). São os exemplos, no período de Aylwin, de Edgardo Boeninger, ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República e do PDCCh; Ricardo Lagos, ministro da Educação e do PPD e do PSCh; e Germán Correa, ministro dos Transportes e Telecomunicações e do PSCh. Sob essa dinâmica, as negociações entre os partidos perderam sua relevância, retirando o seu poder de agenda e possibilitando a tomada de decisões por um reduzido grupo apartado, em grande medida, das dinâmicas do sistema político e partidário.

Um exemplo disso foi a realização do chamado “Acordo Marco” entre o governo, a CUT-Chile e a Confederação da Produção e do Comércio do Chile. Intitulado “Chile: uma Oportunidade Histórica”<sup>73</sup>, o documento expressou o espírito de reconciliação e de entendimento da transição à democracia, respeitando os princípios da economia de mercado e da propriedade privada (ARAYA GÓMEZ, 2011). Em um contexto de enfraquecimento e de prevalência da atomização sindical, a CUT-Chile não logrou influenciar os *technopols* ou aumentar a própria presença no governo, e a negociação com os empresários contribuiu para a desmobilização dos trabalhadores. O processo, liderado por dois dirigentes sindicais vinculados à *Concertación* (Manuel Bustos, do PDCCh, e Arturo Martinez, do PSCh), terminou como símbolo do peso que o ideário neoliberal exerceria sobre a dinâmica social e política do país (ARAYA GÓMEZ, 2011).

Em segundo lugar, o temor ao passado autoritário fez também com que a *Concertación* incorporasse a tese de que maiores mobilizações poderiam ser um perigo à novíssima democracia. Assim, os laços entre os governos e a sociedade civil foram cortados, com implicações substantivas também sobre os partidos integrantes da coalizão (MOULIAN, 2002). De forma ainda mais expressiva em comparação com o Brasil e com o Uruguai, o neoliberalismo corroeu todas as formas de ação coletiva que existiam no país, estimulando estratégias individuais voltadas ao uso eficiente das habilidades pessoais apenas dentro dos limites impostos pelo mercado (DELAMAZA, 2010a). Agregado ao “sucesso” dos *Chicago Boys* frente à população, esse fenômeno enfraqueceu ainda mais a coletivização de demandas pelos atores sociais presentes e o consequente exercício de alguma pressão sobre o governo (SILVA, 2002). De fato, essa foi uma década “calma” em termos de ação coletiva no país (SOMMA, 2016).

A principal razão para esse receio do autoritarismo remete aos “enclaves autoritários”, consagrados no apagar das luzes da ditadura militar e presentes tanto no ordenamento constitucional e jurídico quanto no sistema eleitoral (GARRETÓN, 1992). A Constituição de 1980 perdura até hoje<sup>74</sup> e foi alicerçada em um Estado subsidiário – ou seja, mínimo – e em um

---

73 “Acordo Marco”. Disponível em: <http://www.archivospublicos.cl/index.php/acuerdo-marco-chile-una-oportunidad-historica>. Acesso em 30/03/2020.

74 Em 25 de outubro de 2020 ocorrerá um referendo com o objetivo de determinar se a população concorda com a realização de um processo constituinte para gerar uma nova Constituição no Chile, bem como o mecanismo para a sua realização.

sistema político tutelado pelas Forças Armadas e destinado à proteção das elites políticas vinculadas à Pinochet (CASTIGLIONI, 2005).

Em relação às Forças Armadas, a Constituição previa a existência de nove senadores biônicos, dos quais, além de dois indicados pela Presidência da República e três pela Suprema Corte, quatro deveriam ser apontados pelo Conselho de Segurança Nacional<sup>75</sup>, em que três deveriam ser ex-Comandantes em Chefe do Exército, da Marinha, da Força Aérea e um ex-Diretor Geral da Polícia. Esses mandatos teriam a duração de oito anos e, em 1989, Pinochet indicou todos esses senadores, retirando a prerrogativa de Aylwin e garantindo que pessoas vinculadas à ditadura militar ocupassem esses cargos. A partir de 1988, Pinochet também passou a ocupar uma cadeira vitalícia no Senado. Adicionalmente, o presidente deixou de ter o direito de decretar a aposentadoria de militares; foi definido que o orçamento de suas organizações não poderia ser inferior ao de 1989; e 10% dos recursos oriundos da exploração do cobre deveria ser destinados às Forças Armadas (BOREL, 2017; CASTIGLIONI, 2005; GARRETON, 1990).

Para realizar modificações na Constituição, foram exigidas diversas formas de maiorias qualificadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, com a necessidade de aprovação final no Tribunal Constitucional, composto por sete membros também indicados por Pinochet e inamovíveis até os setenta e cinco anos de idade. Desde 1980, portanto, as regras, o itinerário e o objetivo da transição à democracia estavam estabelecidos. Posteriormente, o estabelecimento do sistema eleitoral binominal impôs o bipartidarismo e a formação de coalizões, transformando minorias em maiorias, sobrerrepresentando a direita e coagindo a esquerda à negociação constante no Congresso Nacional. Isso por que:

“O sistema eleitoral distrital binominal chileno é dotado de uma peculiaridade que o torna caso único no mundo: para que um mesmo partido ou coalizão possa conquistar as duas cadeiras legislativas em disputa é necessário que ele obtenha pelo menos o dobro do número de votos do partido ou coalizão que tiver o segundo maior número de votos; caso contrário, a segunda cadeira será alocada para o candidato do partido ou coalizão com o segundo maior número de votos. Na prática, em um país no qual a política nacional é protagonizada por apenas duas grandes coalizões partidárias, isso significa que, para que um mesmo partido possa tomar posse das duas cadeiras legislativas em disputa em um mesmo distrito, é necessário que ele obtenha no mínimo 66,7% dos votos desse distrito. O propósito desse mecanismo é o de garantir que a

---

75 O Conselho de Segurança Nacional também foi instituído por Pinochet e, de oito membros, quatro deveriam ser integrantes das Forças Armadas.

segunda força eleitoral – no caso, a direita – consiga sempre, ou quase sempre, uma das cadeiras em disputa em cada distrito, forçando a existência de um equilíbrio artificial das forças políticas no poder legislativo” (BOREL, 2017, p. 114).

O exemplo a seguir é emblemático:

“As eleições para o distrito de Santiago em 1989 ilustram bem o funcionamento perverso do sistema binominal. Naquelas eleições, a Concertación lançou dois fortes candidatos para concorrerem conjuntamente às duas vagas de Senador do distrito – Andrés Zaldívar, presidente do PDCCh, e Ricardo Lagos, fundador do PPD e liderança do socialismo chileno. Os dois conquistaram respectivamente 31,3% e 30,6% dos votos, somando 61,9% dos votos válidos. Contudo, uma vez que a coligação não conquistou a soma de 66,7% dos votos para conseguir a *doblage*, Ricardo Lagos acabou não sendo eleito. A segunda vaga foi alocada para Jaime Guzmán, líder da União Democrática Independente (UDI), que obteve 17,2% dos votos” (BOREL; TANSCHKEIT, 2018, p. 45).

Sob esse contexto, as reformas à Constituição de Aylwin foram tímidas, tendo destaque: i) a liberdade provisória a cidadãos acusados de terrorismo, tornando o crime um delito comum e protegendo as organizações de origem marxista; ii) o estabelecimento de eleições em nível local e o fortalecimento das regiões por meio do aumento do seu orçamento, sobre o qual os seus governos tiveram autonomia decisória; iii) a diminuição da duração dos mandatos presidenciais para seis anos, em vez de oito. Já as empreendidas por seu sucessor, Eduardo Frei, priorizaram a modernização do Estado por meio de um enfoque gerencialista à gestão pública. Além de dar continuidade ao processo de privatizações iniciado sob o autoritarismo, o presidente organizou um “Plano Estratégico de Modernização da Gestão Pública”, instituindo um plano de carreira para os altos cargos de direção pública, premiando a produtividade por meio de gratificações salariais e estabelecendo critérios de progressão baseados no desempenho individual (WAISSBLUTH, 2006).

Em síntese, se na América Latina houve, por parte dos partidos de esquerda, um forte questionamento do neoliberalismo e do conteúdo de sua democracia, como demonstram os casos do Brasil e do Uruguai, no Chile ocorreu o oposto, com a incorporação deste modelo econômico e de uma participação política não somente baseada na competição eleitoral, mas extremamente restritiva. Para conter ímpetus democratizantes e experimentalistas, o PSCh exerceu papel determinante (RAMMSY, 2018).

### 5.2.1 Conflito Intrapartidário e Democracia no Partido Socialista do Chile

A reunificação do PSCh na transição à democracia não significou o fim do divisionismo histórico desse partido, como observado durante a ditadura militar, mas sim a emergência de diversas facções determinantes em seu processo de decisão política (GAMBOA; SALCEDO, 2009).

Quatro facções ordenam a vida partidária desde a década de 1990. Do PSCh-Almeyda surgiram a Nova Esquerda, de Camilo Escalona, e o Tercerismo, de Ricardo Solari e Jaime Pérez de Arce, ambas com distintos graus de aproximação ao processo de renovação do socialismo no Chile. Do PSCh-Altamirano vieram os Renovados do Arratismo, de Jorge Arrate, e do Nuñismo, de Ricardo Nuñez, com ambos possuindo lugar destacado na transição à democracia e contribuindo, posteriormente, para a sua modernização e desvinculação ao passado e ao período anterior ao golpe militar<sup>76</sup> (GAMBOA; SALCEDO, 2009).

Em que pese a estabilidade dessas facções, é um consenso tanto entre a comunidade acadêmica quanto entre os próprios dirigentes partidários que o conflito interno do PSCh tem como marca a ausência de qualquer divergência programática entre esses agrupamentos, como aferido a partir da análise das quatro eleições de seu Comitê Central realizadas entre 1995 e 2003. É comum haver, por exemplo, um revezamento entre estas facções no poder. Se em 1990 e 1991 os *renovados* Arrate e Nuñez foram os presidentes, em 1992 o *tercerista* Germán Correa foi eleito em uma aliança com o *nuñismo*; em 1993 foi a vez de Escalona, da Nova Esquerda, em um acordo com o *tercerismo*; e em 1998 novamente Nuñez, já na Megatendência, uma coalizão criada em 1995 entre o *nuñismo* e o *arratismo* (GAMBOA; SALCEDO, 2009). Neste último caso, essa associação teve como objetivo preparar o terreno para a candidatura presidencial de Lagos. Essas coalizões são conformadas antes e depois das eleições e representam mais uma estratégia de maximização eleitoral do que uma afinidade ideológica entre as facções (ROBERTS, 1998).

Com respeito ao programa político, dois elementos merecem atenção. Em primeiro lugar, é importante destacar que ainda que o Tercerismo e a Nova Esquerda tivessem estabilidade e relevância dentro do PSCh, alcançando diversas vezes maiorias internas, a

---

<sup>76</sup> Ao longo deste período surgiram novas facções, como o Coletivo de Identidade Socialista, em 1997, uma dissidência da Nova Esquerda. Ainda não foi possível, no entanto, fazer frente a estes quatro agrupamentos principais.

chamada “renovação socialista” foi vitoriosa tanto no partido quanto nas instituições representativas. Esse processo tem início no exílio e marca o rompimento definitivo com o marxismo-leninismo e uma aproximação com a socialdemocracia e o eurocomunismo, representando a vitória de uma esquerda moderada e pragmática cujo lema da justiça social é o novo guia moral (ANGELL; CARSTAIRS, 1987; SILVA, 1993). No Congresso Geral Programático de La Serena, em 1992, foi decretado o fim do confronto entre capitalismo e socialismo. Essas questões foram ainda mais atenuadas no XXV Congresso Geral Ordinário de 1996 em Santiago, em que os resultados foram amplamente consensuais e possíveis arestas relativas ao passado foram aparadas. Como declara Enrique Correa, ministro da Secretaria-Geral no governo Aylwin e figura chave na “renovação socialista”:

“O Partido Socialista representa uma nova forma de ser de esquerda: os socialistas são moderados, democráticos, confiam nas regras do mercado e não acreditam mais em estatismo ou centralismo, mas em um Estado que tem apenas uma função regulatória em uma crescente economia privatizada”<sup>77</sup>.

Em segundo lugar e remetendo à criação dos partidos PAIS, pelo PSCh-Almeyda, e PPD, pelo PSCh-Altamirano, é importante destacar que, enquanto o primeiro foi dissolvido com o retorno à democracia, o último foi mantido, sendo possível, inclusive, a participação concomitante no PSCh e no PPD no período conhecido como Convergência Socialista. Criado pelos Renovados de Nuñez como um chamado de Lagos à unidade entre todas as organizações e lideranças contrárias à ditadura militar, a sua permanência ocasionou uma vitória da “renovação socialista” no mundo político da esquerda chilena (GRIMALDI, 2011; VALENZUELA, 1995).

Isso porque, apesar da proibição à dupla filiação ter entrado em vigência em 1993 e provocado uma dúvida quanto à continuidade do PPD, o partido obteve um êxito eleitoral impressionante na década de 1990 e nos anos subsequentes. Em 1993, o PSCh obteve 11,9% , enquanto o PPD alcançou 11,8% dos votos. Em 1997, o PSCh conseguiu 11,5%, enquanto o PPD angariou 12,5% dos votos, superando a organização que o criara. No governo de Frei Ruiz-Tagle, a organização logrou ainda uma notória presença no Executivo, instalando quadros e

---

77 “The Socialist Party [...] represents a new way to be leftist (ser de izquierda): The Socialists are moderate, democratic, trust in the rules of the market, [...] no longer believe in statism and centralism, but rather in a state which has only a regulating function and in an increasingly privatized economy”. Minister secretary general of the government, Enrique Correa, a key figure within the Chilean Socialist party in an interview. *El Mercurio*, February 2, 1992” (SILVA, 1993).

dirigentes em importantes ministérios e fortalecendo o seu papel na *Concertación*, em um franco processo de expansão que foi consolidado com a vitória de Lagos à Presidência da República (GRIMALDI, 2011).

Por outro lado, e como integrante principal da *Concertación* em conjunto com o PDCCh, é importante destacar a pequena relevância que os partidos tiveram nas decisões da coalizão, seja devido à existência dos já mencionados *technopols*, seja pela realização de negociações que passaram por fora dos partidos. Em relação aos governos da década de 1990, por exemplo, dentre os 6 ministros socialistas de Aylwin, 2 eram *nuñistas*, 2, *arratistas* e 2, *terceristas*; dentre os 4 de Frei, 1 era da Nova Esquerda, 1, *tercerista*, 1, *nuñista* e 1, *arratista*, indicando uma super-representação dos Renovados quando comparados à composição interna do partido (GAMBOA; SALCEDO, 2009).

Em razão desses dois elementos, a democracia passou a ser vista, nas palavras do próprio Arrate, como “o espaço e o limite da ação política”, cujo principal objetivo, vinculado a sua estabilidade, seria a consolidação democrática em uma chave estritamente eleitoral, fator chave para a manutenção do pacto transicional (SILVA, 1993). Se até hoje o “peso da noite”<sup>78</sup> se faz presente no país, nessa época as medidas de prevenção a um regresso autoritário eram ainda maiores (SCHILLING, 2018). Integrando os governos da *Concertación* e com uma presença considerável no governo, os dirigentes do PSCh estiveram voltados à atuação no Executivo e no Legislativo, processo que acabou confundindo as políticas públicas com as partidárias e concentrando o fazer político nos chamados *los barones*, a elite política dos socialistas (ORTIZ, 2007). Como observado por Carlos Ominami:

“O PSCh é um partido de governo, então eu creio que não logrou bem, conseguiu ser um partido que mantivesse uma forte presença social, que esteve pouco na rua quando precisou. Estava no governo, é um partido que passou rapidamente ao governo e ao parlamento, então foi um partido muito institucionalizado, muito institucional” (OMINAMI, 2018).

Como alguns destaques do Congresso de Concepción evidenciam, no final dos anos 1990 começaram a aparecer críticas ao PSCh e uma forte demanda por mudanças direcionadas a uma maior abertura da organização partidária a sociedade civil e pela ampliação das formas

---

78 Expressão alcunhada por Diego Portales no século XIX para explicar o desenho centralista e autoritário do Estado no país. Atualmente é utilizado em alusão à ditadura militar e os “enclaves autoritários” da ditadura, cuja marca é a inércia e os obstáculos à possíveis transformações.

de participação política nos governos da *Concertación* (ORTIZ, 2007). O conflito principal em relação ao modelo chileno não ocorreu, no entanto, no PSCh, mas na própria coalizão.

### *Autoflagelados X Autocomplacentes*

Desde 1997 os consensos atribuídos ao tão elogiado modelo chileno de dupla transição à economia de mercado e à democracia mostravam as suas debilidades. E a ideia tanto do governo quanto da oposição de que ainda se estava em transição, impedindo debates programáticos sob o pretexto de que a sua ocorrência poderia alterar a estabilidade ou a governabilidade, chegava ao fim (GARRETÓN, 2012).

No âmbito intelectual, dois textos expressavam o descontentamento com esse modelo: o livro *Chile Actual: Anatomía de um Mito*, de Tomás Moulian (1997), e o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Chile: os Paradoxos da Modernização, do escritório chileno do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1998). Ambos percebiam algo errado com a forma pela qual a democracia estava sendo consolidada no Chile, inserindo a ideia de mal-estar para referenciar o descontentamento com a democracia encontrado na sociedade chilena (GARRETÓN, 2012; NAVIA, 2016).

Influenciado pelo relatório, um debate emergiu na *Concertación*, resultando em dois documentos produzidos por dirigentes de diferentes partidos e sugerindo que uma nova clivagem estava surgindo na coalizão. Em vez da divisão entre centro (representado pelo PDCCh) e esquerda (representada pelo PSCh, o PPD e o PRSD), a cisão passou a ser entre os *autoflagelados* e os *autocomplacentes*. O primeiro grupo, com o documento *La Gente Tiene Razón*, compartilhava a ideia de que a coalizão havia abandonado seus ideais fundacionais e aceitado o ordenamento constitucional e o modelo econômico do autoritarismo. O segundo, com a declaração *La Fuerza de Nuestras Ideas*, era mais otimista com a direção que o país estava tomando por meio das reformas econômicas orientadas à sociedade e à democracia<sup>79</sup> (GARRETÓN, 2012; NAVIA, 2016).

As urgências eleitorais do ano seguinte, no entanto, fizeram o debate perder peso e continuidade, ao mesmo tempo em que se tornou evidente o seu caráter escassamente performativo. Importa aqui observar que os *autoflagelados* representaram a primeira crítica à

---

<sup>79</sup> Havia também um terceiro grupo, menor e com posições mais radicalizadas, com o documento *La Gente Quiere Cambios*, mas que acabou marginalizado do debate.

coalizão mais exitosa no âmbito eleitoral e governamental da história do país (GARRETÓN, 2012), bem como perceber que esse debate ocorreu de forma transversal aos partidos. Dentre os Renovados, por exemplo, enquanto Nuñez estava entre os autoflagelados, Schilling figurou entre os autocomplacentes, vitoriosos com a culminação da vitória de Lagos em 2000.

Tanto os socialistas quanto a *Concertación* foram dependentes das condições de seu nascimento (SIAVELIS, 2009). O autoritarismo como um trauma coletivo e o seu legado sobre a democracia obrigaram a coalizão a jogar, em um primeiro momento, com as suas regras. A questão em torno dos constrangimentos institucionais ou da falta de vontade política foi abundante. Se os esforços na década de 1990 ainda não foram claros, na virada do século o PSCh, se preparando para chegar à Presidência, já tinha clareza de suas limitações enquanto partido e integrante de uma coalizão.

### 5.2.2 O Partido Socialista do Chile e a Prevalência de Concepções Institucionais de Democracia

Desde a sua fundação a *Concertación* esteve ancorada em um acordo entre os seus dois principais partidos, o PDCCh e o PSCh, sob a liderança, todavia, dos democrata-cristãos. Traumatizados tanto pela experiência da Unidade Popular quanto pelo período da ditadura militar, com a derrota da estratégia de transição à democracia baseada em mobilizações populares e na consequente ruptura com o autoritarismo, os socialistas realizaram uma moderação peremptória em seu programa e em sua ação política (POSNER, 2004).

Nesse contexto, o programa político, outrora objeto de intenso conflito interno, foi reduzido à cúpula do PSCh, favorecendo o afastamento entre o partido e a base e também os seus vínculos com a sociedade civil. Propostas relacionadas à democracia e à participação social foram resumidas a textos que, em grande medida, repetiam jargões clássicos com o da “via chilena ao socialismo”. Assim, os debates deixaram de existir, como explica Marcelo Schilling:

“Tudo isso ficou um pouco truncado porque ao chegar ao governo, com a *Concertación* e o governo de dom Patricio Aylwin, e tendo que assumir o controle da transição da ditadura à democracia, que foi um processo um pouco complexo, não havia muito tempo para as discussões teóricas, havia que dedicar-se a atuar para resolver os problemas que estavam presentes no momento, e agora estamos pagando as consequências, de não ter podido continuar esta reflexão (SCHILLING, 2018)”.

Dessa forma, se o “experimentalismo democrático” foi característico dos países da América Latina a partir da década de 1990, o Chile foi, mais uma vez, exceção. Nesse cenário, o PSCh teve como objetivo a reconstrução da democracia e a preservação da estabilidade política, incumbência de lideranças como o supracitado Marcelo Schilling, nos governos da *Concertación*. O socialista dirigiu o Conselho Coordenador de Segurança Pública (CCSP) (CHILE, 1991) entre 1991 e 1992, órgão destinado a desarticular organizações de extrema-esquerda como o MIR e a FPMR, levando à detenção de vários de seus líderes e ao seu quase desaparecimento em menos de dois anos. Com o cumprimento de seus objetivos, a associação foi dissolvida e substituída pela Direção de Segurança Pública e Informações, cujas funções são atualmente desenvolvidas pela Agência Nacional de Inteligência, sucessoras legais do CCSP.

O órgão foi criado devido ao assassinato de Jaime Guzmán, em 1991. O idealizador e redator da Constituição de 1980 e do sistema eleitoral binominal foi assassinado em uma operação da FPMR em conjunto com outros grupos e provocou tensões entre a *Alianza* e a *Concertación*. Por ser o partido de esquerda da coalizão de governo, coube ao PSCh coordenar o CCSP, como um gesto de comprometimento com a “democracia de acordos” pactuada na transição política. Na esteira deste processo, tanto o governo quanto o PSCh cortaram os seus vínculos com a sociedade civil no Chile, vista como um perigo à governabilidade e um potencial fator de desestabilização de uma ordem política ainda frágil (GARRETÓN, 2012). No decorrer da década de 1990, por exemplo, os socialistas praticamente desapareceram do movimento estudantil e de suas federações, entidades nas quais sempre tiveram expressiva presença (SOMMA; MEDEL, 2017; SOLARI, 2018).

Novamente, se a relação entre o Estado e a sociedade civil era caracterizada pela negociação com os partidos para a defesa de seus interesses perante o Executivo e o Legislativo, o regime militar destruiu este padrão – ainda que o governo Aylwin tenha criado a Divisão de Organizações Sociais (CHILE, 1992) para a realização desta mediação. Por meio da proscrição das organizações políticas, a sociedade civil perdeu o seu principal intermediário, assim como a repressão à contestação ao autoritarismo impediu a existência de vozes opositoras oriundas da sociedade civil (SILVA, 2004).

Com a restauração da democracia, o PSCh não fez nenhuma tentativa de reconstrução de seus vínculos com sociedade civil e, conseqüentemente, de mediação de sua relação com o Estado. Pelo contrário, é de considerável consenso que, quando no governo, o partido colaborou para a despolitização de questões sociais e para o insulamento tanto da tecnocracia quanto dos

*technopols* no processo de decisão política, prescindindo do debate público e atenuando o nível de tensão entre o *pinochetismo* e o governo (CLEUREN, 2007; DELAMAZA, 2010a, SILVA, 2004). As resoluções do Congresso Geral Extraordinário Clodomiro Almeyda, realizado em Concepción, em 1998, apresenta um balanço do partido em relação a esse período:

“O partido deve assumir suas responsabilidades na desmobilização social e promover um desenvolvimento crescente da participação, ocupando espaços que levem à rearticulação dos laços do Partido com a sociedade, a repolitização desta e organizando aos chilenos a partir das tarefas cidadãs”<sup>80</sup> (PARTIDO SOCIALISTA DO CHILE, 1998, *tradução nossa*).

No entanto, é também importante destacar a precariedade dos atores sociais afins ao PSCh e à *Concertación* durante a década de 1990, desarticulados e atomizados sob a ditadura militar e que, à época de seu ressurgimento, tinha as suas lideranças dedicadas aos governos da coalizão e sem expressão autônoma alguma. Neste sentido, a responsabilidade pelo desfazimento desses vínculos seria tanto dos partidos quanto da sociedade civil, ambos combatidos após a transição à democracia<sup>81</sup> (DELAMAZA, 2010a; GARRETÓN, 2012). O essencial aqui é observar a adoção de uma fórmula distinta à do PT e da FA, uma vez que os socialistas optaram por mobilizar a população, e especificamente as suas bases, apenas no período eleitoral (POSNER, 2004b). As resoluções do Congresso de Concepción, em 1997, corroboram esta perspectiva:

“É evidente que a sociedade civil, entendida como a rede de organizações sociais, o associativismo e o desenvolvimento de meios de comunicação independentes, não se tornou mais vigorosa e incidente em nossa realidade. A participação social e a existência de atores sociais fortes seguem sendo inequivocamente uma tarefa pendente”<sup>82</sup> (PARTIDO SOCIALISTA DO CHILE, 1998, *tradução nossa*).

---

80 “El partido debe asumir sus responsabilidades en la desmovilización social y promover un desarrollo creciente de la participación, tomándose los espacios que conlleven a la rearticulación de los lazos del Partido con la sociedad, a la repolitización de ésta y organizando a los chilenos a partir de las tareas ciudadanas”.

81 Somado a este fator, é importante destacar que a sociedade civil em emergência neste período era marcada pela hegemonia do capital privado, menos organizada em sindicatos e sem pontes com representantes das antigas lideranças sociais do país (DELAMAZA, 2010a, p. 88).

82 “Es evidente que la sociedad civil entendida como la red de organizaciones sociales, el asociativismo y el desarrollo de medios de comunicación independentes, no se ha hecho más vigorosa e incidente en nuestra realidad. La participación ciudadana y la existencia de actores sociales fuertes sigue siendo inequívocamente una tarea pendiente”.

No que diz respeito à ampliação da participação política e à adoção de inovações democráticas, Jaime Pérez de Arce reconhece:

“Essa discussão não estava presente; pelo contrário, a tentativa era de estabilização, e havia um entendimento que as mobilizações poderiam ser disruptivas e gerar pânico. Então o governo Aylwin entrou e os movimentos sociais também entraram, os próprios líderes sociais também entraram, todos tratando de ter uma boa conduta para que não fossem pensar mal de nós. Então isso foi uma baixa muito grande, porque houve um processo mobilização importante, de quem participou no plebiscito, que mobilizou milhões, e aí chega a democracia e tudo para, e a mobilização de alguma maneira é contida” (ARCE, 2018).

Essas opções podem ser justificadas pela existência, na década de 1990, de dois *Chiles*, representados pelos 44% de votos ao *Sí* e pelos 56% do *No* no Plebiscito Nacional de 1988. Ou seja, entre os que apoiavam entusiasticamente a ditadura militar e os que demandaram verdade e justiça com relação às violações de direitos humanos ocorridas no período autoritário. Dois episódios exemplificam esta divisão. O primeiro, o *Boinazo*, em 1993, quando os comandos do Exército do Chile se reuniram nos arredores do Palácio La Moneda, armados e com roupas de combate em razão da reabertura de um escândalo de corrupção envolvendo o filho de Pinochet, forçando o caso a ser arquivado por Aylwin e definitivamente encerrado por Frei Ruiz-Tagle. E o segundo, com a detenção de Pinochet em Londres, em 1998, dividindo a opinião pública no Chile. O ditador foi o aglutinador da política no país até 1998, quando deixou de ser Comandante em Chefe das Forças Armadas, e o chamado *pinochetismo* chegou ao fim apenas em 2006, com o seu falecimento (GARRETÓN; GARRETÓN, 2010).

No que tange ao nível local, a realidade do Chile à época também destoava dos processos de descentralização e de abertura à adoção de inovações democráticas característicos do Brasil e do Uruguai e amplamente experimentados pelo PT e pela FA. Em 1989, entrou em vigência a Lei Orgânica Constitucional de Municipalidades (CHILE, 1988), reconhecida pela sujeição dos municípios à Presidência da República e por conceder poucos poderes discricionários ao Executivo e ao Legislativo municipais. Parcamente reformada por Aylwin e Frei Ruiz-Tagle, o ato impôs restrições significativas à utilização das transferências enviadas pelo governo nacional, que além de circunscritas a poucos setores de políticas públicas, eram abaixo do necessário em diversas áreas, como saúde e educação. Obrigavam as prefeituras, portanto, a recorrerem a outros fundos ou a solicitarem empréstimos para compensar essas insuficiências. Ao mesmo tempo, havia limites à criação de novos impostos para o suprimento

de demandas relacionadas às despesas fiscais. Sob este cenário, as administrações municipais do país possuíam o menor nível de autonomia da América Latina (POSNER, 2004). Como afirma Leonardo Soto, ex-conselheiro (cargo similar ao de vereador) do município de San Bernardo e atualmente deputado pelo PSCh:

“Em outros países, em que se confia mais nos governos locais, os municípios podem fazer tudo aquilo que não esteja expressamente entregue a outra repartição, tem uma margem de liberdade muito maior, tudo o que não esteja entregue a outro serviço, ou a outro organismo estatal, eles podem fazer. Aqui não, aqui é o princípio da restrição, só se pode fazer o que expressamente se estabeleça, e frequentemente se estão dando mais atribuições legais e se estão colocando mais funções aos municípios, mas que não vão associadas à uma entrega de recursos, e tampouco se permite cobrar impostos locais, em consequência a sua capacidade, a capacidade e a autonomia, a independência que tem os municípios para gerar políticas próprias e financiadas são muito limitadas” (SOTO, 2018).

No que diz respeito à competição política em nível local, e ainda que o sistema eleitoral seja supostamente proporcional, os resultados possíveis são análogos aos encontrados nacionalmente. Segundo a lei supracitada, as candidaturas aos Conselhos Municipais (similares às Câmaras de Vereadores) que recebessem o maior número de votos e também pelo menos 35% dos votos seriam automaticamente eleitas à prefeitura. Entretanto, tendo em visto que mesmo organizações partidárias de destaque, como o PDCCh, tem uma média de menos de 25% do sufrágio, o acontecimento é raro. Neste caso, o Legislativo deve selecionar um prefeito entre os seus membros, caracterizando, ao fim e ao cabo, uma eleição municipal indireta (CLEUREN, 2007; POSNER, 2004a, 2003).

Como consequência, as candidaturas que recebem o maior número de votos não são as mesmas que chegam à prefeitura, como é o caso da região metropolitana de Santiago, na qual em média 43% dos eleitos receberam um percentual de votos inferior ao daqueles que, apesar de mais votados, perderam a disputa nos Conselhos Municipais (POSNER, 2004). Mais uma vez, os resultados são decorrentes de negociações entre as coalizões com presença em nível nacional e com maior capacidade de recrutamento partidário e de negociação política. Em 2000, por exemplo, a *Alianza* e a *Concertación* conquistaram 2.054 dos 2.124 assentos legislativos disponíveis. Esse processo faz com que os governos locais sejam mais responsivos às elites

partidárias do que ao seu eleitorado, desestimulando, por conseguinte, a adoção de novas formas de participação social e de mediação da relação entre Estado e sociedade civil<sup>83</sup>.

Sujeitos ao ordenamento jurídico e constitucional da ditadura militar e sendo uma organização política não majoritária na *Concertación*, os socialistas no Chile não apenas tinham poucos incentivos ao experimentalismo democrático, como optaram por ou mesmo necessitaram se distanciar de um *ethos* participativo no que toca a democracia, ainda associado à Allende e a Unidade Popular e considerada um risco à estabilidade política no país (CLEUREN, 2007). Os enclaves autoritários foram, em sua maioria, derrubados apenas após a vitória de Lagos à Presidência da República. Enquanto isso, as debilidades do PSCh ficaram a cada dia mais evidentes, e as lógicas da transição e da modernização dos governos Aylwin e Frei Ruiz-Tagle passaram a imperar sobre a dinâmica interna da organização partidária.

### 5.3 Anos 2000: A Sobre Aprendizagem do Partido Socialista do Chile

Se no Brasil e no Uruguai os governos são “do PT” e “da FA”, no Chile são “da *Concertación*”. Ainda que Lagos e Bachelet tenham sido eleitos à Presidência da República em segundo turno com respectivamente 51,31% e 53,5% dos votos em 2000 e 2006, o PSCh elegeu menos parlamentares que o PDCCh e o PPD nessas eleições, ficando à frente apenas do PRSD. Ainda sob o trauma da experiência da Unidade Popular e do período da ditadura militar, o compromisso do partido passou a ser novamente com a estabilidade da democracia e com a manutenção do pacto transicional.

Ao chegar à Presidência da República, já havia uma convergência interna no que diz respeito à democracia, concebida pelas facções do PSCh apenas em sua dimensão institucional. Tampouco existiam vínculos com a sociedade civil, e a conexão dos socialistas com as suas bases ocorreu estritamente no âmbito eleitoral. Ainda que tenha ocorrido um ensaio em torno da participação social, nem Lagos nem Bachelet o concretizaram. A preocupação, neste sentido, foi uma só: derrubar os enclaves autoritários da ditadura militar. Isso demonstra que, até esse

---

83 Ainda que existam alguns canais de mediação da relação entre Estado e sociedade à época, estes ainda remetiam ao autoritarismo, como os Conselhos Sociais e Econômicos da Comunidade, uma continuidade do Conselho de Desenvolvimento Comunal (CODECO) da ditadura militar. Para um panorama das inovações democráticas no período, ver: <[www.latinno.net](http://www.latinno.net)>. Acesso em 01 de abril de 2020.

momento, o sistema partidário ainda estava estruturado entre democráticos e autoritários, e os socialistas dependentes do marco institucional estabelecido na transição à democracia.

### 5.3.1 O Conflito Intrapartidário e a Inexistência de Divergências Programáticas

Cada triunfo da *Concertación* teve características particulares. Nos governos de Aylwin e de Frei Ruiz-Tagle predominaram as lógicas da transição e da modernização. Nos de Lagos e Bachelet, uma mudança com respeito ao passado. A busca, nesse período, esteve concentrada em dois eixos: demonstrar que os socialistas seriam capazes de governar sem que isto gerasse instabilidade política e consolidar o poder civil sobre a autoridade militar, em especial pela derrubada dos enclaves autoritários (NAVIA, 2016). No entanto, se nos casos do PT e da FA ocorreu uma mudança com relação a *quem* governa e *como* governa, a continuidade foi o traço desses quatro mandatos presidenciais, como a anedota contada por Carlos Ominami denota:

“Um garçom muito antigo do Palácio La Moneda respondeu, com a maior naturalidade, à consulta acerca de como era atender presidentes tão diferentes como Augusto Pinochet, Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos ou Michelle Bachelet. De uma maneira que resume quase tudo, ele disse: ‘Os presidentes, na verdade, são todos muito diferentes, eles têm seus costumes e também suas manias, e a gente precisa aprender a conhecer cada um; é difícil, mas tem uma coisa que ajuda muito no nosso trabalho: os convidados são sempre os mesmos’” (OMINAMI, 2012).

Essa continuidade não ocorreu sem grandes frustrações, como previamente observado. Ao longo dos anos 1990, começaram a aparecer críticas à *Concertación* e ao papel dos socialistas na coalizão, com uma forte demanda por mudanças em sua condução política. O contexto foi alimentado por uma série de frustrações, como o baixo crescimento econômico, o aumento das desigualdades e da permanência dos enclaves autoritários no sistema político chileno (AGGIO, 2000).

Nesse contexto, a virada do século XX é marcada pelo debate entre *autoflagelados* e *autocomplacentes*, fruto de uma divergência interna com relação aos rumos da coalizão. O ambiente abriu espaço para uma inflexão à esquerda na coalizão, evidenciado no resultado de suas primárias presidenciais. Se em 1993 Frei Ruiz-Tagle venceu Lagos, com 63,32% contra 36,68% dos votos, em 1999 Lagos venceu Andrés Zaldívar, do PDCCh, com 71,19% contra

28,81% dos votos, sendo consagrado candidato à Presidência da República para as eleições de 2000.

Lagos surgiu como o candidato do “aprofundamento da democracia”. A sua campanha percorreu o país em um processo de mobilização marcante para os padrões da época, recebendo mais de 1,4 milhões de votos nas primárias presidenciais. No entanto, sob pressão dos democratas-cristãos e em nome da preservação da coalizão, esse ímpeto de mudança (e não continuidade) foi rapidamente interrompido. Prevaleceu, então, o discurso da continuidade, notado, por exemplo, pela mudança de seu lema, de “Amanhã será outro Chile!” para “Crescer com igualdade” (OMINAMI, 2012).

De fato, seria difícil para uma pessoa como Lagos, idealizador da “renovação socialista” e da estratégia de criação do PPD, ex-Ministro da Educação de Aylwin e de Obras Públicas de Frei Ruiz-Tagle, afirmar o contrário. Após um empate técnico no primeiro turno, Lagos venceu Joaquín Lavín, da *Alianza*, pela pequena margem de 2,62% dos votos. Esse recuo alude aos sacrifícios realizados pelo PSCh em nome da preservação do acordo estabelecido em torno da *Concertación* no pacto transicional. Como expõe Carlos Ominami:

“Lagos foi muito filho de nossos traumas; ainda que ele tivesse a ideia de que este seria o primeiro governo do século XXI, este terminou sendo o terceiro governo da *Concertación*, então foi mais que nada uma certa continuidade entre ele e Frei Ruiz-Tagle, que no início não era fácil, porque isso estava presente de muitas formas, ele foi assessor de Allende, o primeiro socialista depois de Allende, e isso também o colocava em certas condições precárias da política chilena, em uma situação de muita vulnerabilidade” (OMINAMI, 2018).

A difícil tarefa de imprimir uma mudança na *Concertación* no “interior da continuidade” define a complexidade e os limites daquilo que já se começa a chamar de uma ‘segunda transição’” (OMINAMI, 2012). Se há uma tentativa de mudança, os socialistas estão presos à *Concertación* e ao “modelo chileno” (ANGELL; REIG, 2006).

O triunfo de Bachelet ocorreu em um contexto diferente. Bachelet pertenceu ao PSCh-Almeyda e não concordou com as estratégias de criação do PDD e do Plebiscito de 1988 da transição à democracia. Apesar de ter se integrado ao PSCh na década de 1990, pertencendo inclusive ao seu Comitê Central, ela tampouco vinha das elites da *Concertación* ou dos socialistas. A sua escolha como candidata às primárias presidenciais ocorreu devido a sua popularidade como Ministra da Saúde (2000-2002) e da Defesa (2002-2004) de Lagos – cuja

aprovação superava os 70% –, bem como ao seu distanciamento do *establishment* político do país (ANGELL; REIG, 2006).

Devido ao evidente favoritismo de Bachelet, Soledad Alvear, do PDCCh, desistiu de competir nas primárias presidenciais, e Bachelet foi declarada candidata da *Concertación*. A *Alianza*, por outro lado, se dividiu entre Sebastián Piñera, da RN, e Joaquín Lavín, da UDI. Bachelet venceu Piñera em segundo turno, com 53,5% contra 46,5% dos votos. Além disso, pela primeira vez os socialistas ultrapassaram os democrata-cristãos em número de assentos no Senado. A esquerda da coalizão foi fortalecida e surgiu uma nova expectativa de mudança (ANGELL; REIG, 2006).

A campanha de Bachelet foi construída sob a marca da “candidata cidadã” para um futuro “governo cidadão”, centrado em três eixos: a criação de um sistema de proteção social; o desenvolvimento econômico; e a democratização do sistema político. Combinando mensagens de mudança e continuidade, levantou-se um paradoxo: se há uma preferência por candidaturas distantes do *establishment*, não é possível governar sem o *establishment*. Assim, se o seu programa de governo ensaiou uma superação da *Concertación*, isso foi rapidamente desmanchado, e o Chile continuou preso em duas nostalgias: a da UP e a de Pinochet. Carlos Ominami é novamente enfático nesse sentido:

“Eu acredito que todo este período está muito determinado pela história anterior, então para nós como PSCh era muito importante afirmar a transição, e demonstrar também que nós havíamos aprendido com as eleições, e que seríamos um partido muito apegado à institucionalidade e com capacidade de governar. Isso nos interessava, mostrar que tínhamos capacidade de dar governabilidade ao Chile. Eu acredito que isso foi bom, mas me parece que nos faltou assentar a radicalidade democrática para fazer avançar a transição mais do que avançou” (OMINAMI, 2018).

Marcelo Schilling acrescenta:

“Michelle, em seu primeiro governo, se impulsionou com o slogan ‘governo cidadão’, buscando que as pessoas se integrassem para participar, mas eu acredito que a inércia era muito forte na coalizão, ou seja, era uma contradição absoluta chamar a formar e a praticar um governo cidadão e nomear como ministro do Interior um senhor que achava que o único cidadão perfeito era um cidadão bem vigiado, que estava sob controle. Então são estas inércias, que aqui no Chile se conhecem como ‘peso da noite’, o peso da história, que fazem com que nada se transforme. Ela até tentou um ponto de inflexão, mas não conseguiu” (SCHILLING, 2018).

Tudo isso ocorreu às margens do Comitê Central do PSCh ou de suas demais estruturas partidárias. Na época, as maiores autoridades já eram os seus parlamentares; e ao passo que há uma evolução do conflito intrapartidário, as divergências programáticas continuaram inexistentes e o crescimento do número de facções correspondeu enormemente à disputa por espaços no governo (ORTIZ, 2007).

Exemplo disso foram as próprias indicações ministeriais, decisão a cargo de um agente externo que não precisava consultar o PSCh ou qualquer outro partido da *Concertación*. Nesse sentido, existiu uma concordância a respeito de que as agremiações, e particularmente as facções, não tiveram poder sobre a definição dos gabinetes presidenciais, composto conforme o gosto do presidente ou de seus assessores mais próximos. De fato, decisões dessa natureza, ou mesmo os programas de governo de Lagos e Bachelet, foram negociados por *technopols* que continuaram exercendo papel de destaque nos governos dos socialistas (JOIGNANT, 2011).

As indicações de Lagos e de Bachelet aos dois Ministérios mais importantes do país, da Fazenda e do Interior são uma boa ilustração da relação entre os socialistas e os *technopols*. Na Fazenda, Lagos optou por José Miguel Insulza, do PSCh, anteriormente ministro da Secretaria Geral da Presidência da República (1999-2000) e das Relações Exteriores (1994-1999) de Frei Ruiz-Tagle; e Bachelet optou por Belisário Velasco (2006-2010) e Andrés Zaldívar (2006), os três do PDCCh. No Interior, Lagos escolheu Nicolás Eyzaguirre, do PPD, e Bachelet, Andrés Velasco, um independente. Não há nenhum indício, então, de que a chegada de um socialista ao poder fortaleceu o PSCh no governo, tendo sido mantida a “democracia de acordos” característica do país.

Nesse caso, no que tange ao PSCh, é possível apenas identificar uma ligeira sobre-representação dos Renovados em comparação ao Tercerismo e à Nova Esquerda, em um quadro que foi repetido nos quatro governos da *Concertación*. Se Bachelet era mais próxima da Nova Esquerda, esta facção não foi favorecida em seu governo. Essas questões não são objeto de discussão, e a forma como os gabinetes presidenciais são compostos passam, de fato, ao largo dos partidos (GAMBOA; SALCEDO, 2009).

A ausência de diferenciação ideológica e o consenso programático quase absoluto entre as distintas facções do PSCh talvez seja um dos grandes paradigmas da transição à democracia. Isso também ocasionou a ausência de vínculos com grupos sociais específicos, essenciais para que as facções tivessem identidade ou se engajassem em algum tipo de ação coletiva, fato comum em organizações com o PT ou a FA (Gamboa and Salcedo 2009). Divergências

clássicas, como a tensão entre socialismo e democracia, não estavam presentes no Chile (ATRIA, 2015).

Mais uma vez, o PSCh legitimou o “modelo chileno”. E, no que toca à participação social, legitimou também o consenso estabelecido na transição política, em que “se há voto, há democracia” e no qual o sistema político está configurado para que não existam mudanças. Do mesmo modo, já não existiam vínculos sociais ou mesmo mecanismos participativos implementados em nível local, essenciais para os governos do PT e da FA.

Sob essas circunstâncias, é possível afirmar que os socialistas protagonizaram a maior transformação na relação entre a esquerda e a democracia de toda a América Latina (PEREIRA DA SILVA, 2014). Com relação à participação social, o PSCh ingressa nos anos 2000 absolutamente sem pistas e sem formulações ou experiências para subsidiar a elaboração de mecanismos participativos. Os seus ensaios reproduziram, em grande medida, as suas próprias debilidades e os limites do consenso do regime democrático chileno.

### 5.3.2 Os Governos Lagos e Bachelet: Entre a Mudança e a Continuidade

Como observado, a esquerda do Chile representa um caso *sui generis* na América Latina, em especial quando comparada as suas primas irmãs brasileira e uruguaia, uma vez que ela: i) esteve direta ou indiretamente no poder desde o retorno à democracia; ii) não compartilhou da contestação ao neoliberalismo e adotou em seus governos políticas majoritariamente pró-mercado; e iii) não questionou o “modelo chileno”, em especial no que toca à democracia e à participação social (FUKUSHIMA, 2018).

Isso porque a sociedade de mercado chilena foi erguida no autoritarismo e o sistema partidário que emergiu após a transição à democracia é refratário à incorporação de novos atores e demandas (ROBERTS, 2015). Por essa razão, as formas institucionais de canalizar o descontentamento eram muito rígidas. Isso não significa, no entanto, que não há uma sociedade civil em ascensão, espalhada em contextos de micromobilização social (JOIGNANT; MORALES; FUENTES, 2016; SOMMA, 2016).

Se as agendas dos socialistas, e especialmente de Bachelet, apontavam para a adoção de políticas de igualdade e de proteção social, as suas reformas foram tímidas e prescindiram de mecanismos participativos. O argumento geral era de que a correlação de forças e a assimetria de recursos políticos condicionava o “aprofundamento da democracia” (FUKUSHIMA, 2018).

Se é certo que os constrangimentos institucionais importam, as preferências intrapartidárias e a interação com sociedade civil também são determinantes neste processo. O que é possível observar, e que foi reiterado algumas vezes ao longo deste capítulo, é que tampouco existem disputas entre os dois projetos, o neoliberal e o participativo, que pavimentaram as vitórias da esquerda na América Latina (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Impera, no país, um “consenso transversal” entre as elites políticas e econômicas, a partir do qual os governos são administrados sem que as regras fundamentais do modelo social e econômico herdado de Pinochet sejam alteradas (GARRETÓN, 2012).

O exemplo inicial, do governo de Lagos (2000-2006), é emblemático. Quando Lagos foi candidato, um grupo de lideranças sociais realizou um acordo para que ele assinasse um compromisso com o “aprofundamento da democracia” na gestão pública, resultando no “Acordo pela Participação Social e o Fortalecimento da Sociedade Civil”. Com a sua eleição, foi instituída a primeira política oficial em um governo da *Concertación* relacionada a essa temática, baseada em três engrenagens: i) o Instrutivo Presidencial para a Participação Social; ii) o Conselho Cidadão para o Fortalecimento da Sociedade Civil, e iii) o Projeto de Lei de Associativismo e Participação Social na Gestão Pública (JIMÉNEZ, 2005).

Foi a partir desse informe que os socialistas produziram alguma referência sobre a participação social. A Lei de Participação Social (CHILE, 2011), no entanto, foi aprovada apenas em 2011, no governo de Sebastián Piñera, e resultou em um projeto reduzido, cujo objetivo foi facilitar o reconhecimento de organizações sem fins lucrativos e a regulamentação de um fundo (pré-existente) para apoiar esses projetos (DELAMAZA, 2010b). Se Lagos cumpriu com o seu acordo, as debilidades dos partidos da *Concertación*, e especialmente do PSCh, impediram que a iniciativa fosse levada adiante. Francisco Estevez, liderança da sociedade civil que propôs o acordo à Lagos e posteriormente foi Diretor da Divisão de Organizações Sociais de Bachelet, analisa o processo da seguinte maneira:

“É evidente que o sistema de partidos chilenos e a esquerda sempre foram refratárias aos temas de participação social, e a ênfase esteve na representação política da esquerda no governo e no Congresso. Então se a gente analisa o que ocorre com o Chile deste período até hoje, inclusive, eu posso dizer que os governos geraram, sobretudo a partir da Lei 20.500, um grande avanço em matéria de gestão pública participativa em muitos aspectos. Mas sem uma significação política profunda, ou transformação profunda na participação social nos processos de democratização da sociedade. Aí a participação social foi de todo insuficiente; o Chile é um país que em matéria de participação social, já não na gestão pública, mas no sistema político, está, eu diria em comparação com outros países, muito atrás” (ESTEVEZ, 2018).

Para Delamaza (2010a), essas dificuldades demonstram uma falta de compreensão a respeito do que é a participação social e de uma elaboração que demonstre com clareza o que a utilização de mecanismos participativos podem significar para as políticas públicas (DELAMAZA, 2010a). Sem dar preponderância a isso, Lagos enfatizou os obstáculos à representação política, frutos da Constituição de 1980 e do sistema binominal. Nesse sentido, seu governo realizou algumas correções importantes com relação às instituições em sua Reforma Constitucional de 2005, destinada a eliminar os enclaves autoritários da ditadura militar. Essa foi a principal marca de seu mandato presidencial, no qual:

“Para além da redução do mandato presidencial no Chile de seis para quatro anos, a Reforma Constitucional, Lei 20.050 de 2005, realizou mudanças como: o fim dos nove senadores ‘designados’ ou ‘biônicos’, que, além de não serem eleitos, quatro deveriam obrigatoriamente ser ex-chefes das Forças Armadas; a abolição dos assentos de senadores vitalícios para ex-presidentes; a reformulação do Tribunal Constitucional, que deixa de ser composto por integrantes das Forças Armadas para ser integrado apenas por civis; a possibilidade de remoção de comandantes-em-chefe das Forças Armadas pelo Presidente da República; e a retirada quase completa das atribuições do Conselho de Segurança Nacional, que só pode ser convocado pelo Presidente da República e não mais pelas Forças Armadas” (BOREL, 2017, p. 128).

Em que pesem os avanços dessa reforma na superação da ditadura militar, a sua realização foi “de cima para baixo”, sem a participação da sociedade civil, e manteve intactas a Constituição de 1980 e o sistema eleitoral binominal. Se isso implicou na continuidade de uma democracia restritiva, o principal objetivo dos socialistas foi alcançado, como relata Marcelo Schilling:

“Um pouco antes de Lagos ganhar, Francisco Fernandez Freis, também um distinguido militante socialista, fez uma reunião das pessoas que estavam em altos cargos durante o governo de Frei, que precedeu a Lagos, e nós reunimos como 40 pessoas em um hotel de Santiago para que contássemos o que era a aspiração de cada um, do que cada um queria que Lagos fizesse em seu setor quando chegasse no governo (...). Eu me mantive em silêncio e me perguntaram, ‘- E você?’, e eu era subsecretário de desenvolvimento regional, ‘-E você o que pensa?’. ‘-Bem, eu disse, o que eu quero é que Lagos assuma a presidência da república como manda a constituição se eleito, e que seis anos depois, como manda a constituição, ele entregue o governo a quem corresponde’. Então eles ficaram gelados, isso depois transcendeu, mas mais além do que eu havia dito a tarefa de Lagos era demonstrar que os socialistas podiam governar o país sem que a coisa terminasse mal” (SCHILLING, 2018).

Assim, esses impasses perduraram durante o governo Bachelet, em uma vitória que representou mais a continuidade do que a mudança e em um caminho distinto ao que vinha sendo tomado por outros países da América Latina (NAVIA, 2016). Ao chegar à Presidência da República, e dando continuidade à sua proposta de “governo cidadão”, Bachelet lançou uma “Agenda Pró-Participação Social 2006-2010”, vinculada à Divisão de Organizações Sociais da Presidência da República (DAZAROLA, 2019).

O seu principal mecanismo participativo foram os Conselhos Assessores Presidenciais, destinados a transformar o modo de exercício do poder pelo Estado e a sua relação com a sociedade civil. As suas principais instâncias foram o Conselho Assessor Presidencial para a Reforma da Previdência e o Conselho Assessor Presidencial para a Reforma das Políticas de Infância. Em seguida, e visando a responder a uma demanda social, também foi criado o Conselho Assessor Presidencial para a Qualidade da Educação (AGUILLERA, 2007).

No que toca a esse último Conselho, cabe destacar que o governo de Bachelet foi atravessado pela reativação da sociedade civil e, conseqüentemente, pelo primeiro questionamento enfático ao “modelo chileno”, observado pela emergência do mundialmente conhecido movimento *pinguino*, em 2006. Lideradas por estudantes secundaristas, foram realizadas as primeiras mobilizações e protestos em larga escala desde o retorno à democracia, obrigando o governo a colocar em discussão as bases institucionais da educação vigentes desde a ditadura militar (DELAMAZA, 2010b; DONOSO, 2013).

Esses espaços tinham o objetivo inicial de alterar a maneira através da qual as políticas públicas eram formuladas no Chile, inserindo mecanismos que possibilitassem a participação social no processo de tomadas de decisões, e estavam vinculados a quatro eixos da “Agenda Pró-Participação Social 2006-2010”: incorporar a participação social na gestão pública; fortalecer as organizações da sociedade civil; políticas de acesso a informação; e políticas de não discriminação e de interculturalidade (AGUILERA, 2007).

Se os Conselhos Assessores apresentaram políticas públicas, eles não tiveram efetividade, operando como um conselho de especialistas sem variedade ideológica e estabelecendo uma relação vertical entre Estado e a sociedade. Em primeiro lugar, a composição dessas instâncias ocorreu por meio de um convite, e seus conselheiros foram indicados pessoalmente pela presidência. Nessa triagem, não existiam, por exemplo, representantes das agências do Estado a cargo das políticas públicas das matérias dos

Conselhos, dando importância aos “especialistas” e deixando de fora tanto agentes do Estado quanto organizações da sociedade civil (AGUILERA, 2007).

Em segundo lugar, essas instâncias foram debilmente institucionalizadas e dependentes das conjunturas políticas, sem investimento do Executivo ou dos partidos da *Concertación*. Ao tratar as políticas públicas como uma peça técnica, e portanto a cabo dos especialistas, Conselhos Assessores Presidenciais foram reduzidos à realização de estudos sobre o tema, ou documentos de opinião que respondessem a um acontecimento em específico (AGUILERA, 2007).

O Conselho Assessor Presidencial para a Qualidade da Educação foi o único a contar com a participação dos atores sociais destacados, na medida em que a sua realização foi resultado direto das mobilizações e dos protestos do movimento *pinguino*. Ao contrário do Conselho Assessor Presidencial para a Reforma da Presidência, inteiramente composto por “especialistas”, a origem desse Conselho compeliu as autoridades a convidar membros do movimento *pinguino* e outros atores da esfera educacional (DONOSO, 2013).

As expectativas com relação ao governo Bachelet facilitaram indubitavelmente o diálogo entre o Estado e a sociedade. Apoiados em sua retórica de “governo cidadão”, os *pinguinos* esperavam agir a partir da abertura da estrutura de oportunidades políticas representada pela eleição de Bachelet. As suas recomendações, no entanto, não foram consideradas satisfatórias, e diversas organizações sociais de discentes e docentes renunciaram ao Conselho antes de assinar o seu documento final (AGUILERA, 2007). Assim, nem as mobilizações e os protestos nem o Conselho Assessor lograram o fortalecimento da educação pública e a modificação institucional de sua legislação, uma vez que a reforma precisou ser negociada no Legislativo com a *Alianza* (DELAMAZA, 2010a).

Em síntese, a ausência de atores sociais e a falta de metas para o seu trabalho e para o destino de suas propostas fez com que os Conselhos Assessores Presidenciais não seguissem o seu ensaio original de fortalecer a participação social no ciclo de políticas públicas. Teve destaque a sobre-representação de quadros técnicos, ainda que existisse uma abertura institucional para o envolvimento da sociedade civil. No entanto, a ausência de critérios de conformação e de vínculos orgânicos com a sociedade diminuiu o seu potencial (AGUILERA, 2007).

A título de encerramento, alguns aspectos devem ser destacados. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que quando Lagos e Bachelet abriram esses espaços, os socialistas já não

estavam presentes no espaço público, e as principais associações de trabalhadores, estudantes ou professores eram lideradas pelos comunistas, que, apesar de não possuírem representação parlamentar, estavam presentes nas organizações de base (AGUILLERA, 2007). Assim, além de estar integralmente subordinado à *Concertación*, o PSCh não só terminou com suas divergências programáticas, como perdeu definitivamente os seus vínculos com a sociedade, essencial para que qualquer projeto participativo fosse levado adiante.

Em segundo lugar, deve ser destacado o papel do sindicalismo no Chile e a falta de atenção dos socialistas ao seu declínio. O movimento sindical, e especialmente a CUT-Chile, foi extremamente debilitado com o legado autoritário e com os governos da *Concertación*, nos quais prevaleceu um sistema de relações trabalhistas baseado na desregulamentação e na flexibilização do mercado de trabalho. Ao contrário do Brasil e do Uruguai, países em que a taxa de sindicalização cresceu no “giro à esquerda”, no Chile ela continuou diminuindo. Se os sindicatos ainda existem, a cada dia eles diminuem e perdem capacidade de negociação coletiva e mobilização social. Isso não foi objeto de atenção do PSCh, o que debilitou ainda mais o seu potencial participativo nos governos de Lagos e Bachelet (DELAMAZA, 2010a; GUTIÉRREZ CROCCO, 2016).

Em terceiro lugar, se Lagos e Bachelet se comprometeram com a participação social, o que deve ser observado é o quanto as suas iniciativas foram inócuas. Se é certo que elas podem ter pavimentado o caminho para experiências subsequentes, nesse período elas foram inefetivas (CLEUREN 2007). Dessa forma, o neoliberalismo não foi questionado nem na década de 1990 e nem na década de 2000, dificultando a existência do “experimentalismo democrático” característico da América Latina naquele período.

Esses três aspectos indicam que a democracia no Chile teve custos altos em nome da estabilidade. Dentre eles, a virtuosa convergência entre a participação social e a construção de políticas de igualdade. A subordinação a acordos políticos de governabilidade para a conservação do sistema implicou na continuidade do “modelo chileno” (FUKUSHIMA, 2018).

Assim, o tema central de Lagos e Bachelet continuou sendo a relação com o legado autoritário. Mas mesmo que reformas tenham sido realizadas, essa herança não foi superada, de forma que apenas alguns de seus traços foram corrigidos (GARRETÓN, 2012). Isso não quer dizer que o projeto político da *Concertación* não tenha sido progressista. A coalizão recuperou a democracia, possibilitou a sua consolidação em um regime pós-autoritário, e melhorou a vida da população – especialmente dos setores mais vulneráveis. No entanto, a democracia que

emergiu nesse período é de corte institucional e elitista, impedia que a participação social e a representação política coexistissem e debilitava o projeto democrático como um todo (DELAMAZA, 2010a).

O comprometimento com a manutenção do “modelo chileno” esteve vigente durante os governos de Lagos e de Bachelet, e não só a participação social foi vista com receio como os vínculos sociais erodiram definitivamente. Os partidos deixaram de existir como agentes de agregação e processamento de demandas sociais, com um conjunto maior de instituições e organizações sociais (DELAMAZA, 2010a). O resultado foi um socialismo elitista e cartelizado; com uma vida social despolitizada e uma esfera política especializada e sem abertura para criatividade e inovação – característica dos países que viveram o “experimentalismo democrático” na América Latina.

#### **5.4 Considerações Finais**

Esse capítulo examinou a refundação e o desenvolvimento histórico do PSCh, tendo como ponto de partida a sua reunificação e integração à *Concertación* na transição à democracia. O contexto foi marcado por uma negociação entre as elites políticas do bloco autoritário e do bloco opositor e teve como resultado a emergência de uma democracia “incompleta” (GARRETÓN, 2012) ou “semissoberana” (HUNEEUS, 2014) e de um neoliberalismo “corrigido” (GARRETÓN, 2012) ou “com rosto humano” (ATRIA, 2015). Como consequência, é elaborada uma concepção estritamente institucional de democracia, sem espaço para a canalização de demandas da sociedade civil.

A reunificação do PSCh na transição à democracia ocorreu sob o signo da “renovação socialista”. Essa atualização programática, liderada pelos Renovados, implicou no abandono da “via democrática ao socialismo” característica da Unidade Popular, bem como a aceitação das condições do bloco autoritário para a transição à democracia e na opção por uma aliança com o PDCCh. Nesse contexto ocorreu a perda de seus vínculos sociais e a adesão dos socialistas a um regime democrático organizado em torno de dois grandes blocos, a Alianza e a Concertación, na qual o PSCh é um ator secundário.

O retorno à democracia foi marcado pela ausência de qualquer divergência programática entre as facções do PSCh e pela aceitação do “modelo chileno”, responsável por manter intactas as bases do neoliberalismo autoritário de Pinochet – seja pela Constituição de 1980 ou pelo

sistema eleitoral binominal. As facções organizaram-se em torno de disputas por acesso ao poder e estiveram, em grande medida, subordinadas à lógica da *Concertación*. Por outro lado, o PSCh precisou reforçar o seu comprometimento com essa coalizão e impulsionou, em conjunto com o PDCCh, um investimento na tecnocracia característico de seus governos, nos quais os partidos não tiveram força e as decisões foram feitas pelos *technopols*. Ainda que uma crítica ao “modelo chileno” tenha sido esboçada, ela foi tímida e não seguiu adiante.

A “renovação socialista” e a cautela dos PSCh com relação à participação geraram um partido sem programa político e sem vínculos sociais, que chegou ao governo sem pistas sobre como agir no que toca à democracia e à participação social. Em que pesem os ensaios de Bachelet em realizar uma inflexão à esquerda na *Concertación*, em especial por meio de mecanismos participativos, esses governos foram muito mais de mudança do que de continuidade. Suas alianças impediram o partido de buscar reformas de longo alcance e o questionamento à ordem neoliberal não só já não era possível, como o “modelo chileno” já havia sido internalizado por todo o partido.

No que toca a Lagos e Bachelet, têm destaque a eliminação dos enclaves autoritários e um maior impulsionamento da participação social, em especial devido à reativação da sociedade civil e à emergência do movimento *pinguino*, cujos efeitos são sentidos até hoje. A marca, no entanto, é a de presidentes que não necessitaram se reportar aos seus partidos e tampouco realizaram mudanças relativas a *quem* governa ou a *como* se governa. Seus ministros foram os mesmos e a política continuou a ser feita no estilo tecnocrata. A realidade do Chile afetou o PSCh e vice-versa.

O próximo capítulo sintetizará os principais resultados desta tese e realizará uma comparação entre os três casos analisados: o PT, o FA e o PSCh. Se a marca do PT são as transformações e a da FA, a continuidade, a do PSCh será de inexistência, integrado a uma coalizão que protagonizou vinte anos de governos inspirados na ideia de transição à democracia, com um reduzido espaço para a participação social e um horizonte de difícil reversão para os socialistas.

## CONCLUSÃO

Esta tese de doutorado analisou a relação entre a esquerda e a democracia na América Latina. Com o objetivo de compreender o papel desses partidos na adoção (ou não) de uma variedade de formas de participação social existentes na região do local ao nacional, este estudo se propôs a explicar: i) porque e como o tema da participação social foi incorporado nas plataformas e nos programas dos partidos de esquerda; ii) quais são os fatores que explicam a adoção de formas de participação social em alguns de seus governos, frente a outros que não o fizeram; e iii) quais são as mudanças relacionadas ao tema da participação social realizadas pelos partidos de esquerda e que foram traduzidas em seus governos.

Foi realizada uma análise da trajetória de três partidos em três contextos nacionais distintos: o PT no Brasil, a FA no Uruguai e o PSCh no Chile. A investigação utilizou o Método Histórico-Comparativo e adotou, como estratégias empíricas, a análise de documentos e a entrevista com elites. O “experimentalismo democrático”, nessa perspectiva, está associado à presença do *ethos* participativo na criação e/ou reorganização desses partidos nas transições à democracia, período de profunda revisão das plataformas e dos programas dessas organizações, e quais as transformações que ocorreram em torno desse *ethos* participativo.

Para a realização dessa análise, dois elementos foram destacados como fundamentais na trajetória do PT, da FA e do PSCh desde a sua criação e/ou reorganização, na transição à democracia, até a sua chegada à Presidência da República, no “giro à esquerda”: o conflito intrapartidário e os vínculos sociais destas organizações. Em articulação, esses dois aspectos foram fundamentais para a definição dos contornos do “experimentalismo democrático” em cada um dos países estudados, bem como para a forma pela qual novos formatos participativos e deliberativos seriam combinados à representação política. Assim, a adoção de formas de participação social é resultado da presença de um *ethos* participativo na origem dessas organizações, sendo o seu desenvolvimento dependente da manutenção desse *ethos* participativo por parte de suas facções e dos seus vínculos sociais

As conclusões indicam três caminhos distintos no que concerne a gênese e a evolução destes partidos. Se no PT e na FA este *ethos* participativo esteve presente na fundação destes partidos, ele foi enfraquecido no PT e fortalecido na FA, enquanto no PSCh ele não esteve presente na fundação e, como consequência, foi inexistente.

Na transição à democracia, momento em que a definição do marco institucional deste novo regime se justapõe à criação ou a reorganização destes partidos, ocorreu uma atualização do projeto político da esquerda, e a democracia e o socialismo passaram a ser compatíveis. No entanto, diferentes concepções de democracia estiveram em jogo, com implicações fundamentais sobre a organização interna e os vínculos sociais destas agremiações.

O Brasil e o Uruguai são dois casos em que a esquerda soube, nesse período, abrir espaço para que o “experimentalismo democrático” fosse levado adiante. Isto foi facilitado pelo ordenamento jurídico e constitucional existente nos dois países: no Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, e no Uruguai, com o restabelecimento da Constituição de 1967. Do ponto de vista partidário, o *ethos* participativo esteve impregnado nos dois partidos, como o rastreamento de processo realizado ao longo desta tese demonstrou, e tanto o PT quanto a FA foram marcados por um forte pluralismo político e por uma participação intensa dos Núcleos e dos Comitês de Base no seu dia a dia. No entanto, ao passo que o PT possuiu um núcleo fundador que posteriormente se tornou a sua coalizão dominante, o Campo Majoritário, a FA não possuiu um núcleo fundador ou uma coalizão dominante. Esta diferença será fundamental no desenvolvimento ulterior dos dois partidos.

O Chile é o caso em que a reunificação do PSCh foi marcada pela adesão ao marco institucional da transição à democracia. Os seus alicerces principais foram a Constituição de 1980 e o sistema eleitoral binominal. O período foi de acordos com a direita vis-à-vis o fim da ditadura militar e a inauguração de um novo regime político, mesmo que isto significasse uma “transição incompleta” ou uma “democracia semissoberana”. Nesse contexto, não houve espaço para o “experimentalismo democrático” no ordenamento jurídico e constitucional, e tampouco a democracia e a participação social foram temas importantes no PSCh. Pelo contrário, o processo de renovação socialista implicou na convergência programática de suas facções e no enfraquecimento de seus vínculos sociais.

A atualização do projeto político da esquerda teve efeitos importantes sobre os seus partidos. O PT e a FA optaram por construir “marcas partidárias” sólidas, cujas alianças prioritárias seriam com o sindicalismo e as organizações da sociedade civil. Já o PSCh optou pela formação de uma coalizão com o PDCCh e se distanciou de suas bases sociais a fim de superar os traumas deixados pela experiência da Unidade Popular e pela ditadura militar. Se no Brasil e no Uruguai houve uma aspiração por igualdade, no Chile a pretensão foi a estabilidade.

Como consequência, esses três partidos ingressaram em democracia de formas distintas no que toca o “experimentalismo democrático” e a participação social.

Na década de 1990, beneficiados pelos ordenamentos jurídicos e constitucionais vigentes, o PT e a FA experimentaram a participação social em nível local como forma de efetivação de suas propostas de “democratização da democracia” e de “aprofundamento democrático”. Essas experiências também foram uma forma de contraposição do projeto participativo da esquerda e do projeto neoliberal dos governos nacionais em exercício. Nesse período, o Orçamento Participativo de Porto Alegre e o processo de descentralização participativa de Montevideu tornaram-se vitrines e exemplos virtuosos da esquerda e do “experimentalismo democrático” latino-americano. No entanto, algumas diferenças no que tange ao conflito intrapartidário e os vínculos sociais desses partidos já podiam ser notadas.

No PT, o período foi marcado por um forte conflito intrapartidário no que toca à democracia e a participação social, com o confronto dos modelos do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Não há como prever o que teria acontecido se Tarso Genro não houvesse renunciado à prefeitura de Porto Alegre para concorrer às prévias partidárias do Rio Grande do Sul contra o próprio governador em exercício, Olívio Dutra. No entanto, é possível observar que essa decisão debilitou o *ethos* participativo da esquerda partidária, que tinha nos governos gaúchos a sua principal vitrine. Adicionalmente, o enfraquecimento dos Núcleos de Base ao longo da década de 1990 fez com que o Campo Majoritário chegasse à Presidência da República com relativo domínio sobre a estratégia partidária para a composição do novo governo.

Na FA, o período foi marcado por um complexo balanço de poder entre as suas principais facções partidárias. Devido à ausência de uma coalizão dominante e a força de facções com um forte *ethos* participativo, como o MPP e o PSU, mas também o PSU, os Comitês de Base foram continuamente fortalecidos, passando a ter, por exemplo, assento nos espaços decisórios da FA. Se houve uma moderação da organização, o programa político da esquerda uruguaia com relação à participação social permaneceu praticamente inalterado, existindo uma continuidade do local ao nacional. A existência do MPP, facção com forte presença nas bases partidárias e principal força eleitoral do país, também levou à uma moderação que não perdeu de vista os dois pés do *frenteampulismo*, como coalizão e como movimento.

O PSCh, por outro lado, viveu sob a égide dos “enclaves autoritários” e integrou os governos da Concertación ao longo dos anos 1990, em um contexto de consenso em torno de

“modelo chileno”. O período foi marcado pela consolidação de uma tecnocracia em nível nacional e pela atomização dos vínculos sociais dos socialistas. Ao passo que tal como na FA não existiu uma coalizão dominante, o conflito intrapartidário não se estruturou em torno de divergências programáticas. Havia um consenso partidário de que formatos participativos e deliberativos de democracia seriam um risco à estabilidade de uma democracia que ainda vivia às sombras de Pinochet e uma forte resistência da *Concertación* ao “experimentalismo democrático”. Foi notável, nesta época, a incapacidade dos socialistas de realizarem discussões programáticas e a sua submissão à lógica da coalizão, fazendo com que a inexistência do *ethos* participativo permanecesse.

Nos anos 2000, as variações em participação social no “giro à esquerda” devem ser observadas como resultado dessas trajetórias. Com respeito ao *ethos* participativo, a sua marca no PT é o seu enfraquecimento, enquanto que na FA é o seu fortalecimento, e no PSCh, novamente, a inexistência. No último caso, em que pesem as tentativas de Lagos e Bachelet, prevaleceu ainda o “peso da noite”.

No PT, ocorreu a hegemonia do Campo Majoritário e o prevalecimento de sua estratégia partidária, com a instituição do Processo de Eleições Diretas e o enfraquecimento definitivo dos Núcleos de Base. Se as derrotas em Porto Alegre e no Rio Grande do Sul deram uma maior margem de atuação para o Campo Majoritário, a reacomodação dos ministérios após o escândalo do “Mensalão” possibilitou que essa coalizão dominante desestimasse o conflito intrapartidário e o debate programático existente no PT. Desta forma, formatos participativos e deliberativos de democracia se transformaram em formatos de escuta. Avançados para o Brasil, mas distantes do *ethos* participativo do partido.

Na FA, o equilíbrio de forças entre as facções prevaleceu e o governo esteve, em grande medida, subordinado a instâncias partidárias, compostas pelas facções e pelos Comitês de Base. Esta característica fez com que o debate programático permanecesse fundamental no dia a dia da FA, em um contexto favorável ao fortalecimento do *ethos* participativo. O exemplo da descentralização participativa é emblemático: do governo local ao nacional, sentido participativo mais forte da FA permanece inalterado.

No PSCh, o “experimentalismo democrático” esteve ausente mesmo nos governos de Lagos e Bachelet. Em grande medida, a realidade do Chile afetou o PSCh e vice-versa, e tanto o legado autoritário quanto a própria renovação socialista impediram a existência de formatos participativos e deliberativos de democracia, em um pacto de governabilidade que pressupôs a

intangibilidade do modelo socioeconômico vigente. Só recentemente os dois alicerces da “transição incompleta” ou da “democracia semissoberana” foram postos em xeque. Em 2017, o sistema eleitoral binominal foi substituído por um sistema eleitoral proporcional. Em 2020, um Plebiscito Nacional decidiu pela conformação de uma Convenção Constitucional para a redação de uma nova constituição para o país, com um desfecho ainda em aberto.

Os últimos cinco anos foram marcados pelas eleições de novos presidentes de direita na América Latina. No Brasil, o “golpe parlamentar” à Dilma Rousseff em 2016 encerrou um ciclo de quase catorze anos de governos do PT, e a vitória de Jair Bolsonaro em 2018 fez do país o primeiro da região a ser governado pela direita populista radical. No Uruguai, Luis Alberto Lacalle Pou venceu as eleições presidenciais em 2019, pondo fim a um período de 15 anos da FA no poder. No Chile, ocorreu um revezamento entre a esquerda e a direita na Presidência da República, com a vitória de Sebastián Piñera em 2009, o retorno de Bachelet em 2013, e o posterior retorno de Piñera em 2017. Neste ano, socialistas e democrata-cristãos romperam sua aliança histórica, e a Concertación, pelo menos provisoriamente, chegou ao fim.

Neste novo contexto, o PT, a FA e o PSCh são novamente partidos de oposição ao governo nacional. Um balanço dessas trajetórias e de seus legados é essencial para uma melhor compreensão dos desafios atuais da esquerda, em um contexto de radicalização da direita e de constantes ameaças à democracia. O passado, aqui, não só importa, como é fundamental para a atuação desse campo político, que foi (e ainda é) imprescindível à construção democrática e a implementação de seu projeto participativo a América Latina.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R.N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- ABERS, R. N.; KECK, M. E. Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics & Society*, v. 37, p. 289–314, 2009.
- AGGIO, A. O Chile de Lagos: o desafio de um novo curso democrático. *Revista Estudos de Sociologia*, v. 5, n. 9, p. 1–12, 2000.
- AGUILERA, C. Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales. *América Latina Hoy*, v. 46, p. 119-143, 2010.
- ALDRICH, J. H. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- ALEGRE, P. The Politics of Social Policy Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998. *Cuadernos CLAEH*, v. 92, p. 93–100, 2006.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D.; TATAGIBA, L.. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 94, p. 255-294, 2015.
- ALTMAN, D. *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. *Cultures of politics, politics of cultures: re-visioning Latin American social movements*. Boulder: Westview Press, 1998.
- AMARAL, O.; MENEGUELLO, R. *Ainda novidade: uma revisão das transformações do Partido dos Trabalhadores no Brasil*, 2008, Oxford. Documento de Trabalho. Oxford, 2008.
- AMARAL, O. *As transformações na organização do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*. São Paulo: Alameda Editorial, 2010.
- AMARAL, O. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, v. 7, n. 2, p. 11-32, 2013.
- AMARAL, O. As transformações nas formas de militância no interior do PT: Maior inclusão e menor intensidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 82, p. 67-86, 2013b.
- AMORIM NETO, O.; RODRIGUEZ, J. C. O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 6, p. 1003-1027, 2017.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. La ciencia política en Brasil: el desafío de la expansión. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, v. 25, n. 1, p. 101–110, 2005.

ANDRADE, O. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevideú, Uruguai, 20 abr. 2017.

ANGELL, A.; CARSTAIRS, S. The exile question in Chilean politics. *Third World Quarterly*, v. 9, n. 1, p. 148-167, 1987.

ANGELL, A.; REIG, C. Change or Continuity? The Chilean Elections of 2005/2006. *Bulletin of Latin American Research*, v. 25, p. 481–502, 2006.

ARANA, M.. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevideú, Uruguai, 25 mar. 2017.

ARAYA GÓMEZ, R. El acuerdo marco chileno. ¿Un caso frustrado de pacto social? *Tiempo Histórico*, n. 2, p. 48-63, 2011.

ARCE, J. P. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Santiago, Chile, 22 mar. 2018.

ARDITI, B. El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisinos*, v. 45, n. 3, p. 232-246, 2009.

ATRIA, F. *Veinte años después: neoliberalismo con rostro humano*. Santiago: Editorial Catalonia, 2015.

AVRITZER, L. Transition to Democracy and Political Culture: an Analysis of the Conflict Between Civil and Political Society In Post-Authoritarian Brazil. *Constellations*, v. 2, n. 2, p. 242-267, 1995.

AVRITZER, L. Democratization and changes in the pattern of association in brazil. *Journal of Interamerican studies and world affairs*, v. 42, n. 3, p. 49-76, 2001.

AVRITZER, L. *Democracy and the Public Space in Latina America*. New jersey: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins: University Press, 2009.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia a interdependência política. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 383–398, 2012a.

AVRITZER, L. *Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil*. Textos para Discussão - IPEA, 2012b. 28p. Relatório técnico.

AVRITZER, L. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In:

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, 11-20.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2005.

AVRITZER, L.; DE SOUZA SANTOS, B. Para ampliar o canone democrático. In: AVRITZER, Leonardo; DE SOUZA SANTOS, Boa Ventura (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002, p. 39-82.

AYALA, P. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevidéu, Uruguai, 25 abr. 2017.

BAIOCCHI, G. *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. Londres: Zed Books, 2003.

BAIOCCHI, G.; CHECA, S. The New and the Old in Brazil's PT. In: CASTAÑEDA, Jorge; MORALES, Marco. *Leftovers: Tales of the Latin American Left*. Abingdon: Routledge, 2008, p. 1-24.

BAKER, A.; GREENE, K. F. The Latin American left's mandate: Free-market policies and issue voting in new democracies. *World Politics*, v. 63, n. 1, p. 43-77, 2011.

BASEDAU, M.; KÖLLNER, P. Factionalism in Political Parties: An Analytical Framework for Comparative Studies. *GIGA Working Paper*, n. 12, p. 1-26, 2011.

BAYLEY, M. A. *Frente Amplio: "La admirable alarma de 1971": historia y documentos*. Montevidéu: Ediciones Cauce, 2005.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan Press, 2013.

BEASLEY-MURRAY, J.; CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E. Latin America's Left Turns: A Tour d'Horizon. In: CAMERON, Maxwell.; HERSHBERG, Eric. *Latin America's Left Turns. Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010, 1-15.

BELLER, D. C.; BELLONI, F. P. Party and Faction: Modes of Political Competition. *The Western Political Quarterly*, v. 29, n. 4, p. 531-549, 1976.

BENTANCUR, N.; BUSQUETS, J. M. The Governing Left in Uruguay (2005–2015): A Participatory Democratic Experiment. *Latin American Perspectives*, v. 46, n. 1, p. 137-151, 2019.

BERNHARDT, E. *Participação no espaço público: o caso do Conselho das Cidades*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

BEZERRA, C. *Do poder popular ao modo petista de governar*. 2014. 136f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Univeridade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BEZERRA, C. *Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT*. 2020. 264f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Univeridade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BEZERRA, C. Os sentidos da participação social para o partido dos trabalhadores (1980-2016). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 34, n. 100, p. 1-27, 2019.

BIDEGAIN, G.; TRICOT, V. Political opportunity structure, social movements, and malaise in representation in Uruguay, 1985-2014. In: JOIGNANT, Alfredo; MORALES, Mauricio; FUENTES, Claudio. *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, and Uruguay*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2017, p. 139-160.

BITTAR, J. *O modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1992.

BITTAR, J. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade do Rio de Janeiro, RJ, 17 nov. 2017.

BOREL, M. Reformas constitucionais e aprofundamento democrático no Chile: De Pinochet à Bachelet. *Revista Agenda Política*, v. 5, n. 3, p. 108-138, 2017.

BOREL, M.; TANSCHHEIT, T.. Perspectivas Pós-Eleições no Chile. *Novos desafios da política na América do Sul e na União Europeia*, v. 8, p. 41-60, 2018.

BOSCHI, R.; DINIZ, E. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: BOSCHI, Renato; LESSA, Renato; DINIZ, Eli (Org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj-Vertice, 1989, 5-30.

BOUCEK, F. Rethinking Factionalism: Typologies, Intra-Party Dynamics and Three Faces of Factionalism. *Party Politics*, v. 15, n. 4, p. 455-485, 2009.

BRADY, H.; COLLIER, D.; SEAWRIGHT, J. Toward a pluralistic vision of methodology. *Political Analysis*, v. 14, p. 353-368, 2006.

BRADY, H.; COLLIER, D.; SEAWRIGHT, J.. Refocusing the discussion of methodology. In: BRADY, Henry; COLLIER, David. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Share Standards*, 2010, p. 15-32.

BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 ago. 1979a.

BRASIL. Lei nº 6.76, de 20 de dezembro de 1979. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 jul. 2019b.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 5, de 18 de abril 1983. Dispõe sobre a eleição direta para presidente e vice-presidente da república. *Senado Federal*, Brasília, DF, 18 abr. 1983.

BUQUET, D.; PIÑEIRO, R. La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay. *Revista Debates*, v. 8, n. 1, p. 127-148, 2014.

BURGOS, R.. Sem Glória mas com certa pena: mais uma vez sobre o conceito de sociedade civil no Brasil. In: SCHERER-WARREN, Ilse;; LUCHMANN, Lúgia (Org.). *Movimentos Sociais e Engajamento Político: trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015, p. 161-233.

CAETANO, G.; RILLA, J. P. *Breve historia de la dictadura: 1973-1985*. Montevidéo: Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1998.

CAMPELLO DE SOUZA, M. C. The Contemporary Faces of the Brazilian Right: An Interpretation of Style and Substante. In: CHALMERS, Douglas; CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo; BORÓN, Atilio (Org.). *The Right and Democracy in Latin America*. New York: Praeger, 1992. p. 99–127.

CANEL, E.. Municipal Decentralization and Participatory Democracy: Building a New Mode of Urban Politics in Montevideo City? *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n. 71, p. 25–46, 2001.

CARÁMBULA, M. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevidéo, Uruguai, 30 mai. 2017.

CARRERAS, M. Party Systems in Latin America after the Third Wave: A Critical Re-assessment. *Journal of Politics in Latin America*, v. 4., n. 1, p. 135-153, 2012.

CARTY, R. K. Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative. *Party Politics*, v.10, n. 1, p. 5-24, 2004.

CARVALHO, G. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Brasília, DF, 23 nov. 2017.

CASTAÑEDA, J. G. Latin America's left turn. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 3, p. 2843, 2006.

CASTIGLIONI, R. *The politics of social policy change in Chile and uruguay: Retrenchment versus maintenance, 1973-1998*. Abingdon: Routledge, 2005.

CHASQUETTI, D.; BUQUET, D. La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, v. 42, p. 221–247, 2004.

CHAVEZ, D.; FRANKLIN, B.; GOLDFRANK, B. *The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America*. Londres: Latin America Bureau, 2004.

CHILE. Decreto Lei nº 3.456, 01 de abril de 1980. Faculta o acesso a prestações do seguro desemprego. *Biblioteca do Congresso Nacional do Chile*, Santiago, Chile, 8 abr. 1980.

CHILE; Decreto nº 363, de 18 de abril de 1991. Cria com o caráter de assessor um Conselho Coordenador de Segurança Pública. *Biblioteca do Congresso Nacional do Chile*, Santiago, Chile, 26 abr. 1991.

CHILE. Lei nº 18.695, de 27 de março de 1989. Lei Orgânica Constitucional de Municipalidades. *Biblioteca do Congresso Nacional do Chile*, Santiago, Chile, 31 mar. 1988.

CHILE. Lei nº 19.032, de 30 de janeiro de 1992. Modifica Organização do Ministério da Secretaria Geral de Governo. *Biblioteca do Congresso Nacional do Chile*, Santiago, Chile, 12 fev. 1992.

CHILE. Lei nº 20.500, de 4 de fevereiro de 2011. Sobre associações e participação social na gestão pública. *Biblioteca do Congresso Nacional do Chile*, Santiago, Chile, 16 fev. 2011.

CLEUREN, H. Local democracy and Participation in Post-Authoritarian Chile. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n. 83, p. 3-18, 2007.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. *Political Science & Politics*, v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011.

COLLINS, C. Truth-Justice-Reparations Interaction Effects in Transitional Justice Practice: The Case of the “Valech Commission” in Chile. *Journal of Latin American Studies*, v. 49, n. 1, p. 55-82, 2016.

COSTA, V. *A armadilha do Leviatã : a construção do corporativismo no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.

COUTO, C. Mudança e crise: o PT no governo em São Paulo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 33, n. 94, p. 145-164, 1994.

D'ARAÚJO, C. *A Elite Dirigente do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

D'AVILA, P. *Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre*. 2002. 357f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

DA SILVA, F. P. *Democracias errantes: reflexões sobre experiências participativas na América Latina*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.

DAGNINO, E. *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, p. 139–164, 2004a.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. *Anos 90 - política e sociedade no Brasil*, 2004b, p. 103-115.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DANIEL, C. Participação Popular. **Teoria & Debate**, v. 2, 1988.

DANIEL, C. Uma Estratégia Econômica Para O Grande Abc. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 138–144, 1996.

DAZAROLA, G. *Participación Ciudadana. Avances y desafíos en la legislación nacional*. Asesoría Técnica Parlamentar - Biblioteca do Congresso Nacional do Chile, 2019. 11p.

DE ARMAS, G.; LUZURIAGA, A.; MACHADO, F. *Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias*. Montevideo: UdelaR, 2009.

DELAMAZA, G. *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM Ediciones, 2005.

DELAMAZA, G. *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*. 2010a. 354f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Department of Languages and Cultures of Latin America, Faculty of Humanities, Leiden University, Leiden, 2010a.

DELAMAZA, G. La disputa por la participación en la democracia elitista chilena. *Latin American Research Review*, v. 45, p. 274-297, 2010b

DIAMOND, L.; LINZ, J. J.; LIPSET, S. M. *Democracy in developing countries: Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 1989.

DIRCEU, J. Governos locais e regionais e a luta política nacional. In: MAGALHÃES, Ines; BARRETO, L.; TREVAS, V. (Org.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999, 18-25.

DIRCEU, J. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Brasília, DF, 23 nov. 2017.

DONOSO, S. Dynamics of change in Chile: Explaining the emergence of the 2006 pingüino movement. *Journal of Latin American Studies*, v. 45, n. 1, p. 1-29, 2013.

DULCI, L. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de São Paulo, SP, 11 dez. 2014.

DUVERGER, M. *Os Partidos Politicos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ENCONTRO PROGRESSISTA – DIRETRIZES PROGRAMÁTICAS. *Encuentro Progresista - Diretrizes Programáticas*. Montevideú: Frente Ampla, 1994.

ELDERSVELD, S. J. *Political Parties: A Behavioral Analysis*. Chicago: Rand McNally & Company, 1964.

ESCALONA, C. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Santiago, Chile, 15 mai. 2018.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 24, n. 91, p. 85-116, 1991.

ESTEVEZ, F. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Santiago, Chile, 25 abr. 2018.

ETCHEMENDY, S. The Rise of Segmented Neo-Corporatism in South America: Wage Coordination in Argentina and Uruguay (2005-2015). *Comparative Political Studies*, v. 52, n. 10, p. 1-39, 2019.

FALCÃO, R. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de São Paulo, SP, 6 mai. 2014.

FARIA, C. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: A experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). *Opinio Publica*, v. 12, n. 12, p. 378-406, 2006.

FERLA, P.; MARZUCA, A.; SERDÜIT, U.; WELP, Y.. "Corriendo de atrás". Análisis de los concejos vecinales de Montevideo. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, v. 48, p. 121-137, 2014.

FLORES, R. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Santiago, Chile, 19 mar. 2018.

FOWERAKER, J. Grassroots movements and political activism in latin America: A critical comparison of Chile and Brazil. *Journal of Latin American Studies*, v. 33, n. 4, p. 839-865, 2001.

FREIGEDO, M.; MILANESI, A.; BIDEGAIN, G. ¿Más descentralización, más representación? Evidencia de municipios uruguayos. *Teoria e Cultura*, v. 14, n. 1, p. 210-228, 2019.

FREIRE DE LACERDA, A. O PT e a Unidade Partidária como Problema. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 1, p. 39-76, 2002.

FRENTE AMPLA. *Declaração Constitutiva*. Montevidéo: Frente Ampla, 1971.

FRENTE AMPLA. *II Congresso Ordinário*. Montevidéo: Frente Ampla, 1991.

FRENTE AMPLA. *Nuestras Señas de Identidad*. Montevidéo: Frente Ampla, 2001.

FRENTE AMPLA. *Bases Programáticas para o Governo Departamental*. Montevidéo: Frente Ampla, 1989.

FUKUSHIMA, K. Correlação de forças e recursos políticos no governo de Bachelet (2006-2010) e os impasses às possíveis inovações democráticas no Chile. *Revista Debates*, v. 12, n. 1, p. 11-36.

GAMBOA, R; SALCEDO, R. El faccionalismo en el Partido Socialista de Chile (1990-2006): Características y efectos políticos en sus procesos de toma de decisión. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, v. 9, n. 3, p. 667-692, 2009.

GARCÉ, A.; YAFFÉ, J. *La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo : tercer acto*. Montevidéo: Editorial Fin de Siglo, 2014.

GARCÉ, A. La gestión del Frente Amplio en Montevideo como ensayo general para el gobierno nacional. *Nueva Sociedad*, v. 212, p. 120–133, 2007.

GARCÉ, A. Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, v. 30, n. 2, p. 499-535, 2010.

GARCÉ, A. Ideologías políticas y adaptación partidaria: El caso del MLN-tupamaros (1985-2009). *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, v. 31, n. 1, p. 117-137, 2011.

GARCÉ, A. *Ideas y cambio institucional: tupamaros versus comunistas (Uruguay, 1985-2010)*. 2012. 540f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2012.

GARCÉ, A.; YAFFÉ, J. De las ideas a las políticas: programas partidarios, agendas de gobierno y políticas públicas en el Uruguay contemporáneo, 1985-2005. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. v. 34, n. 1-2, p. 91-122, 2004.

GARCÉ, A.; YAFFÉ, J. La izquierda uruguaya (1971-2004): ideología, estrategia y programa. *América Latina Hoy*, v. 44, p. 87-114, 2006.

GARCIA, M. A. A socialdemocracia e o PT. *Teoria & Debate*, v. 12, 1990.

GARRETÓN M., Manuel Antonio. A redemocratização no Chile: transição, inauguração e evolução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 27, n. 92, p. 59-92, 1992.

GARRETON, M. A. Democratic inauguration in Chile: From Pinochet to Aylwin. *Third World Quarterly*, v. 12, n. 3, p. 64-80, 1990.

GARRETÓN, M. A. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: Editorial Arcis, 2012.

GARRETÓN, M. A.; GARRETÓN, R. La democracia incompleta en Chile: la realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, v. 30, n. 1, p. 115-148, 2010.

GENOÍNO, J. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de São Paulo, SP, 13 dez. 2017.

GENRO, T. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Porto Alegre, RS, 2 mai. 2017.

GERRING, J. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GILLESPIE, C. Uruguay's Transition from Collegial Military-Technocratic Rule. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence (Org.). *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1986. p. 173–95.

GILLESPIE, R. Factionalism, the Left and the Transition to Democracy in Spain. *Democratization*, v. 2, n. 1, p. 45-63, 1995.

GLENNAN, S. Mechanisms and the nature of causation. *Erkenntnis*, v. 44, 49-71, 1996.

GODINHO, T. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de São Paulo, SP, 12 dez. 2017.

GODOY, Oscar. La transición chilena a la democracia: Pactada. *Estudios Públicos*, v. 74, p. 79-106, 1999.

GOERTZ, G.; MAHONEY, J.. *A Tale of Two Cultures*. Princeton: Princeton University Press, GOIRAND, C. Movimentos sociais na América Latina: elementos para uma abordagem comparada. *Estudos Históricos (Rio de Janeiro)*, v. 22, n. 44, p. 323-354, 2009.

GOLDFRANK, B. The politics of deepening local democracy: decentralization, party institutionalization, and participation. *Comparative Politics*, v. 39, n. 2, p. 147–168, 2007.

GOLDFRANK, B. Neoliberalism and the Left: National Challenges, Local Responses, and Global Alternatives. In: BURDICK, John; OXHORN, Philip; ROBERTS, Kenneth M. (Org.). *Beyond neoliberalism in Latin America: societies and politics at the cross roads*. New York: Palgrave Macmillan, 2008, p. 43–62.

GOLDFRANK, B. *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization and the Left*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2011.

GOMES DA COSTA, M.; TANSCHHEIT, T. E no entanto, ela se move! As Transformações Recentes da Democracia no Chile. In: SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia; ALBUQUERQUE, Marianna; GONÇALVES, Fernanda Nanci; LONDOÑO NIÑO, Andrés (Org.). *América do Sul no século XXI: desafios de um projeto político regional*. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2020. p. 70–88.

GONZÁLEZ, R.; BAQUERO, M. A Política Comparada na América Latina: dilemas e desafios no Brasil. *Revista Debates*, v. 7, n. 3, p. 111-126, 2013.

GRIMALDI, D. De partido transitorio a partido permanente: el Partido Por la Democracia más allá de los mitos. *Revista de Sociología*, v. 25, p. 75-112, 2011.

GUARNIERI, F. *A força dos “partidos fracos” - um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral*. 2009. 183f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GUIMARÃES, J. A estratégia da pinça. *Teoria & Debate*, v. 12, 1990.

GURZA LAVALLE, A.; Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, v. 66, p. 91-109, 2003.

GURZA LAVALLE, A.; DE MELO ROMÃO, W.; ZAREMBERG, G. Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 59, n. 220, p. 21-54, 2015.

GUTIÉRREZ CROCCO, F.. ¿Sindicatos sin socios, pero representativos?: Ideologías de la representatividad sindical en Chile. *Polis (Santiago)*, v. 15, n. 43, p. 533-555, 2016.

HARMEL, R.; TAN, A. Party actors and party change: Does factional dominance matter? *European Journal of Political Research*, v. 43, n. 3, p. 409-424, 2003.

HINE, D. Factionalism in West European parties: A framework for analysis. *West European Politics*, v. 5, n. 1, p. 36-53, 1982.

HUNEEUS, C. *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Santiago: Taurus, 2014.

HUNTINGTON, S. P. Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 2, p. 12-34, 1991.

IPEA. *Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*. IPEA, 2013. 80p. Relatório técnico.

JIMÉNEZ, M. *Participación Social en Chile. Resultados de la Encuesta CASEN 2003*. CASEN, 2013. 50p. Santiago. Relatório Técnico.

JOIGNANT, A. The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990-2010. *Journal of Latin American Studies*, v. 43, n. 3, p. 517-546, 2011.

JOIGNANT, A.; MORALES, M.; FUENTES, C. *Malaise in representation in Latin American countries: Chile, Argentina, and Uruguay*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2017.

KATZ, R.; MAIR, P. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1994.

KATZ, R. S.; MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*, v. 1, n. 1, p. 5–28, 1995.

KECK, M E. *The Workers' party and democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1992.

KEY, V. O. *Politics, parties and pressure groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1952.

KIRCHHEIMMER, O. The Transformation of the Western Party Systems. In: LA PAROMBA, Joseph; WEINER, Mynor (Org.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966, 177-190.

KITSCHOLT, H. *Post-communist party systems: competition, representation, and inter-party cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

KITSCHOLT, H. et al. *Latin American party systems*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.

LANZARO, J. Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos Uruguay (1910-2010). *Opinio Publica*, 2013.

LANZARO, J. La socialdemocracia criolla. *Nueva Sociedad*, n. 217, p. 40-58, 2008.

LANZARO, J. La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves de desarrollo del Frente Amplio. In: LANZARO, Jorge (Org.). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo, 2004, p. 21-32.

LANZARO, J. La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno. *Nueva Sociedad*, n. 157, p. 154-165, 1998.

LAVALLE, A.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O Que Fazem Os Conselhos E Quando O Fazem? Padrões Decisórios E O Debate Dos Efeitos Das Instituições Participativas. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

LECHNER, N. *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

LECHNER, N. Pacto social nos processos de democratização. A experiência latino-americana. *Novos Estudos*, v. 13, p. 29–44, 1995.

LEVITSKY, S. Inside the black box: Recent studies of Latin American party organizations. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 2, p. 92-110, 2001.

LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth (Eds.). *The Resurgence of the Latin American Left*, 2011, p. 1-28.

LIPSET, S. M. The Indispensability of Political Parties. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 1, p. 48-55, 2000.

LORENZONI, M.; PÉREZ, V. Cambios y continuidades de la izquierda en Uruguay: un análisis a partir de las propuestas programáticas del frente amplio 1971-2009. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 22, n. 1, p. 1-20, 2013.

LORIER, E. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevideú, Uruguai, 28 abr. 2017.

LUNA, J. P.; ALTMAN, D. Uprooted but stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization. *Latin American Politics and Society*, v. 3, n. 2, p. 1-28, 2011.

LUPU, N. *Party brands in crisis: partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

LUPU, N. Brand dilution and the breakdown of political parties in Latin America. *World Politics*, v. 66, n. 4, p. 561-602, 2014.

MACHADO, J. Um Partido Pluralista - 1990. *Revista Perseu*, v. 16, n. 12, p. 174-178, 2018.

MAHONEY, J. Qualitative methodology and comparative politics. *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 2, p. 122-144, 2007.

MAHONEY, J.; KIMBALL, E.; KOIVU, K. L. The logic of historical explanation in the social sciences. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 1, p. 114-146, 2009.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 2012, 1-37.

MAINWARING, S. *Transition to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. The Kellogg Institute for International Studies. Documento de Trabalho. p. 43.

MAINWARING, S.; SCULLY, T.. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MANIN, B.; BERGONIUX, A. *Le Régime Social-Démocrate*. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MAOR, M. *Political Parties and Party Systems: Comparative Approaches and the British Experience*. Londres: Routledge, 1997.

MARTINS, H.; RODRIGUES, Iram. O sindicalismo brasileiro na segunda metade dos anos 90. *Tempo Social*, v. 11, p. 155–182, 1999.

MARTUSCELLI, D. O PT e o impeachment de Collor. *Opinião Pública*, v. 16, p. 542–568, 2010.

MAZZEO, M. *MPP: ideas, origenes y protagonistas*. Montevidéo: Ediciones Trilce, 2005.

MEDINA, J. Elementos Teóricos para el Análisis Contemporáneo de los Partidos Políticos: Un Reordenamiento del Campo Semántico. In: CARAROZZI, Marcelo; ABAL MEDINA, Juan (Orgs.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos tras la década del neoliberalismo*, 2002, 33-54.

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

MICHELINI, R. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevidéo, Uruguai, 22 mar. 2017.

MICHELS, R. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

MIGUEL, L. F. Teoria Democrática Atual: esboço de mapeamento. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 59, n. 1, p. 5-42, 2005.

MOISÉS, J. Á. *Os brasileiros e a democracia: bases socio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Editora Atica, 1995.

MONESTIER, F. *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985-2004)*. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

MOREIRA, C. A esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário. *Opinião Pública*, v. 6, n. 1, p. 17-54, 2000.

MOREIRA, C. *Final de juego: del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevidéo: Trilce, 2004.

MOREIRA, C; SELIOS, L.; LIZBONA, A. *La renovación programática del Frente Amplio: una mirada al proceso reciente (2004-2009)*. *Cuestiones de Agenda - Friedrich-Ebert-Stiftung*, p. 1-56, 2009.

MOULIAN, T. *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: LOM Ediciones, 2002.

MUÑOZ TAMAYO, Víctor. El Partido Socialista de Chile y la presente cultura de facciones: Un enfoque histórico generacional (1973 - 2015). *Izquierdas*, n. 26, p. 218-249, 2016.

NAVIA, P. Malaise in representation in Chile: An 18-year-old debate in search of evidence. In: JOIGNANT, Alfredo; MORALES, Mauricio; FUENTES, Claudio (Eds). *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, and Uruguay*, 119-136.

NEIVA, P. Revisitando o calcanhar de aquiles metodológico das ciências sociais no Brasil. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 79, p. 65-83, 2015.

NICOLAU, J.; OLIVEIRA, L. Political Science In Brazil: An Analysis Of Academic Articles (1966-2015). *Sociologia & Antropologia*, v. 7, n. 2, p. 371-393, 2017.

NUÑEZ, R. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Santiago, Chile, 24 abr. 2018.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

O'DONNELL, G. Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 7, p. 34-51, 1996.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. Itapevi: Vértice, 1988.

OLESKER, D. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevidéu, Uruguai, 29 mar. 2017.

OLIVEIRA, A. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevidéu, Uruguai, 29 mar. 2017.

OMINAMI, C. *Secretos de la Concertación*. Santiago: Grupo Planeta.

OMINAMI, C. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Santiago, Chile, 28 mar. 2018.

ORTIZ, E. *El Socialismo Chileno: de Allende a Bachelet (1973-2005)*. Santiago: Fundación Fíadelso, 2007.

OTHEGUY, M. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevidéu, Uruguai, 30 mar. 2017.

OXHORN, P. Cidadania como consumo ou cidadania como agência: Uma comparação entre as reformas de democratização da Bolívia e do Brasil. *Sociologias*, v. 12, n. 24, p. 18-43, 2010.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo, Brasil: Ed. Martins Fontes, 2005.

PANIZZA, F. La Marea Rosa. *Análise de Conjuntura - OPSA*, n. 2, p. 1-19, 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Carta de Princípios*. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1979.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Estatuto do PT*. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1981.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *I Congresso Nacional do PT*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1991.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *II Congresso Nacional do PT*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *IV Congresso Nacional do PT*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

PARTIDO SOCIALISTA DO CHILE. *Congresso Geral Extraordinário Clodomiro Almeyda*. Santiago: Partido Socialista do Chile, 1998.

PARTIDO SOCIALISTA DO URUGUAI. *Democracia Sobre Novas Bases*. Montevidéo: Partido Socialista do Uruguai, 1979.

PAYSSÉ, D. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevidéo, Uruguai, 20 abr. 2017.

PEREIRA DA SILVA, F. *Vitórias na crise: Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio Edições, 2014.

PÉREZ BENTANCUR, V.; PIÑEIRO RODRÍGUEZ, R.; ROSENBLATT, F. *How Party Activism Survives: Uruguay's Frente Amplio*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 1998. Las Paradojas de la Modernización*. PNUD, 1998, 228f. Relatório Técnico.

POGREBINSCHI, T. *The Pragmatic Turn of Democracy in Latin America*. Friedrich Ebert Stiftung, Ago., p. 1-24, 2013a.

POGREBINSCHI, T. The squared circle of participatory democracy: scaling up deliberation to the national level. *Critical Policy Studies*, v. 7, n. 3, p. 219-241, 2013b.

POGREBINSCHI, T. Experimenting with Participation and Deliberation in Latin America: Is Democracy Turning Pragmatic? In: FALLETI, Tulia G.; PARRADO, Emilio (Org.). *Latin America since the Left Turn*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2017, 241-263.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

POGREBINSCHI, T.; TANSCHKEIT, T. Moving Backwards: What Happened to Citizen Participation in Brazil? *Open Democracy*, Dez., 2017.

POLANCO, M. Referentes internacionais para el giro reformista de la izquierda chilena (1975-1990). *Espacios Públicos*, v. 14, n. 30, p. 155-175, 2011.

POMAR, V. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de São Paulo, SP, 12 dez. 2017.

PONTUAL, P.; SILVA, C. Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. In: MAGALHÃES, Ines; TREVAS, Luis; BARRETO, Vincente (Org.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999a, 61-70.

PORQUE UMA FRENTE GRANDE. *Porque uma frente grande*. Montevideu: MLN-T, 1987.

POSNER, P.. Local Democracy and the Transformation of Popular Participation in Chile. *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 3, p. 55–81, 2004.

POSNER, P. Local democracy and popular participation: Chile and Brazil in comparative perspective. *Democratization*, v. 10, n. 3, p. 39-67, 2003.

PRZEWORSKI, A. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

PRZEWORSKI, A. Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Org.). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, 59-80.

PRZEWORSKI, A. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PRZEWORSKI, A.; SPRAGUE, J. *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*. Chicago: University of Chicago Press, 1986.

QUEIROLO, M. R. *La organización interna del Frente Amplio a 30 años de su fundación: 1971-2001*. 2001. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política em Iberoamérica) - Universidad Internacional de Andalucía, Andalucía, 2001.

RAMMSY, C. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Santiago, Chile, 4 abr. 2018.

RIBEIRO, P. F. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos: Editora da Universidade Federal de São Carlos.

ROBERTS, K. M. *Deepening Democracy?: The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*. Palo Alto: Stanford University Press, 1998.

ROBERTS, K. M. Party-society linkages and democratic representation in Latin America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 27, n. 53, p. 9-34, 2002.

ROBERTS, K. M. Market Reform, Programmatic (De)alignment, and Party System Stability in Latin America. *Comparative Political Studies*, v. 46, n. 11, p. 1422-1452, 2013.

ROBERTS, K. M. *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

ROJAS CASIMIRO, M. La evolución política del Partido Socialista de Chile durante la primera parte de la dictadura (1973-1979). *Revista Divergencia*, n. 5, p. 9-34, 2014.

ROMA, C. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 49, p. 71-92, 2002.

ROMÃO, W. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o Orçamento Participativo*. 2010. 235f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ROMÃO, W. Entre a sociedade civil e a sociedade política. *Novos Estudos*, n. 87, p. 199-206, 2010.

ROMÃO, W; MARTELLI, C. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre a sua efetividade. *Pensamento & Realidade*, v. 28, n. 1, p. 124-143, 2013.

ROSÁRIO, M. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Porto Alegre, RS, 3 mai. 2018.

ROSE, R. Parties, Factions And Tendencies In Britain. *Political Studies*, v. 2, n. 1, p. 33-46, 1964.

ROSENBLATT, F. *Party vibrancy and democracy in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

ROSSETTO, M. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Porto Alegre, RS, 5 mai. 2018.

RUBIO, E. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevideú, Uruguai, 5 mai. 2017.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

SALLUM, B.; CASARÕES, G. O impeachment do presidente color: A literatura e o processo. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n. 82, p. 163-200, 2011.

SALLUM, B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 23-47, 1999.

SANCHÉZ, A. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevideu, Uruguai, 30 mar. 2017.

SANTANA, M. Entre a ruptura e a continuidade: visões da história do movimento sindical brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 103-120, 1999.

SANTOS, B. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, F.; TANSCHHEIT, T.; VENTURA, T. O Partido dos Trabalhadores e as Instituições Participativas: a Influência da Dinâmica Intrapartidária na Adoção do Orçamento Participativo. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 63, n. 3, p. 1-37, 2020.

SARTORI, G. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

SCHILLING, M. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Santiago, Chile, 19 mar. 2018.

SCHWARZKOPF, A. Sociedade civil, partidos políticos e inter-relações: um estudo comparativo entre Porto Alegre e Montevideu. *Opinião Pública*, v. 1, p. 168-198, 2019.

SENDIC, R. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Montevideu, Uruguai, 25 abr. 2017.

SERAFIM, L. *Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)*. 2013. 200f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SERNA, M. *Reconversão democrática das esquerdas no Cone Sul: trajetórias e desafios na Argentina, Brasil e Uruguai*. São Paulo: EDUSC, 2004.

SHARE, D.; MAINWARING, S. Tranciciones vía transición: la democratización en Brasil y España. *Revista de estudios políticos*, n. 49, p. 87-135, 1986.

SIAVELIS, P. Enclaves of the Transition and Chilean Democracy. *Revista De Ciencia Politica (Santiago)*, v. 29, n. 1, p. 3-21, 2009.

SILVA, P. Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. *Journal of Latin American Studies*, v. 23, n. 2, p. 385-410, 1991.

SILVA, P. Social Democracy, Neoliberalism, and Ideological Change in the Chilean Socialist Movement, 1973-1993. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 23, n. 1, p. 89-110, 1993.

SILVA, P. Democratisation and State-Civil Society Relations in Chile, 1983-2000: From Effervescence to Deactivation. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 32, n. 1, p. 73-96, 2002.

SILVA, P. Doing politics in a depoliticised society: Social change and political deactivation in Chile. *Bulletin of Latin American Research*, v. 23, n. 1, p. 63-78, 2004.

SINGER, A. *Os sentidos do Lulismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, Anja; ALLEGRETTI, G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, p. 1-32, 2012.

SMITH, G. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOARES, G. O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 48, p. 27-52, 2005.

SOLARI, R. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Santiago, Chile, 27 mar. 2018.

SOMMA, N. M. Discontent, Collective Protest, and Social Movements in Chile. In: JOIGNANT, Alfredo.; MORALES, Mauricio; FUENTES, Claudio (Org.). *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, and Uruguay*. Londres: Palgrave Macmillan, 2016, 47-68.

SOMMA, N. M.; MEDEL, R. Shifting relationships between social movements and institutional politics. In: DONOSO, Sofia; VON BULOW, Marisa (Eds.). *Social Movements in Chile: Organization, Trajectories, and Political Consequences*. Londres: Palgrave Macmillan, 2016, 29-61.

SOTO, L. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade de Santiago, Chile, 13 abr. 2018.

SOUZA, C. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. *Textos para Discussão - IPEA*, n. 1718, p. 1-36, 2012.

STOKES, S. C. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. : Cambridge University Press, 2001.

TANSCHHEIT, T. *Democracia e Participação no Brasil: o Partido dos Trabalhadores e a Política Nacional de Participação Social*. 2014. 133f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 2019-2013, 2005.

TEIXEIRA, A. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. 2013. 174f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. *Comparative Political Studies*, v. 47, n. 10, p. 1442–1469, 2014.

URUGUAI. Lei nº 16.211, de 1 de outubro de 1991. Serviços Públicos Nacionais. *Diário Oficial [do] Uruguai*, Montevidéo, Uruguai, 7 out. 1991.

URUGUAI. Lei nº 16.832, de 17 de junho de 1997. Atualização do Sistema Elétrico Nacional e Criação da Unidade Reguladora de Energia Elétrica - UREE. *Diário Oficial [do] Uruguai*, Montevidéo, Uruguai, 27 jun. 1997.

URUGUAI. Lei nº 17.448, de 04 de janeiro de 2002. Lei de ANCAP - Lei de desmonopolização. *Diário Oficial [do] Uruguai*, Montevidéo, Uruguai, 14 jan. 2002.

URUGUAI. Lei nº 17.866, de 21 de março 2005. Criação do Ministério do Desenvolvimento Social. *Diário Oficial [do] Uruguai*, Montevidéo, Uruguai, 31 mar. 2005.

URUGUAI. Lei nº 18.566, de 11 de setembro de 2009. Lei de Negociação Coletiva. *Diário Oficial [do] Uruguai*, Montevidéo, Uruguai, 30 set. 2009a.

URUGUAI. Lei nº 18.567, de 13 de setembro de 2009. Lei de Descentralização e Participação Social. *Diário Oficial [do] Uruguai*, Montevidéo, Uruguai, 19 out. 2009b.

VALENZUELA, S. Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile. *Estudios Públicos*, v. 58, p. 5-80, 1995.

VAN BIEZEN, I.; KATZ, R. S. Democracy and Political Parties. In: WORKSHOP DEMOCRACY AND POLITICAL PARTIES, 2005, Granada. Granada: ECPR, 2005, p. 1-15.

VAN BIEZEN, I.; SAWARD, M. Democratic theorists and party scholars: Why they don't talk to each other, and why they should. *Perspectives on Politics*, v. 6, n. 1, p. 21-35, 2008.

VARGAS, P. Entrevista concedida a Talita São Thiago Tanscheit. Entrevista realizada presencialmente na cidade do Rio de Janeiro, RJ, 21 nov. 2017.

VAZ, A.; PIRES, R. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *Revista do Serviço Público*, v. 63, n. 3, p. 499–518, 2012.

VENEZIANO, A. *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Madrid: INAP, 2005.

VENEZIANO, A; SÁNCHEZ, I. Los presupuestos participativos en Uruguay. Profundización de los casos de Montevideo y Paysandu. In: DIAS, Nelson (Org.). *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo*. Lisboa: Organização Internacional de Democracia Participativa (OIDP) - Editora In Loco, 2013. p. 169-199.

VENTURA, T. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPÉ*, v. 14, n. 3, p. 706-720, 2016.

VERGE, T.; GÓMEZ, R. Factionalism in multi-level contexts: When party organization becomes a device. *Party Politics*, v. 18, n. 5, p. 667-685, 2012.

VIEIRA, S. *O Partido da Social Democracia Brasileira: trajetória e ideologia*. Curitiba: CRV, 2016.

VITULLO, G. *Além da transitologia e da consolidologia: um estudo da democracia argentina realmente existente*. 2005. 352f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

WAISSBLUTH, M. *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*. Santiago: Universidad de Chile, , 2006.

WAMPLER, B. *Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2007.

WAMPLER, B; AVRITZER, L. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, v. 36, n. 3, p. 291–312, 2004.

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

WEYLAND, K; MADRID, R. L.; HUNTER, W. **Leftist Governments in Latin America: Successes and shortcomings**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

YAFFÉ, J. *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Linardi y Risso, 2005.

ZARISKI, R. Party Factions and Comparative Politics: Some Preliminary Observations. *Midwest Journal of Political Science*, v. 4, n. 1, p. 27–51, 1960.

## ANEXO A – Documentos do Brasil

<b>Documento</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo do Documento</b>	<b>Organização</b>	<b>Partido</b>	<b>Facção</b>
Política Nacional de Participação Social	2011-2014	Decreto	Governo Federal	-	-
Compromisso Nacional Pela Participação Social	2013	Minuta	Governo Federal	-	-
Sistema Nacional de Participação Social 1	2014	Apresentação	Governo Federal	-	-
Sistema Nacional de Participação Social 2	2014	Apresentação	Governo Federal	-	-
Primeiro Seminário de Participação Social	2011	Apresentação	Governo Federal	-	-
Participação Social - De Princípio a Método de Governar	2011-2014	Apresentação	Governo Federal	-	-
Código de Ética do PT	2009	Documento Partidário	PT	PT	-
Fóruns do Planalto - Luiz Dulci	2003	Palestra	Governo Federal	-	-
Concepção e Diretrizes - Programa de Governo do Lula 2002	2002	Programa de Governo	PT	PT	-
Programa de Governo do Lula 2006	2006	Programa de Governo	PT	PT	-
Carta ao Povo Brasileiro	2002	Programa de Governo	PT	PT	-
Programa de Governo do Lula 2002	2002	Programa de Governo	PT	PT	-
Concepção e Diretrizes - Programa de Governo do Lula 1998	1998	Programa de Governo	PT	PT	-
Carta Compromisso - Programa de Governo do Lula 1998	1998	Programa de Governo	PT	PT	-
Programa de Governo do Lula 1994	1994	Programa de Governo	PT	PT	-
Programa de Governo do Lula 1989	1989	Programa de Governo	PT	PT	-
Programa do PT	1979-1980	Documento Partidário	PT	PT	-

Plataforma Política do PT	1979-1980	Documento Partidário	PT	PT	-
Manifesto de Fundação do PT	1980	Documento Partidário	PT	PT	-
Estatuto do PT		Documento Partidário	PT	PT	-
Declaração Política do PT	1979	Documento Partidário	PT	PT	-
Tese de Santo André de Lins do PT	1979	Documento Partidário	PT	PT	-
Carta de Princípios do PT	1979	Documento Partidário	PT	PT	-
I Congresso Nacional do PT	1991	Documento Partidário	PT	PT	-
II Congresso Nacional do PT	1999	Documento Partidário	PT	PT	-
III Congresso Nacional do PT	2007	Documento Partidário	PT	PT	-
IV Congresso Nacional do PT	2010	Documento Partidário	PT	PT	-
Caderno 1- Conhecer o que Foi Feito para Melhor Prosseguir	2008-2010	Documento Partidário	PT	PT	-
Caderno 2- Governando sem medo de ser feliz	2008-2010	Documento Partidário	PT	PT	-
Caderno 3 - Semeando o Brasil que queremos	2008-2010	Documento Partidário	PT	PT	-
Caderno 4 - O Brasil segue Mudando	2010	Documento Partidário	PT	PT	-
Diretriz Município - Para Elaboração de Programa de Governo	2008	Documento Partidário	PT	PT	-
Diretriz Município - Metodologia e Instrumentos Para Elaboração de Programa de Governo	2008	Documento Partidário	PT	PT	-
I Encontro Nacional do PT	1981	Documento Partidário	PT	PT	-
II Encontro Nacional do PT	1982	Documento Partidário	PT	PT	-
III Encontro Nacional do PT	1984	Documento Partidário	PT	PT	-

IV Encontro Nacional do PT	1986	Documento Partidário	PT	PT	-
V Encontro Nacional do PT	1987	Documento Partidário	PT	PT	-
VI Encontro Nacional do PT	1989	Documento Partidário	PT	PT	-
VII Encontro Nacional do PT	1990	Documento Partidário	PT	PT	-
VIII Encontro Nacional do PT	1993	Documento Partidário	PT	PT	-
IX Encontro Nacional do PT	1994	Documento Partidário	PT	PT	-
X Encontro Nacional do PT	1995	Documento Partidário	PT	PT	-
XI Encontro Nacional do PT	1997	Documento Partidário	PT	PT	-
XII Encontro Nacional do PT	2000	Documento Partidário	PT	PT	-
Encontro Nacional do PT - Extra (1)	1985	Documento Partidário	PT	PT	-
Encontro Nacional do PT - Extra (2)	1998	Documento Partidário	PT	PT	-
AE - Documentos	1993-1999	Documento Facção	PT	PT	AE
CM - Manifesto dos 113	1983	Documento Facção	PT	PT	CM
DS - Caderno I	1987	Documento Facção	PT	PT	DS
MP - Tese	2007	Documento Facção	PT	PT	MP

## ANEXO B – Documentos do Uruguai

<b>Documento</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo do Documento</b>	<b>Organização</b>	<b>Partido</b>	<b>Facção</b>
I Congresso Extraordinário da FA	1989	Documento Partidário	FA	FA	-
I Congresso Ordinário da FA	1987	Documento Partidário	FA	FA	-
III Congresso Extraordinário da FA	1998	Documento Partidário	FA	FA	-
IV Congresso Extraordinário da FA	2003	Documento Partidário	FA	FA	-
IV Congresso Ordinário da FA	2001	Documento Partidário	FA	FA	-
V Congresso Extraordinário da FA	2008	Documento Partidário	FA	FA	-
V Congresso Ordinário da FA - Inserção Internacional	2007	Documento Partidário	FA	FA	-
V Congresso Ordinário da FA	2007	Documento Partidário	FA	FA	-
VI Congresso Extraordinário da FA	2013	Documento Partidário	FA	FA	-
AU - Documento Fundacional	1994	Documento Facção	FA	FA	AU
PCU - Documentos Partidários	N.A.	Documento Facção	FA	FA	PCU
PSU - Documentos Partidários	N.A.	Documento Facção	FA	FA	PSU
VA - Bases do Acordo Político	1989	Documento Facção	FA	FA	VA
VA - Contribuições	1998	Documento Facção	FA	FA	VA
VA - Identidade e Definições Políticas	N.A.	Documento Facção	FA	FA	VA
30 Primeiras Medidas de Governo da FA	1971	Documento Partidário	FA	FA	-
Bases Programáticas da Unidade da FA	1984	Documento Partidário	FA	FA	-
Declaração Constitutiva da FA	1971	Documento Partidário	FA	FA	-
Discurso de Líber Seregni	1971	Discurso	FA	FA	-

Documento I da FA	1972	Documento Partidário	FA	FA	-
Estatuto da FA	2011	Documento Partidário	FA	FA	-
Lei 17.866 - Criação do MIDES	2005	Lei	Governo Federal	-	-
Lei 19.567 - Descentralização Política e Participação Social	2009	Lei	Governo Federal	-	-
Normas para Descentralização Política e Participação Social	2013	Norma	Governo Federal	-	-
PANES	2005	Decreto	Governo Federal	-	-
Programa de Governo da FA - Montevideú	1989	Documento Partidário	FA	FA	-
Programa de Governo do Tabaré Vázquez	2005	Programa de Governo	FA	FA	-

## ANEXO C – Documentos do Chile

<b>Documento</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo do Documento</b>	<b>Organização</b>	<b>Partido</b>	<b>Facção</b>
XXVI Congresso do PSCh	2001	Documento Partidário	PSCh	PSCh	-
XXVIII Congresso do PSCh	2008	Documento Partidário	PSCh	PSCh	-
Acordo Nacional para Transição Plena à Democracia	1985	Documento Coalizão	Aliança Democrática	VÁRIOS	-
Manifesto Democrático	1983	Documento Coalizão	Concertación	VÁRIOS	-
Ata de Fundação do PSCh	1933	Documento Partidário	PSCh	PSCh	-
Ata de Fundação Notarial do PSCh	1934	Documento Partidário	PSCh	PSCh	-
Datas Importantes do PSCh	N.A.	Documento Partidário	PSCh	PSCh	-
História Documental do PSCh	1933-1993	Documento Partidário	PSCh	PSCh	-
I Declaração de Princípios do PSCh	1933	Documento Partidário	PSCh	PSCh	-
I Estatuto	1936	Documento Partidário	PSCh	PSCh	-
II Declaração de Princípios do PSCh	1990	Documento Partidário	PSCh	PSCh	-
II Estatuto do PSCh	1997	Documento Partidário	PSCh	PSCh	-
III Estatuto do PSCh	2003	Documento Partidário	PSCh	PSCh	-
Organograma do PSCh	N.A.	Documento Partidário	PSCh	PSCh	-
Prestação de Contas - Participação Social - Bachelet I	2010	Relatório	Governo Federal	-	-
Programa de Governo de Eduardo Frei	1993	Programa de Governo	Concertación	VÁRIOS	-
Programa de Governo de Michelle Bachelet	2005	Programa de Governo	Concertación	VÁRIOS	-
Programa de Governo de Patricio Aylwin	1989	Programa de Governo	Concertación	VÁRIOS	-
Programa de Governo de Ricardo Lagos	1999	Programa de Governo	Concertación	VÁRIOS	-

**ANEXO D – Livro de Códigos**

- 1. Trajetória Pessoal**
  - a. Pré-autoritarismo**
  - b. Autoritarismo**
  - c. Democracia**
  
- 2. Concepção de Democracia**
  - a. Institucional**
  - b. Societal**
  - c. Mediadora**
  - d. Sem concepção**
  
- 3. Conflito Interno**
  - a. Origem e Desenvolvimento**
  - b. Facções**
    - i. Esquerda**
    - ii. Centro**
    - iii. Direita**
  
- 4. Acontecimentos Relevantes**
  - a. Brasil**
    - i. Transição à Democracia**
    - ii. Década de 1990**
    - iii. Processo de Eleições Diretas (PED)**
    - iv. Presidência da República**
  - b. Chile**
    - i. Transição à Democracia**
    - ii. Década de 1990**
    - iii. Presidência da República**
  - c. Uruguai**
    - i. Transição à Democracia**
    - ii. Década de 1990**
    - iii. Presidência da República**
    - iv. Processo de Eleições Diretas (PED)**
  
- 5. Estrutura do Partido Político**
  - a. Brasil**
    - i. Organização**
    - ii. Eleição das Direções**
  - b. Chile**
    - i. Organização**
    - ii. Eleição das Direções**
  - c. Uruguai**
    - i. Organização**
    - ii. Eleição das Direções**

6. Programa Político e Unidade Partidária
  - a. Brasil
    - i. Processo de Elaboração
    - ii. Síntese
  - b. Chile
    - i. Processo de Elaboração
    - ii. Síntese
  - c. Uruguai
    - i. Processo de Elaboração
    - ii. Síntese
  
7. Participação Social – Política Pública
  - a. Meios
    - i. Deliberação
    - ii. Voto Direto
    - iii. Participação Digital
    - iv. Representação Cidadã
  - b. Fins
    - i. Prestação de Contas
    - ii. Responsividade
    - iii. Estado de Direito
    - iv. Inclusão Política
    - v. Igualdade Social
      - Perguntar em relação à “descentralização”

Obs.: Não estou utilizando os subitens por agora
  - c. Desempenho
    - i. Êxitos
    - ii. Fracassos
  
8. Conceitos de Democracia
  - a. Socialismo Democrático
  - b. Democracia Avançada
  - c. Democracia Sobre Novas Bases
  - d. Socialismo Petista
    - Elaborar conforme for analisando as entrevistas e os documentos partidários.

Obs.: Pensar melhor sobre essas categorias
  
9. Relação com a Sociedade Civil
  
10. Frases Relevantes

**ANEXO E – Roteiro de Entrevistas – Dirigentes Partidários**

1. Trajetória pessoal. Como se iniciou a sua militância? Qual a sua relação com o seu grupo político? Qual a sua relação e de seu grupo político com o partido?
  
2. Grupo Político. Quais os fundamentos de seu grupo político? Quais os fundamentos relacionados à democracia e à participação em seu grupo político? Como estes fundamentos evoluíram historicamente?
  
3. Conflito interno. Há conflito entre estes fundamentos e os dos demais grupos do partido? Entre quais grupos, principalmente? De quais grupos o seu se aproxima mais e porquê?
  
4. Unidade partidária. Como é construída esta unidade em relação às concepções de democracia e participação do partido? Como são formulados os documentos do partido? Eles expressam estas distintas concepções? Atualmente é possível dizer que há uma concepção unitária de democracia no partido?
  
5. Experiências no Executivo. Quais as prioridades do partido em relação à ampliação das formas de participação política? Quais os avanços e os desafios impostos ao desenvolvimento das inovações democráticas? Qual o legado do partido em relação à ampliação das formas de participação política no Uruguai? Como este legado se relaciona ao programa político do partido?

OBS.: A essas perguntas serão adicionadas outras perguntas mais específicas relacionadas ao grupo político ou ao cargo na direção partidária da entrevistada/do entrevistado.

**ANEXO F – Roteiro de Entrevistas – Gestores Locais**

1. Trajetória pessoal. Como se iniciou a sua militância? Qual a sua relação com o seu grupo político? Qual a sua relação e de seu grupo político com o partido?

2. Grupo Político. Quais os fundamentos de seu grupo político? Quais os fundamentos relacionados à democracia e à participação em seu grupo político? Como estes fundamentos evoluíram historicamente?

3. Conflito Interno. Há conflito entre estes fundamentos e os dos demais grupos do partido? Entre quais grupos, principalmente? De quais grupos o seu se aproxima mais e porquê?

4. Pré-candidatura à prefeitura. Como foi a articulação prévia ao lançamento da sua candidatura. Houve outras pré-candidaturas? Se sim, que grupos o apoiaram e que grupos apoiaram a outra candidatura. Como foi construído o programa eleitoral desta candidatura?

5. Experiência na prefeitura. Como o programa eleitoral se relacionou às políticas implementadas na prefeitura? Quais as prioridades de sua administração em relação à ampliação das formas de participação política? Quais os principais avanços e desafios? Experiência na prefeitura. Qual o principal grupo político a formular as experiências em participação social nesse período? Havia outros grupos? Como eles se relacionavam?

7. Experiência na Presidência da República (se essa ocorreu). Quais os principais aportes que a experiência local trouxe à experiência na Presidência da República? Quais os principais aportes do partido na Presidência da República? E em relação ao desenvolvimento das formas de participação política? Há diferenças entre os governos do partido? Quais? Qual o papel do Executivo na ampliação das formas de participação política?

OBS.: A essas perguntas serão adicionadas outras perguntas mais específicas relacionadas ao grupo político ou ao cargo na direção partidária da entrevistada/do entrevistado.

**ANEXO G – Roteiro de Entrevistas – Gestores Nacionais**

1. Trajetória pessoal. Como se iniciou a sua militância? Qual a sua relação com o seu grupo político? Qual a sua relação e de seu grupo político com a FA?

2. Grupo Político. Quais os fundamentos relacionados à democracia e à participação em seu grupo político? Como estes evoluíram historicamente? Há conflito entre estes fundamentos e os dos demais grupos da FA? Entre quais grupos, principalmente? Como estes fundamentos diversos são consensuados e expressos nos programas partidários e eleitorais da FA? É possível dizer, atualmente, que há uma visão unitária de democracia da FA?

3. Nomeação no Executivo. Porque foi nomeada? Porque a sua nomeação e qual o aporte do seu grupo político ao Governo Federal? Existem outros grupos que compõem a sua área do Governo Federal? Se sim, quais os grupos e qual a relação estabelecida com estes grupos?

4. Experiência no Executivo. Qual a relação entre o programa político e eleitoral do partido com as políticas desenvolvidas no Governo Federal? E com a ampliação das formas de participação política? Como estas são desenvolvidas no Governo e quais as áreas prioritárias? Quais foram as experiências de sucesso? Quais foram as experiências que fracassaram? Por quê? Quais os avanços e os desafios impostos ao desenvolvimento destas experiências no país?

5. Experiência na Presidência da República. Quais as principais contribuições do partido na Presidência da República? E em relação ao desenvolvimento da participação social? Há diferenças entre os seus governos? Quais? Qual o papel do Executivo nas experiências de participação social?

OBS.: A essas perguntas serão adicionadas outras perguntas mais específicas relacionadas ao grupo político ou ao cargo na direção partidária da entrevistada/do entrevistado.

o grupo político ou ao cargo na direção partidária da entrevistada/do entrevistado.