

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

Marciele Rodrigues de Brum

**BRASIL E VENEZUELA: RESULTADOS SOCIAIS E  
CONFIANÇA NA DEMOCRACIA DA AMÉRICA LATINA**

Porto Alegre  
2008

Marciele Rodrigues de Brum

**BRASIL E VENEZUELA: RESULTADOS SOCIAIS E  
CONFIANÇA NA DEMOCRACIA DA AMÉRICA LATINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

**Orientador: Prof. Dr. Cesar Marcello Baquero Jacome**

Porto Alegre  
2008

# FOLHA DE APROVAÇÃO

Marciele Rodrigues de Brum

## **BRASIL E VENEZUELA: RESULTADOS SOCIAIS E CONFIANÇA NA DEMOCRACIA DA AMÉRICA LATINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em dezembro de 2008.

### BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Cesar Marcello Baquero Jacome - UFRGS (orientador)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Izabel Noll (UFRGS)

---

Prof. Dr. Henrique de Castro (UnB)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sonia Ranincheski (UnB)

*Dedico esta dissertação a minha família,  
especialmente, ao Charles e ao Miel*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos os colegas e professores que, de alguma forma, contribuíram para a execução desta dissertação de mestrado:

- Ao curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

- Ao professor Cesar Marcello Baquero Jacome pela valiosa orientação e estímulo contínuo rumo à conclusão do trabalho acadêmico.

- A todos os integrantes do Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina (Nupesal), que auxiliaram na obtenção e interpretação dos dados.

- A todos os meus colegas do mestrado que me estimularam a seguir em frente e a concluir esta pesquisa.

- Aos integrantes da editoria de Política do jornal Zero Hora que tiveram a compreensão da importância da pesquisa acadêmica e deram o apoio necessário à concretização deste trabalho.

- Aos professores venezuelanos Jorge Díaz Polanco e Mabel Mundó, do Centro de Estudios para el Desarrollo (Cendes), da Universidad Central de Venezuela (UCV), que me acolheram em seu país e ajudaram com dados sobre saúde e educação.

- A minha mãe Maria da Gloria Rodrigues de Brum e ao meu irmão Telmo Bitencourt Brum Júnior, que compreenderam a minha ausência em momentos importantes.

## RESUMO

A proposta desta dissertação é analisar como os governos de esquerda da América Latina contribuem ou não para a construção, desenvolvimento e consolidação de uma cultura democrática na região. A partir da experiência recente de Brasil e de Venezuela, que representam hoje os dois modelos dominantes da esquerda latino-americana, investiga-se se os resultados sociais obtidos estimulam ou não a confiança dos cidadãos no regime democrático. Para alcançar esse objetivo, verifica-se se houve ou não avanço em educação e saúde nos dois países entre 1990 e 2008. Tal diagnóstico é confrontado com a opinião de brasileiros e venezuelanos sobre a satisfação com a vida cotidiana e com o grau de apoio à democracia no mesmo período. A partir dos dados analisados, pode-se concluir que há avanços, no entanto, as medidas implementadas na área social são insuficientes para se consolidar a dimensão social da democracia e fortalecer substancialmente a cultura democrática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Esquerda, América Latina, cultura democrática e democracia social.

## **ABSTRACT**

The proposal of this dissertation is to examine how the governments on the left in Latin America contribute or not contribute to the construction, development and consolidation of a democratic culture in the region. Since the recent experience in Brazil and Venezuela, which now represent the two dominant models of the Latin American left, investigates whether the results obtained social stimulate or no public confidence in the democratic system. To achieve this goal, it is whether there is progress in education and health in both countries between 1990 and 2008. This diagnosis is confronted with the view of Brazilians and Venezuelans on satisfaction with life and the degree of support for democracy in the same period. From the data, it can be concluded that there is progress, however, the measures implemented in the social area are insufficient to strengthen the social dimension of democracy and substantially strengthen the democratic culture.

**KEY WORDS:** Left, Latin America, democratic culture and social democracy.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1. Gastos totais do SUS por esfera de governo (2000-2005)	53
Gráfico 2. Meta e evolução do número de equipes do Programa Saúde da Família implantadas	58
Gráfico 3. Taxa de mortalidade infantil (2001-2004)	60
Gráfico 4. Investimento social em saúde como proporção do PIB na Venezuela (1990-2007)	66
Gráfico 5. Taxa de mortalidade infantil na Venezuela	69
Gráfico 6. Volume de gasto X efetividade do gasto (1990-2005)	70
Gráfico 7. Investimento total em educação em proporção ao PIB na Venezuela (1990- 2007)	81

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1. Taxa de analfabetismo da população brasileira de 15 anos ou mais (2001-2004)	76
--	----

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Gasto público per capita em saúde (2003)	55
Tabela 2. Gasto federal em saúde como proporção do PIB	56
Tabela 3. Aumento de matrículas no Ensino Superior venezuelano entre 1999 e 2005	83
Tabela 4. Opinião de brasileiros e venezuelanos	89
Tabela 5. Indicadores de avaliação positiva do governo Lula	91
Tabela 6. Satisfação com a vida no Brasil	94
Tabela 7. Ter um sistema político democrático no Brasil	95
Tabela 8. Indicadores de avaliação do governo Chávez em 2007	98

Tabela 9. Satisfação com a vida na Venezuela	99
Tabela 10. Ter um sistema político na Venezuela	100

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	1
1. Tema	1
2. Questões de pesquisa	3
3. Metodologia	4
<b>CAPÍTULO 1</b>	10
<b>1. UM RETRATO DAS ESQUERDAS LATINO-AMERICANAS</b>	10
1.1 Da utopia ao dia-a-dia pragmático	10
1.2 Rumo a uma democracia mais social	20
1.3 Brasil e Venezuela: duas alternativas em teste	36
1.3.1 A esquerda de Lula	39
1.3.2 A esquerda de Chávez	43
<b>CAPÍTULO 2</b>	50
<b>2. DUAS ESTRATÉGIAS DE ESQUERDA NA PRÁTICA</b>	50
2.1 Introdução	50
2.2 Saúde Pública na era Lula	52
2.3 Saúde Pública na era Chávez	63
2.4 Educação pública num país extremamente desigual: o caso brasileiro	74

2.5 Educação pública na Venezuela: em busca de estabilidade	80
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>87</b>
<b>3. CONFIANÇA NAS ESQUERDAS LATINO-AMERICANAS</b>	<b>87</b>
3.1 Introdução	87
3.2 O efeito Lula na população	90
3.3 O efeito Chávez na população	96
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>103</b>
<b>5. REFERÊNCIAS</b>	<b>107</b>

# INTRODUÇÃO

## 1. O tema

A seqüência de vitórias eleitorais de partidos de esquerda na América Latina transformou-se em uma das principais marcas dessa região nos anos 90. Com a expansão sem precedentes nesses países, a esquerda teve a oportunidade de desenvolver programas alternativos de governo, que geraram e geram resistência nas elites dominantes assustando o mercado financeiro e alimentando a desconfiança em setores do continente.

Após o avanço crescente da esquerda durante quase duas décadas, é imprescindível avaliar se a chegada da esquerda ao poder, que historicamente se mostra mais voltada aos problemas sociais, produziu mudanças efetivas na qualidade de vida dos latino-americanos. Outra questão fundamental é analisar se essas administrações estimularam um apoio maior ao regime democrático e a institucionalização da democracia social em seus países. Tal conceito é entendido inicialmente como resultado da melhoria nas condições de vida da população, o que aumenta a confiança dos cidadãos em seus governantes e na democracia.

Atualmente, existem duas vertentes dominantes na esquerda latino-americana: Brasil e Venezuela. Desde que chegou à Presidência da Venezuela

em 1999, Hugo Chávez, que integra o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), assume um estilo considerado por Lanzaro (2007) personalista e radical que estimularia a polarização social e impediria consensos mínimos (SANJUAN, 2005). Por outro lado, o presidente venezuelano representa para segmentos populares a esperança de distribuição significativa de renda e de superação de dramas históricos, como a insegurança, o alto custo de vida e o desemprego. Hoje a Venezuela pode ser dividida em duas alas em conflito permanente: grupos favoráveis e contrários a Chávez.

Em 1998, o presidente venezuelano elegeu-se pela primeira vez na onda de desilusão da população com a corrupção e com as elites dirigentes que se alternaram no comando do país e não alcançaram um desempenho eficiente na distribuição de renda. Tal modelo é definido por Lanzaro (2007) como um novo populismo, oriundo da decomposição dos dois partidos dominantes: Acción Democrática (AD) e Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei). Essa forma de governar chavista tem inspirado países vizinhos como Bolívia e Equador.

Por outro lado, o presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva (PT) chegou ao poder em 2003 e moldou uma social-democracia adaptada à realidade latino-americana, a qual exigiu a adoção de uma ideologia mais branda e um discurso moderado. Para conquistar uma fatia maior do eleitorado e garantir a governabilidade, foi necessário abrir mão dos ideais de transformar profundamente a sociedade capitalista e formar uma ampla coalizão de partidos. No partido do presidente brasileiro, houve uma renovação programática em busca do eleitor médio (SANT'ANNA e SILVA, 2008). Essa estratégia eleitoral da esquerda é encontrada em países como Chile e Uruguai.

Com base nessas observações, pode-se afirmar que as administrações de Chávez e Lula representam o centro desta investigação na medida em que os dois presidentes forjaram expressiva liderança na América Latina, tornando-se modelos para as esquerdas latino-americanas.

Nesse sentido, é fundamental analisar essas duas realidades com vistas a avaliar o êxito dos partidos de esquerda na região. A partir da análise dos dois modelos de gestão, é possível discutir o significado contemporâneo do conceito de democracia e sugerir caminhos para os governos superarem a dimensão procedimental do regime democrático.

O tema proposto neste trabalho, portanto, diz respeito aos resultados sociais dos governos de Chávez e de Lula nas áreas de saúde e de educação e a confiança dos cidadãos nos dois principais modelos de governo de esquerda da América Latina: Brasil e Venezuela.

## **2. Questões de pesquisa**

Para investigar o tema, propõe-se o seguinte problema de pesquisa. *Qual é a influência da esquerda da América Latina na melhoria da qualidade de vida da população, quando no poder, possibilitando a consolidação de uma cultura democrática e institucionalização da democracia na sua dimensão social?*

Decorrente dessa indagação, os seguintes objetivos são perseguidos:

1) Analisar a evolução dos principais indicadores sociais em educação e saúde no Brasil e na Venezuela entre 1990 e 2008. Essas áreas foram escolhidas por estarem no topo da lista de preocupações dos latino-americanos. O período longo é selecionado para abranger a gestão dos

antecessores de Chávez e de Lula, permitindo uma análise aprofundada do êxito obtido na fase atual dos governos.

2) Verificar qual administração de esquerda obtém um impacto mais significativo sobre os indicadores sociais.

3) Analisar a evolução ou não do grau de confiança da população nos governantes.

4) Verificar se houve, ou não, um fortalecimento da cultura democrática na região em virtude de os partidos de esquerda estarem no poder.

Depois de comparar a realidade de Brasil e de Venezuela, discute-se se os resultados alcançados permitem afirmar que está em andamento a consolidação de uma dimensão social para a democracia, superando o seu caráter procedimental. Além disso, analisa-se qual modelo de esquerda, se o moderado ou o radical, é o mais favorável à expansão da democracia social e de uma cultura democrática na América Latina.

As principais questões de pesquisa desta dissertação são as seguintes.  
*Existe relação entre governos de esquerda na América Latina e melhoria da qualidade de vida da população? Os indicadores sociais em educação e saúde apresentam um avanço positivo, incidindo no maior apoio da população ao governo de esquerda e desenvolvimento de uma cultura democrática?*

### **3. Metodologia**

Este estudo analisa e compara as diferenças entre resultados sociais obtidos e a confiança dos cidadãos nos dois principais modelos de governo de esquerda da América Latina: Brasil e Venezuela. Trata-se, portanto, de um estudo sobre a cultura política dos países.

Escolheu-se a comparação como método de trabalho porque a política comparada é central para o desenvolvimento da teoria política. A experimentação é o caminho utilizado pela maioria das ciências. Na Ciência Política, a comparação é o principal método. Nesse sentido, o efetivo desenvolvimento da teoria e da capacidade de fazer generalizações exige que as Ciências Sociais sejam comparativas. Nesse aspecto, a política comparada é essencial para o aperfeiçoamento da disciplina. Mesmo assim, não existe um caminho perfeito para conduzir à análise comparativa havendo estratégias melhores ou piores dependendo das circunstâncias. Uma característica universal, em qualquer pesquisa comparativa, é a necessidade de uma consciência atenta para a explicação e desenho da pesquisa (GUY PETERS, 1998). Conforme esse autor, há cinco tipos de estudos comparativos, que serão discutidos na seqüência:

**A) Descrição de um país singular dentro de X:** é o modelo mais comum de análise na disciplina. O ponto fraco é que não é, verdadeiramente, uma pesquisa comparativa. A comparação implícita é possível por meio de séries de estudos sobre um país singular. Uma vantagem é que o estudo de caso singular pode explicar um conceito em evidência em um cenário nacional particular. O país estudado pode ser usado para desenvolver esse conceito. Exemplo: estudos de Robert Putnam (1996) na Itália.

**B) Análise de processos similares e instituições em um número limitado de países selecionados por razões estatísticas:** o investigador separa um pequeno número de processos ou de instituições que aparecem similarmente. Essa amostra é utilizada para identificar a natureza do processo ou instituição. Na prática, esses estudos de caso são capazes de dizer muito.

Nessas pesquisas, o tempo torna-se um elemento importante de análise, adicionando possibilidades de comparação. O objetivo é desenvolver um aspecto da vida política (implícita ou explicitamente).

**C) Desenvolvimento de tipologias ou de outras formas de classificação de países ou unidades sub-nacionais:** as tipologias são usadas para comparar grupos de países e a política interna de cada sistema político. Esta terceira abordagem serve para produzir uma classificação sobre o que se pensa de um Estado, tipologias de países ou de diferentes componentes de um sistema político. Tipologias implicam na interação de duas ou mais variáveis para desenvolver um sistema de classificação. A tipologia, portanto, é a transformação da teoria sobre um objeto estudado para classificar os casos. Há sempre pelo menos duas variáveis cruciais para o entendimento do fenômeno analisado.

**D) Análises estatísticas regionais:** a proposta é testar hipóteses sobre políticas na região. A meta é geralmente fazer uma generalização somente sobre a região e, se for bem sucedida, essa análise pode ser estendida para uma proposição sobre políticas mais geral. Um dos problemas é que esse tipo de estudo tende a motivar o alargamento conceitual. Por exemplo, o conceito de Welfare State tem um sentido particular na Europa e pode ser substancialmente diferente nos Estados Unidos.

**E) Estudos estatísticos globais:** utilizam toda a população dos países. Mensuram variáveis políticas e sócio-econômicas e aplicam testes para relacioná-las. Esse modelo de pesquisa faz contribuições, mas revela sérias deficiências. Também pode ser prejudicado pelo alargamento conceitual.

A pesquisa proposta nesta dissertação pode ser enquadrada no terceiro tipo. Apesar de não haver a pretensão de fazer uma tipologia, o objetivo é comparar diferentes resultados sociais em saúde e em educação, que são oriundos da comparação da política pública interna desenvolvida em cada país estudado.

Para executar o estudo, utilizam-se dados sobre educação e saúde entre 1990 e 2008 de institutos de pesquisa nacionais e internacionais acessados por meio da Internet e de visitas no Brasil e na Venezuela. Entre as principais fontes consultadas estão: os Ministérios da Educação e da Saúde dos governos brasileiro e venezuelano, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Nacional de Estatística da Venezuela, Instituto Venezolano de Análisis de Datos (IVAD), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Observatorio Venezolano de la Salud (OVS), do Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), da Universidade Central da Venezuela (UCV), e Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

Além do diagnóstico econômico e social, é feita uma análise da avaliação dos governos pela população, que é medida através da Pesquisa Mundial sobre Valores ([www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)). Por meio dos dados coletados, é possível averiguar qual é a opinião dos cidadãos sobre a democracia, se há ou não maior confiança e apoio ao regime democrático e se houve o fortalecimento da cultura democrática. Nas pesquisas de opinião, também é avaliado o grau de satisfação com a vida cotidiana. Brasileiros e venezuelanos analisam se houve ou não melhora após a ascensão da esquerda nos seus países. No caso do Brasil, também foram utilizadas

pesquisas do Ibope, contratadas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que tratam do mesmo tema. No caso da Venezuela, foram utilizadas pesquisas de opinião do IVAD sobre o governo Chávez<sup>1</sup>.

A dissertação foi estruturada em três partes. No primeiro capítulo, examina-se o debate que envolve a definição do conceito de esquerda, suas visões sobre política social, concepções de Estado e de democracia. Também se analisa a discussão sobre as limitações das teorias dominantes em relação aos modelos democráticos, constatando a necessidade de redefinição. Na terceira seção do capítulo, avaliam-se as diferenças entre as duas modalidades de esquerda latino-americana estudadas nesta dissertação. O objetivo é contextualizar a situação de cada país de forma a permitir a posterior comparação das diferenças em nível governamental.

O segundo capítulo apresenta a radiografia da educação e da saúde nos dois governos. Indicadores escolhidos e a justificativa para selecioná-los são apresentados. Analisa-se a situação de cada país separadamente e os dados escolhidos. Posteriormente, é feita uma comparação entre a evolução dos indicadores em educação e saúde nos dois modelos de esquerda.

No terceiro capítulo, examinam-se as perguntas dos questionários de avaliação dos governos, que foram escolhidas junto à Pesquisa Mundial sobre Valores, e as razões para defini-las. Nesse sentido, avaliam-se estudos de opinião de brasileiros e de venezuelanos sobre a satisfação com a vida cotidiana e o grau de apoio ao regime democrático. Os itens selecionados em levantamentos do CNI/Ibope sobre o governo Lula e do IVAD sobre a gestão Chávez, como o grau de aprovação e confiança no presidente, também são

---

<sup>1</sup> As pesquisas CNI/Ibope estão disponíveis no site [www.cni.org.br](http://www.cni.org.br). Acessado em 13 de novembro de 2008. Os levantamentos do IVAD estão disponíveis em [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com). Acessado na mesma data.

detalhados. Apresenta-se também a avaliação dos cidadãos sobre os governos e analisa-se, comparativamente, se os resultados alcançados nas duas áreas estimulam o aumento do apoio ao regime democrático e, conseqüente, institucionalização da democracia social e fortalecimento da cultura democrática nos países.

Existem controvérsias metodológicas sobre a validade de comparar indicadores sociais objetivos com pesquisas de opinião, que reúnem dados agregados. As razões que sustentam a posição adotada nesta dissertação serão explicadas no último capítulo, quando tal comparação será efetuada.

Por fim, chega-se à conclusão da pesquisa onde são discutidas sugestões para que os modelos de esquerda da região consigam aperfeiçoar sua dimensão social e a democracia.

## CAPÍTULO 1

### UM RETRATO DAS ESQUERDAS LATINO-AMERICANAS

#### 1.1 Da utopia ao dia-a-dia pragmático

Do ponto de vista histórico, a esquerda caracteriza-se por atribuir ao Estado um papel ativo na execução de uma missão humanitária: combater a injustiça social, reduzir desigualdades sociais e redistribuir equitativamente a renda (SANT'ANNA e SILVA, 2008). Por essa razão, uma das grandes bandeiras de comunistas e de socialistas era a extinção da propriedade privada (BOBBIO, 1995). Nessa ótica, a direita representa seu oposto por temer a obrigação de assumir o custo da igualdade social. Assim, defende um Estado mínimo que serve apenas à manutenção da administração pública. Motivo: evitar a perda do controle decorrente do avanço da democratização. A idéia é deixar o mercado livre para regular a vida social (BOIX, 2003).

Em nível institucional e governamental, direita e esquerda apresentam discursos antagônicos. A primeira considera o tamanho do Estado excessivo e identifica uma intromissão indevida nas esferas econômica e social, oferecendo como solução o enxugamento da estrutura estatal. Em contrapartida, a esquerda defende que o Estado não seja diminuído e tenha a incumbência de intervir economicamente e socialmente para enfrentar injustiças.

Historicamente, os significados dos termos\_ esquerda e direita\_ são definidos de forma relacionada, um sendo a antítese do outro. Defini-los apenas como uma expressão do pensamento ideológico é simplificar o que é mais complexo. Afinal, as duas definições representam programas contrapostos em relação a valorações, idéias e interesses acerca da direção que a sociedade deve tomar. A visão negativa de um implica, necessariamente, em um ponto de vista positivo sobre o outro (BOBBIO, 1995).

Singer (2002) sustenta que quem tem interesse na distinção dos conceitos são os partidos de esquerda porque carregam propostas capazes de mobilizar segmentos populares. Com base em um estudo sobre a identificação ideológica do brasileiro nas eleições de 1989 e 1994, o autor define que a diferença entre os termos está na forma de buscar a igualdade. Nesse aspecto, a esquerda está vinculada a um questionamento da autoridade do Estado, em seu caráter representativo de movimentos sociais, para promover ações igualitárias por meio da transformação da sociedade. Tais grupos enxergam muitas vezes os interesses dos ricos na legislação vigente. Sendo assim, estão dispostos a arriscar até certo ponto a ordem em favor da justiça. Em sentido contrário, a direita prefere reforçar a ordem pública a se aventurar em uma mudança radical no status quo. Em determinados momentos, é capaz de angariar apoios entre trabalhadores quando o que está em jogo são questões de política externa, eficiência administrativa ou moralidade.

Ranincheski (1998) também analisou a distinção entre direita e esquerda a partir da percepção do eleitorado da Região Metropolitana de Porto Alegre nas eleições de 1978, 1994 e 1996. Segundo a autora, os dados analisados indicam certa correspondência entre algumas definições teóricas, como a de

Bobbio (1995) descrita acima, e as respostas simples manifestadas pelos entrevistados. Na dimensão relativa ao posicionamento em relação ao governo, que aparece em primeiro lugar nos critérios adotados pelos eleitores, a direita é definida como governo e a esquerda é entendida como oposição, havendo uma clara disposição de pensar os dois termos como contrários.

Diferentes concepções sobre essa questão geram controvérsia. Ao estudar Brasil, Argentina e Uruguai, Serna (2000) preferiu utilizar um conceito de esquerda de modo operativo, considerando um campo político-ideológico situado em sistemas políticos em contextos sócio-históricos concretos.

Segundo esse autor, é possível identificar o cruzamento de dois tipos de dimensões básicas. Uma põe ênfase no eixo “posicional-espacial” que define distâncias espaciais entre os atores do sistema político. Tal dimensão resume formas de competência entre os atores em suas orientações de mudança política e social que pode incorporar uma variedade de clivagens sociais. A segunda dimensão de corte substantivo ou ideológico introduz, por uma parte, uma série de orientações ideológicas contrastantes, originariamente entre liberalismo e conservadorismo, logo substituída pela polarização entre o capitalismo liberal e o socialismo. E, por outra, a referência a clivagens sociais diferenciadas em termos de classes sociais contraditórias como burguesia e proletariado. Em qualquer hipótese, essa segunda dimensão traz maiores dificuldades operativas, considerando as evoluções sociais, políticas e econômicas internacionais das duas últimas décadas, o que configurou um realinhamento da oposição entre esquerda e direita.

Apesar da dificuldade em definir em que consiste o termo, é inegável a vocação social das legendas de esquerda, arraigada em considerações de teor

ideológico, uma vez que muitos integrantes tiveram origem entre a população mais excluída. Para Castañeda (1994), os militantes de esquerda mantêm uma preocupação retórica, no entanto, real com a justiça social, com a implantação de políticas econômicas e sociais redistributivas e com o desenvolvimento.

Bobbio (1995) <sup>2</sup> define a igualdade como a característica central da esquerda. Conforme ele, o elemento que melhor define as doutrinas e movimentos considerados de esquerda é o “igualitarismo”, entendido não como uma utopia. Mas como uma tendência a exaltar o que torna os homens mais iguais do que desiguais. Por esse motivo, os partidos de esquerda favorecem políticas cujo objetivo é deixar os cidadãos desiguais mais iguais. A direita, portanto, é mais desigual em relação à esquerda. Seguindo esse raciocínio, o critério mais freqüente para distingui-la da direita é a diversa postura que os homens organizados em sociedade assumem diante do ideal de igualdade. Com a meta da liberdade e da paz, essa é uma das principais aspirações que, em última instância, os cidadãos lutam para alcançar.

Na América Latina, houve três ondas de esquerda no século XX (HUNTINGTON, 1994). Nos anos 20, surgiu a primeira onda a qual alimentou o crescimento do comunismo e do anarquismo que deram estímulo ao sindicalismo. A segunda ocorreu no contexto da Guerra Fria com mobilização e luta armada, uma das vertentes latino-americanas mais significativas. Já a terceira onda ocorreu após o fim da disputa velada entre Estados Unidos e ex-União Soviética e apresenta traços distintos: nasce e se consolida nos países latino-americanos como uma contraposição à pressão neoliberal do Consenso de Washington nos anos 90 (CONSTANZA, 2000). De acordo com a autora,

---

<sup>2</sup> Bobbio enfrenta críticas daqueles que pensam não existir mais distinção entre direita e esquerda. É alvo também de quem questiona seus critérios ou os considera insuficientes.

essa onda é estatista, movimentista, keynesiana, social-democrata, essencialmente política e desfruta de ampla capacidade de mobilização nos movimentos sociais.

Nos últimos anos, a essência do discurso das siglas de esquerda manteve-se intacto. Pode-se afirmar, no entanto, que uma conjugação de fatores motivou a gradual alteração nas estratégias. O primeiro fator é a perda de um paradigma histórico, que alimentou sonhos de gerações por quase um século, representado pela queda do Muro de Berlim em 1989. Com a conseqüente crise do socialismo real e a consolidação da hegemonia norte-americana, houve a expansão de governos neoliberais que conduziram privatizações, políticas econômicas favoráveis ao livre mercado e programas de ajuste fiscal nos Estados (WASSERMAN, 2003). Nesse cenário, a perspectiva de mudança social via revolução perdeu força e começou a cair em descrédito entre os países latino-americanos.

Durante esse processo de mutação, a maioria das esquerdas latino-americanas tornou-se mais reformista do que revolucionária e começou agir de forma a conquistar o poder por meio da competição eleitoral nas urnas. Com o avanço das políticas neoliberais, tornou-se praticamente inviável pensar em uma alternativa à realidade posta. A partir dos anos 80, setores moderados já haviam renunciado a convicções ideológicas para conduzir políticas econômicas conservadoras (CASTAÑEDA, 1994).

Tal contexto teve impacto direto na América Latina e pressionou por uma reorientação partidária dos partidos de esquerda. Quem defendia alterações radicais na sociedade passou a pensar em uma nova agenda de luta.

Nessa direção, ao elaborar um balanço da esquerda na América Latina, Castañeda (1994) <sup>3</sup> conclui que o grande desafio é conceber um caminho alternativo viável e inovador ao sistema vigente. Nessa busca, persiste um dilema: defender um modelo econômico e social diferente, mesmo com o risco de ser considerado ilusório, ou moldar os existentes de maneira a transformá-los em algo novo, sem se opor totalmente às regras em vigor? Apesar da resistência de alguns grupos em apenas administrar a realidade e aplicar correções sociais gradativas, aceitar a lógica de mercado pode preparar as condições para a construção de um novo paradigma. Para viabilizar essas metas, o autor propõe a costura de uma ampla coalizão, incluindo setores que não sejam de esquerda, sem esquecer a implantação de medidas que sinalizem uma diferença em relação ao período anterior.

Contrariando a perspectiva, em nível internacional, de que não havia alternativas ao capitalismo, o contexto latino-americano manteve-se propício ao desenvolvimento de legendas de esquerda em razão das disparidades sociais agravadas pelo neoliberalismo. Posteriormente, a crise desse sistema deu uma nova oportunidade de afirmação da esquerda como alternativa real (WASSERMANN, 2003).

A expansão da esquerda ocorreu de duas formas entre os latino-americanos. A primeira refere-se à aparição de agentes e de correntes de esquerda que formaram blocos autônomos consistentes na busca por uma alternativa de poder. A outra modalidade relaciona-se à reconversão de setores de esquerda mais radicais para a hegemonia dos setores de centro-esquerda

---

<sup>3</sup> Outros autores com diferentes abordagens teóricas, como Giddens (1995), também discutem a dificuldade dos partidos de esquerda em conceber projetos alternativos de governo.

como estratégia de acesso mais rápido ao governo e com a formação de alianças amplas com segmentos do sistema político tradicional (SERNA, 2003).

Nas últimas três décadas, as siglas de esquerda paulatinamente reformularam programas em busca de propostas mais moderadas, realistas e reformadoras para atender à expectativa do eleitor médio. A cada eleição, fica mais evidente a guinada rumo ao centro. Amplas coalizões de governo indicam uma mescla de partidos, historicamente, de esquerda com legendas que estão mais à direita no espectro político. Objetivo: buscar mudanças graduais no sistema sem representar ameaça ao Estado de direito.

Paralelamente a esse processo, cresce na América Latina uma linha mais radical, com postura fortemente contrária à influência dos Estados Unidos nas decisões governamentais, sinalizando a pretensão de ser o protagonista de uma revolução que busca alterar hierarquias entre ricos e pobres por meio da distribuição de renda. Um exemplo é o boliviano Evo Morales, primeiro presidente eleito de origem indígena na Bolívia, que reforçou a histórica disputa entre índios nativos e bolivianos com descendência europeia. Essa divisão social perpetua-se há pelo menos 500 anos. Em meio a um forte e violento conflito racial e acentuada mobilização popular, tenta-se romper radicalmente com modelos econômicos e sociais pré-existentes no país (ORTIZ e SCHORR, 2008).

Em virtude desses acontecimentos, Lanzaro (2007) visualiza na América Latina um novo ciclo de desenvolvimento de grupos políticos de esquerda ou centro-esquerda, progressistas em um sentido mais amplo, que melhoram sua posição como forças de oposição, conquistam postos em distintos níveis da administração regional e competem com expectativas de alternância em escala

nacional, chegando ao governo. Essa situação é cada vez mais comum e o número de casos é crescente. As experiências em curso são diferentes daquelas vivenciadas no passado.

Tais movimentos chegam ao poder depois de reciclarem suas idéias centrais. A esse respeito, Sant'Anna e Silva (2008) identificaram a redefinição de prioridades a partir da análise dos programas partidários dos principais partidos de esquerda do Brasil, Chile, Bolívia e Uruguai. No Brasil, nos anos 80, constatou-se que o PT insistia em defender a educação e saúde como bens públicos para todos os cidadãos. A universalização dos serviços seria comandada pelo Estado. Não havia, entretanto, indicação de fontes de recursos para cobrir o aumento das despesas nem previsão de ações pontuais para resolver problemas sociais. Na década de 90, no entanto, inicia-se uma mudança gradual e profunda no discurso dos partidos de esquerda. Emerge a oferta de programas sociais específicos e uma abordagem mais reformadora das diferenças sociais. Outra novidade é que a esquerda começa a se preocupar em como manter financeiramente os projetos e a defender que o Estado divida obrigações sociais com a sociedade civil organizada. Houve uma influência decisiva nesse processo: a experiência parlamentar e de governo em prefeituras e Estados.

Na atualidade, as esquerdas latino-americanas predominantes na cena nacional representam uma grande diversidade. A maior parte abandonou os ideais de transformar profundamente a sociedade capitalista para garantir primeiro o sucesso eleitoral e, posteriormente, a governabilidade graças à formação de uma ampla aliança. Em vez de construir uma sociedade

alternativa em longo prazo, a meta é incluir os excluídos ou pelo menos reduzir os danos do capitalismo no presente.

Conforme Lanzaro (2007), que elaborou uma tipologia das esquerdas latino-americanas com base na fortaleza e debilidade dos partidos, tipo de legenda e movimento que compõe o governo, há características diferentes no modo de administrar, no estilo de liderança do presidente, nos formatos de democracia e nas políticas públicas desenvolvidas.

Essas mudanças de rumo da esquerda não significam, no entanto, descartar demandas sociais, que continuam sendo uma das maiores preocupações dessas administrações. O que mudou foi o enfoque que passou de propostas sociais praticamente estruturais e estatizantes para reformas mais específicas e focalizadas, que necessitam do apoio decisivo da iniciativa privada e da sociedade civil organizada (SANT'ANNA E SILVA, 2008).

Segundo esses autores, outro traço que ainda distingue as siglas de esquerda é a valorização dos atributos substantivos da democracia, embora haja um número crescente de defensores das características representativas. Tal postura ganhou força após os movimentos de esquerda enfrentar a repressão das ditaduras militares que governaram a América Latina nos anos 60 e 70. Passado esse período, a esquerda participou da reconstrução das instituições democráticas a partir dos anos 80.

Para Serna (2000), essas organizações à esquerda representam novos atores políticos que emergiram dos processos de redemocratização e criaram formas inéditas de intermediação entre a política e a sociedade. Tornaram-se porta-vozes do descontentamento popular. Foram centrais na construção de uma democracia em termos de desejabilidade e de legitimação democrática. A

moderação das críticas a efeitos econômicos do sistema capitalista, entretanto, não se traduziu na elaboração de modelos ou de políticas econômicas alternativas claras, consistentes e consensuais.

Após a conquista de eleições livres e de alternância de governantes, o maior desafio das siglas de esquerda é superar uma visão procedimental de democracia que predomina na literatura, como se a opção liberal fosse o único caminho. A maior parte dos autores adota o conceito elaborado por Schumpeter (1961) e a tese da poliarquia de Dahl (2005). Nesse entendimento, o que caracteriza o regime democrático é a existência de uma rotina de pleitos eleitorais nos países. Os atores políticos que contam no sistema são as elites que se revezam no poder, os governos e os partidos.

Tendo em vista a dificuldade de formar consensos na comunidade acadêmica sobre o significado e o alcance das definições de esquerda, pretende-se ter como parâmetro neste trabalho a essência histórica do conceito, que se caracteriza pela prioridade dada à implantação de ações de cunho social quando esses movimentos assumem governos. Ou seja, o objetivo maior, que norteia historicamente setores considerados de esquerda, é pelo menos reduzir ou eliminar os prejuízos trazidos pelo capitalismo, principalmente, entre as classes mais empobrecidas da população. Ao mesmo tempo, serão levadas em conta peculiaridades dos dois modelos de esquerda predominantes na América Latina. Mais adiante as experiências em curso no Brasil e na Venezuela serão caracterizadas dando-se ênfase às diferenças entre os dois modelos.

## **1.2 Rumo a uma democracia mais social**

O ressurgimento e fortalecimento da democracia no seu sentido formal é um dos fenômenos mais marcantes do século XX. Houve revezes e derrotas no período, no entanto, a extraordinária expansão democrática é um fato inegável. Nas últimas décadas, o grau de democratização na maioria dos países, em especial na América Latina, cresceu em termos procedimentais, de participação e de competição política (PNUD, 2004). A região, entretanto, não consegue avançar na dimensão social (BAQUERO, 2007).

Os teóricos, geralmente, desenvolvem análises sobre as características, estruturais, institucionais ou formais da democracia para averiguar se o sistema funciona. Neste estudo, o objetivo é outro. A meta é discutir a principal deficiência dos regimes democráticos contemporâneos: a dificuldade em garantir igualdade social, distribuição de renda e desenvolvimento humano em uma economia capitalista. Baquero (2007) analisa que a dimensão social do regime democrático está sendo negligenciada. Assim, ao não se incorporar à equação democrática contemporânea aspectos como a desigualdade, a exclusão social e o crescimento da pobreza, corre-se o risco de comprometer os ganhos formais do modelo democrático.

Quando os governos não garantem o atendimento de demandas mínimas, a sustentação do regime democrático é ameaçada. A constante insatisfação da população com os governantes tem gerado uma onda de desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas, que pode ser definida como desconfiança institucional. Tal realidade é apontada por estudos desenvolvidos por autores como Baquero, Schneider, Linhares et al (2005).

Levantamentos empíricos como os promovidos pela Pesquisa Mundial de Valores também sinalizam para a mesma direção.

Nesse aspecto, um governante que não conta com a confiança dos cidadãos prejudica um desempenho democrático positivo em seu país. Em longo prazo, a desconfiança pode gerar instabilidade ao sistema, uma vez que a confiança está calcada na expectativa das pessoas de que os representantes eleitos satisfaçam as suas necessidades. Segundo Robert Putnan (1996:24), “as instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar acordo. Queremos que o governo faça coisas, não apenas decida coisas”.

Tendo em vista as razões discutidas no parágrafo anterior, pode-se afirmar que é imprescindível para os governos estimular uma cultura política e democrática de forma a assegurar a manutenção da democracia. Diferentes autores destacam a importância da cultura política para garantir a solidez do regime e das relações entre Estado e sociedade. Almond e Verba (1969, 1983) sustentam que a cultura política está relacionada com o senso de identidade nacional, atitudes participativas, atitudes em relação ao governo e conhecimento em relação aos processos de decisão. A esse respeito, Baquero (2000) faz uma releitura contemporânea sobre o conceito de cultura política e aponta duas vertentes teóricas complementares: uma que reforça o papel exercido pelos indivíduos e, outra que trata o indivíduo como ser racional na busca dos melhores resultados para si. Nesse contexto, surgiram os bancos de dados de opinião pública facilitando a pesquisa sobre as relações entre Estado e sociedade, sendo a cultura um fator determinante da atitude política.

Apesar da dificuldade de produzir uma definição única para o termo cultura democrática, o conceito utilizado nesta dissertação é baseado na discussão dos autores citados acima. Pode ser traduzido também como os valores e relações que estimulam a participação das pessoas, a confiança nos governos e as atitudes diante do poder público, essenciais na longevidade da democracia.

Em um cenário marcado por regimes democráticos limitados, pretende-se analisar se os governos de esquerda realmente são eficientes no combate à exclusão social e se conseguem ou não consolidar uma democracia social nos países latino-americanos. Nesse sentido, o objetivo é verificar se há ou não estímulo à confiança dos cidadãos no sistema e um conseqüente reforço da cultura democrática.

Primeiramente, será discutido o conceito de democracia. Existem inúmeras definições para regime democrático. Depois de séculos de investigação sobre o tema, a teoria da democracia na sua dimensão formal continua a ser insuficiente para a compreensão da realidade latino-americana (BURCHARDT, 2008). As características dos países da região indicam que é importante estudar modelos alternativos de democracia para se superarem falhas. Segundo o autor alemão, a teoria existente prejudica a compreensão dos problemas sociais enfrentados pelos regimes democráticos e a forma de superá-los. Com uma teoria adequada à situação da América Latina, é possível pensar caminhos alternativos. Ao se fazer uma releitura da história da teoria da democracia formatada até a atualidade, pode-se traduzir o conceito como sinônimo de igualdade política, soberania popular e governo de maiorias.

A persistência de problemas sociais insolúveis nos países latino-americanos, porém, obriga os governantes a repensarem o conceito de democracia que melhor se aplica à situação regional. Até o momento, as teorias desenvolvidas têm se mostrado incapazes na avaliação da incongruência entre regimes democráticos e uma situação social precária.

Buscar respostas a esse paradoxo e fortalecer o regime democrático é uma responsabilidade inadiável da esquerda porque durante anos uma ala representativa da esquerda desprezou a democracia. Esses segmentos consideravam a democracia um mecanismo corrupto, burocrático e imposto por estratos sociais abastados com o objetivo de manter a supremacia sobre os pobres. Nesse contexto, espalhou-se a dúvida sobre o verdadeiro compromisso dos partidos de esquerda com o regime democrático. A desconfiança sobre a postura democrática da esquerda surgiu quando muitos grupos adotaram modelos de gestão não democráticos. Com a expansão de ditaduras pelos países latino-americanos nos anos 60 e 70, seguida de uma intensa repressão à diversidade de pensamento, a esquerda começou a perceber os atributos intrínsecos da democracia e colocou o tema como prioridade em sua agenda contemporânea (CASTAÑEDA, 1994).

Nesse sentido, concorda-se com Castañeda de que chegou o momento da esquerda acertar as contas com o passado, atuando de forma intransigente contra a falta de democracia na tomada de decisões e renunciar a qualquer forma de corrupção. Nesse aspecto, um dos principais desafios é tornar os regimes democráticos da região mais sociais e menos formais, sem que isso signifique a erradicação das regras consensuais de mediação política, o que implica uma profunda reforma nas instituições democráticas vigentes,

tornando-as mais responsáveis e representativas. A reforma do Estado e da democracia deve integrar a proposta democrática da esquerda.

Antes de definir e discutir por que a democracia social, um regime mais evoluído em comparação com o meramente formal, deve ser uma meta no horizonte dos partidos de esquerda latino-americanos, diferentes perspectivas sobre o que é um regime democrático serão discutidas na seqüência.

Uma das concepções mais clássicas a esse respeito foi elaborada por Schumpeter (1961). Como é amplamente conhecido, pode-se resumir seu pensamento estabelecendo a democracia como um “método político”, ou seja, um “arranjo institucional” para se chegar a uma decisão legislativa e administrativa, que garanta o bem comum, no qual um indivíduo adquire poder decisório após vencer uma luta competitiva por votos em eleições. O método democrático somente funcionará satisfatoriamente se todos os atores políticos observarem as regras do jogo e concordarem com os princípios que regem a estrutura institucional. Tal análise sustenta a teoria da liderança competitiva.

Coube a Bobbio (1979) avançar no argumento schumpeteriano e transformar o procedimentalismo em normas para a constituição do governo representativo (SANTOS, 2002). De acordo com Bobbio (1989), a democracia é constituída por um conjunto de regras para a formação de maiorias, entre as quais deveria destacar o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na delimitação do eleitorado.

Um dos limites do procedimentalismo é não oferecer a possibilidade de formas ampliadas de democracia e se resumir à repetição de eleições e regras eleitorais nos países. Falta detalhar como viabilizar a representação de

identidades diferentes em larga escala e como se dará a prestação de contas dos governantes (SANTOS, 2002).

Segundo esse autor, no período do pós-guerra, surgiram concepções contra-hegemônicas, que aproveitaram o procedimentalismo como resposta ao problema da democracia. O entendimento era que o procedimento é uma forma de vida e a democracia é o aperfeiçoamento da convivência humana. Era uma forma de negar tentativas de homogeneização das formas de organização da sociedade.

Dahl (1989) contribuiu decisivamente nos contornos do que hoje se entende por democracia. Ele analisa as duas teorias modelo sobre a democracia, consideradas mais representativas e influentes, para diagnosticar os problemas trazidos e não resolvidos pelos teóricos. A meta é propor uma alternativa mais explicativa. A Teoria Madisoniana representa a doutrina predominante nos Estados Unidos. Segundo o entendimento madisoniano, há um esforço para se chegar a uma acomodação entre o poder das majorias e o das minorias, entre a igualdade política de todos os cidadãos adultos por um lado. Por outro, no entanto, há o desejo de lhes limitar a soberania. Já a explicação rival mais constante é a Teoria Populista. Na percepção dessa corrente, a soberania popular e a igualdade política são os únicos objetivos. Deve ser, portanto, condição necessária à política pública que ela se conforme a preferências do maior número de cidadãos (eleitores ou legisladores).

Tanto a Teoria Madisoniana quanto a Populista são incompletas (DAHL, 1989). Conforme esse autor, como sistema político, a primeira provou ser duradoura. Apresenta, porém, falhas graves nos fundamentos lógicos e unidade científica, que guiam na elaboração de pressupostos. Por exemplo, o

fim a ser alcançado é uma república (democracia) não-tirânica. Assim, existiria controle recíproco de líderes para evitar a tirania. É uma idéia inadequada porque não é demonstrado se o controle recíproco é capaz de impedir a tirania. Outra deficiência é subestimar a importância dos controles sociais mútuos, característicos em qualquer sociedade plural.

Em meio a críticas contundentes ao pensamento madisoniano, a Teoria Populista é ainda mais questionada (DAHL, 1989). De acordo com esse autor, uma das maiores dificuldades de explicação é ignorar a diferença nas intensidades de preferências. Postulam-se apenas duas metas a serem maximizadas: a igualdade política e a soberania popular. Além disso, a teoria não indica os custos e ganhos prováveis a serem medidos. A maior falha é o fato de não ter como ser testada empiricamente. Falta dizer como se aproximar da igualdade política e da soberania popular no mundo concreto.

Diante da insuficiência das explicações correntes sobre a democracia, Dahl (1989) propõe um modelo alternativo. Segundo ele, a eleição é a técnica decisiva para garantir que os governantes serão relativamente responsáveis perante os cidadãos. A rotina de pleitos e atividades entre eleições são processos cruciais para que os políticos se mostrem um pouco mais sensíveis às preferências de alguns cidadãos comuns. Mesmo assim, os pleitos não garantem que as decisões se enquadrarão ao desejo da maioria dos adultos e dos eleitores. Mesmo destacando os defeitos no sistema americano, Dahl considera-o como exemplo por proporcionar alta probabilidade de que todos os grupos ativos e legítimos se farão ouvir em algum estágio do processo de tomada de decisões. Como evoluiu, o sistema americano sobrevive e será eficiente enquanto mantiver as condições sociais fundamentais da democracia.

Apesar disso, o autor reconhece que é quase impossível exportar o modelo norte-americano para outros países.

A análise de Dahl enriquece o debate ao tratar de condições gerais que favorecem a democracia. Falta desenvolver, no entanto, uma explicação contundente e específica, que contemple os países latino-americanos e suas dificuldades de consolidação democrática.

Após a terceira onda de democratização definida por Huntington (1994), a democracia nos países latino-americanos permanece limitada. A maioria dos Estados latinos enquadra-se nos critérios definidos por Dahl (2005) e aperfeiçoaram-se como poliarquias nos últimos anos (PNUD, 2004). Segundo o conceito cunhado pelo professor norte-americano, as democracias contemporâneas são pobres aproximações do ideal democrático. Por isso, devem ser chamadas de poliarquias. Nenhum regime está suficientemente democratizado. Para ele, a democratização consiste em um processo progressivo de aumento da competição e da participação política. Desse modo, se há parcelas expressivas da população sem direito a voto, o governo não poderá ser considerado democrático.

A definição de poliarquia tornou-se um clássico nos estudos da Ciência Política por oferecer critérios claros e objetivos para a classificação de regimes políticos. Com base na concepção de Dahl (2005), é possível avaliar o quanto um regime está próximo ou longe do ideal. Ele rompe com a tradição de investigadores sociais, que não se ocupavam da temática da transformação de um regime autoritário em uma democracia. Em vez de defender que a democracia é o resultado da modernização, o fator determinante passa a ser a intervenção dos atores políticos e de suas escolhas institucionais.

O diferencial de Dahl é o êxito em escapar da Teoria da Modernização. O autor enfatiza o pluralismo da sociedade como questão determinante para o sucesso da democracia, que é fruto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito. Assim, o pluralismo de Dahl traduz-se em competição e participação política. Não há incompatibilidade entre democracia e subdesenvolvimento.

A teoria dahlsiana fornece instrumentos para a compreensão da democracia presente na América Latina. Um regime democrático, segundo Dahl, se sustenta no equilíbrio de forças: a situação tolera a oposição quando confia na possibilidade de manter o poder na eleição e descobre que o custo de eliminar os adversários é muito alto. A oposição aceita participar da eleição em vez de partir para a revolução quando acredita nas chances de vitória. A adesão à democracia não tem a ver com cultura ou valores, mas com a estratégia de atores políticos.

Przeworski, Alvarez e Cheibub (2000) sustentam que a democracia é um sistema em que os partidos perdem as eleições. A alternância dos funcionários eleitos é a face evidente da contestação pública. Para considerar um regime democrático, não basta sua longevidade e sim a possibilidade de a oposição eleger o governo. A incerteza sobre os resultados eleitorais é uma característica marcante. As regras para um regime democrático podem ser resumir em três: o chefe do Executivo deve ser eleito, a legislatura tem de ser escolhida em pleitos e deve existir mais de um partido.

Os países latino-americanos são realmente democráticos? A resposta é positiva quando se leva em conta a rotina de pleitos para renovar mandatos parlamentares e presidenciais. Quando se questiona o nível de igualdade e de

desenvolvimento humano dos cidadãos, no entanto, percebe-se que o regime democrático é falho na região. A característica dahlsiana principal da democracia continua inatingível entre os latino-americanos. A contínua satisfação pelo governo dos anseios dos cidadãos, politicamente iguais, está distante de se concretizar. Os cidadãos plenos de Dahl devem ter oportunidade de formular e expressar suas preferências de forma individual ou coletiva e ter suas opiniões consideradas pelo Executivo sem discriminação.

Nesse aspecto, o conceito de Dahl é incompleto. Falta uma definição mais precisa que abarque claramente a dimensão social da democracia, esquecida pela maioria dos teóricos ao longo do século XX. Além de procedimentos que garantam eleições idôneas e fontes alternativas de informação, a democracia deve significar capacidade de atender a demandas mínimas. Cada cidadão deve ter o direito de usufruir de pelo menos três refeições diárias, assistência médica de qualidade e moradia.

Vale lembrar o que foi discutido anteriormente. Se políticas sociais permanentes para amenizar a desigualdade extrema não forem implementadas na região, até mesmo os regimes poliárquicos enfrentarão a ameaça de sucumbir. Há uma necessidade crescente de uma democracia mais social e menos liberal.

Defensor ferrenho da democracia liberal, Sartori (1994) é contrário à argumentação desenvolvida anteriormente porque acredita que um regime democrático real é incapaz de corresponder ao ideal, sendo resultado da interação entre ideais e fatos concretos. Um regime democrático é uma fórmula para exercer o poder limitado da maioria, que respeita os direitos das minorias. Idéias erradas sobre a democracia criariam expectativas irreais e explicariam

as razões do fracasso do sistema. O problema estaria na definição do termo. Assim, todos estariam em um obscurecimento conceitual porque se passou de uma descrição excessiva para uma defesa significativa do valor. Enquanto isso, a democracia está congestionada, pressionada por todos os lados e tem pouca capacidade de governo e de tomar decisões.

No modelo democrático de Downs (1999), o governo quer maximizar votos e não, necessariamente, bem-estar. A meta principal dos eleitos, que são movidos pela busca de renda e de prestígio, é angariar apoios políticos para assegurar a reeleição. Com essa finalidade, os partidos elaboram políticas que correspondam às expectativas do eleitorado. Buscam, porém, votos e nem sempre uma sociedade melhor.

Burchardt (2008) contesta essa visão. Segundo ele, a concepção simplista proposta pela teoria da transição facilita a análise empírica de regimes liberal-democráticos. Não explica, no entanto, satisfatoriamente aspectos importantes das democracias latino-americanas porque a situação local é oposta a alguns pressupostos centrais dessa teoria, fundamentados numa ótica de mercado, universalista e liberal de democracia. Para o autor alemão, a redução efetiva da desigualdade não deve se produzir por meio da oferta de oportunidades individuais ou da democratização do acesso. Deve ocorrer mediante a promoção econômica e o empoderamento dos segmentos mais vulneráveis.

A discussão sobre a qualidade da democracia voltou ao centro do debate junto com a terceira onda de democratização (SANTOS, 2002:42). Segundo esse autor: “quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia

de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma degradação das práticas democráticas”.

Conforme esse autor, uma das limitações das teorias democráticas é que a discussão ficou praticamente restrita a uma concepção hegemônica de democracia, definida como representativo-elitista-elitista, que pretendia estender o modelo de democracia liberal-representativa, característico do Hemisfério Norte, ao restante do mundo sem levar em conta as particularidades dos países do Sul.

Na primeira metade do século XX, o debate concentrou-se em torno da desejabilidade da democracia que gerava desconfiança entre as elites por implicar em maior participação de cidadãos, incluindo aqueles com pouco estudo. Apesar de o regime democrático ser escolhido como forma de governo, a proposta hegemônica, definida ao final das duas guerras mundiais, trouxe consigo a limitação das formas de participação e de soberania em favor de um consenso sobre um procedimento eleitoral (SANTOS, 2002; SCHUMPETER, 1961).

Segundo Santos (2002), outra análise predominante referia-se às condições estruturais para se explicar a baixa intensidade democrática. A investigação incluía o questionamento se o capitalismo e os regimes democráticos eram compatíveis. Barrington Moore (1975) deu início a essa análise nos anos 60. Em meio à discussão, autores propunham outro olhar sobre a questão, tendo como enfoque as qualidades redistributivas da democracia. As pesquisas se concentravam no seguinte raciocínio. À medida que países garantem a democracia, os governantes começam a desenvolver uma tendência distributiva em razão da chegada da social democracia ao

poder (PRZEWORSKI, 1988). Existiria, porém, uma tensão entre o capitalismo e a democracia já que seriam colocados limites à propriedade privada e haveria ganhos distributivos para cidadãos pobres.

No centro da análise do pós-guerra, ganha força o estudo de modelos alternativos à democracia liberal, como a democracia participativa, a democracia popular nos países do Leste da Europa e a democracia desenvolvimentista dos países que conquistaram a independência (SANTOS, 2002).

Segundo esse autor, as definições sobre democracia na primeira metade do século XX foram marcadas pelo enfrentamento entre duas concepções de mundo e sua relação com o processo de modernização do Ocidente. De um lado, havia uma definição que MacPherson (1966) batizou de liberal-democracia. Por outro lado, firmava-se uma noção marxista de democracia. Nessa visão, a autodeterminação no universo do trabalho é o centro do exercício de soberania por parte dos cidadãos. O resultado do confronto entre os dois pontos de vista é a formação de concepções hegemônicas na teoria da democracia, que passaram a vigorar na segunda metade do século XX. Essas visões relacionam-se à resposta dada a três questões: a da relação entre procedimento e forma, a do papel da burocracia na vida democrática e a da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala.

Não se pode ter a pretensão de tornar a democracia liberal como única e exclusiva no mundo. Autores como Burchardt (2008) defendem a maior diversidade de modelos e o aumento de experiências democráticas para fortalecer a democracia.

Atualmente, há três grandes correntes de investigação sobre democracia na Ciência Política (BAQUERO, 2005). Conforme esse autor, a primeira é a escola da democracia representativa. A idéia é estabelecer um sistema de delegação de poderes para um grupo de representantes. Esses estariam autorizados pelo povo por meio de processos eleitorais e agiriam em seu nome. As eleições serviriam de garantia de que os eleitos serão honestos e transparentes. Recentemente, essa abordagem passou a ser denominada de institucionalista ou neo-institucionalista. Uma das maiores dificuldades é compreender a crise da democracia contemporânea diante da incapacidade das instituições em resolver contradições geradas pelo sistema político. A limitação das democracias poliárquicas é o enfraquecimento gradual dos eleitos para comandá-las e a falta de condições para dar respostas a problemas sociais.

Conforme Baquero (2005), um segundo campo de pensamento são as teorias radicais da democracia, que defendem uma maior participação do ser humano na definição de políticas públicas e na tomada de decisões do governo. Um adepto dessa corrente é Mouffe (2000). Já a terceira linha é representada por teorias que destacam aspectos formais das democracias representativas, como a Constituição, separação de poderes, eleições competitivas e liberdade para os cidadãos, que estão submetidos a um mecanismo de controle para evitar pressões populares excessivas sobre os governantes.

A democracia ganhou outra dimensão depois dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos (EUA), que pela primeira vez se mostraram vulneráveis. Desde que as torres gêmeas, símbolo do poderio

norte-americano, foram alvo de aviões carregados de passageiros, os EUA transformaram a expansão da democracia em prioridade na política externa.

Com o argumento de combater a ameaça do terrorismo no mundo, os norte-americanos invadiram o Afeganistão e derrubaram o ditador Saddam Hussein, no Iraque. Empunhando bandeira em defesa de regimes democráticos, meta desejada no mundo contemporâneo Ocidental conforme Zakaria (2004), os EUA tentam influenciar na escolha de líderes democráticos nos demais países para satisfazer interesses americanos.

Nesse cenário, Zakaria (2004) analisa que hoje no mundo Ocidental a democracia liberal impera como um sistema político caracterizado por eleições livres, justas, pelo Estado de direito, a separação dos poderes e a proteção das liberdades fundamentais da expressão, reunião, religião e propriedade. Surgem, no entanto, as chamadas democracias iliberais que são regimes democraticamente eleitos, reeleitos e confirmados por referendos os quais ignoram, constantemente, os limites constitucionais do seu poder e privam seus cidadãos de direitos fundamentais. Um exemplo citado pelo autor é o governo do presidente Hugo Chávez na Venezuela.

A redefinição do conceito de democracia merece ser discutida. Não basta ter eleições livres, oposição legalmente constituída em partidos políticos, liberdade de expressão e participação de grande parcela da população nos rumos do governo. É preciso avançar na dimensão social. Reduzir gradativamente a desigualdade e aumentar a distribuição de renda impõe o maior desafio ao aprofundamento das democracias latino-americanas.

Baquero (2005) pensa a democracia da América Latina à margem dos modelos tradicionais e estabelece o conceito de democracia inercial para

compreender as deficiências do regime. Nessa visão, a democracia latino-americana tem natureza inercial fazendo com que vários fatores se movimentem em forma de blocos, mantendo a matriz da exclusão social intacta.

Neste trabalho, é analisado em que medida as esquerdas latino-americanas contribuem ou não para seus países alcançarem uma democracia social, superior ao regime limitado a questões formais, o que é essencial no fortalecimento de uma cultura democrática na região. Tal transformação pode ocorrer por meio da melhoria dos serviços de educação e saúde. Sendo assim, definiu-se como parâmetro desta análise o conceito de democracia social de Burchardt (2008):

Sistema político que garante não só a igualdade político-jurídica, mas também a inclusão social dos cidadãos. Isso garante, além da validade formal dos direitos básicos de liberdade, o direito a sua concretização efetiva. Isso implica não em assumir a igualdade entre os homens como um feito, mas também como um objetivo e um mandato do Estado democraticamente legitimado. Supõe também o reconhecimento de que a ordem social que fundamenta esta democracia não é capaz de lograr por si só os níveis de justiça necessários e que deve, por isso, ser modificados. Trata-se, em suma, de uma democracia social, que não tem um caráter puramente corretivo sobre o sistema existente, mas sim dispõe de um importante potencial para realizar reformas destinadas a modificar os fundamentos básicos da ordem social (BURCHARDT, 2008, p. 90-91).

Boron (1994)<sup>4</sup> sustenta que as democracias política e social são indissociáveis porque não há como um regime democrático se consolidar em meio à miséria generalizada. Por esse motivo, é indispensável para a esquerda

---

<sup>4</sup> Na literatura, há controvérsias. Sartori (1994) considera a democracia social como uma micro democracia subordinada à democracia política. Sem esta, outros tipos não se desenvolveriam.

conseguir superar os limites impostos pelo neoliberalismo e assim se constituir como uma alternativa válida e atraente à população de seu país.

O maior obstáculo é a tensão permanente entre a democracia e o capitalismo o qual exige que a prioridade do Estado seja a acumulação de capital em vez da redistribuição social (BOIX, 2003). Segundo esse autor, a estratégia geralmente é evitar aumento de impostos e custos altos aos ricos. A situação limita os regimes democráticos, que se tornam mais liberais do que sociais, e impede a efetiva inclusão de setores mais pobres.

Com a tarefa de oferecer respostas novas a segmentos historicamente marginalizados, os partidos de esquerda latino-americanos deram sinais de que pretendem enfrentar a questão social. Resta saber qual é a extensão final das mudanças em curso e se já dá para perceber uma evolução real na vida dos cidadãos e no apoio à democracia.

### **1.3 Brasil e Venezuela: duas alternativas em teste**

Hoje existe uma diversidade de esquerdas latino-americanas. Nesta dissertação, analisam-se os dois principais modelos da região: Brasil e Venezuela. SAÉZ (2008) enquadrou os presidentes de esquerda da América Latina e seus partidos em uma escala ideológica. Segundo esse autor, os dados demonstram que, em um grupo majoritário de países, o presidente encontra-se mais à esquerda do que o partido o qual pertence. Nesse aspecto, os presidentes jogam um papel polarizador na vida política, tratando-se justamente daqueles rotulados como “populistas”. O autor confirma, portanto, a sua hipótese de que existem esquerdas diferenciadas na América Latina.

Na mesma onda que levou países estratégicos na América Latina a viverem uma guinada à esquerda a partir dos anos 90, o gasto social cresceu consideravelmente na região nos últimos anos, em grande medida, financiado pelo aumento da carga tributária (MUSSI e AFONSO, 2008). Continua, porém, insuficiente para erradicar desigualdades sociais. Apesar de estar longe de fazer os indicadores sociais evoluírem no mesmo patamar do Primeiro Mundo, é um sinal de que as prioridades começam a inverter-se e o social torna-se importante nos programas de governo locais conduzidos, principalmente, por partidos de esquerda.

Mussi e Afonso (2008) avaliam que a evolução do gasto social é inegável, uma vez que o atual patamar na região é 50% maior do que há 10 anos, em termos de valores absolutos, ou quase 16% do Produto Interno Bruto (PIB) regional. O nível de gasto de alguns países, porém, está distante de atender a demandas e direitos da população. O fator determinante na definição desse avanço é político, ou seja, governantes eleitos pelo povo querem responder aos anseios do seu eleitorado. No médio e longo prazo, a eficiência em arrecadar e gastar melhor será uma estratégia decisiva para conciliar-se bem estar econômico e social nos países latino-americanos.

Buscar equidade social deve ser uma prioridade porque, segundo Ribeiro (2006), a desigualdade aumenta a pobreza, diminui os impactos do crescimento econômico na redução da pobreza, dificulta o crescimento econômico e aumenta as chances de conflitos sociais.

Depois de os latino-americanos viverem privações durante a crise econômica dos anos 80, chamada década perdida, eles tiveram de enfrentar o escasso crescimento econômico e conseqüente agravamento das disparidades

sociais entre 1990 e 2001, ápice das políticas neoliberais (ORTIZ e SCHORR, 2008). Resultado desse cenário, começaram a emergir alternativas de esquerda com a promessa de enfrentar problemas da vida cotidiana. Ao serem eleitos por representarem a possível mudança de rumo, os novos governos aceitaram em parte a lógica vigente, no entanto, aproveitaram para testar programas alternativos.

Os dois modelos de governo de esquerda considerados hegemônicos na região, Brasil e Venezuela, influenciam países vizinhos. Apesar de os dois países serem bem diferentes em termos econômicos, populacionais e sociais, eles deram início cada um ao seu estilo a uma busca por maior justiça social.

O Brasil totalizou 191,8 milhões de habitantes em 2007<sup>5</sup>, enquanto a Venezuela tinha 27,6 milhões no mesmo período, população sete vezes menor em relação à brasileira. Em 2006, o PIB brasileiro total, soma de todas as riquezas produzidas no país que mantém uma economia diversificada, chegou a 1.067.803 trilhões de dólares. No mesmo ano, a Venezuela somou 180.358 bilhões de dólares, número que é seis vezes menor em comparação com o Brasil, e é resultado principalmente da exportação de petróleo, produto dominante na economia venezuelana. Mesmo com valores menores, a Venezuela garantiu um PIB per capita de US\$ 6.633 em 2006, enquanto o Brasil fechou o ano com US\$ 5.640, número inferior. Se os valores do PIB total de Brasil e Venezuela fossem somados aos da Argentina, Bolívia e Chile em 2005, os cinco países representariam 55% do PIB regional (ORTIZ E SCHORR, 2008).

---

<sup>5</sup> IBGE. Todos os dados desse parágrafo estão disponíveis na seção países em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 4 de novembro de 2008.

Quanto ao nível de pobreza e indigência em áreas urbanas e rurais, os dois países apresentam percentuais semelhantes. Em 2005, 36,3% dos brasileiros recebiam rendimentos inferiores ao dobro do custo de uma cesta básica de alimentos. Naquele ano, o percentual venezuelano ficou em 37,1% do total de habitantes<sup>6</sup>.

Outra característica que aproxima as duas realidades é a ascensão de governos de esquerda voltados à área social a partir de 1999. No caso venezuelano, há uma tentativa de criar um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, mesmo que tal empreitada acarrete o acirramento da polarização política e social. No Brasil, o estilo é mais conciliador. Há sinais de que a opção foi aceitar as limitações impostas pelo capitalismo e, ao mesmo tempo, reforçar programas de inclusão social.

A seguir, pretende-se discutir o que caracteriza cada modelo e o contexto no qual emergiram. O foco será a análise da atuação dos presidentes nas áreas de educação e saúde e seus respectivos resultados.

### **1.3.1 A esquerda de Lula**

Forjado no movimento sindical do ABC paulista nos anos 60, o metalúrgico e sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva, presidente de honra do Partido dos Trabalhadores (PT), disputou cinco eleições para a Presidência da República (MOREL, 2006). Até ser eleito em 2002, foi derrotado nas urnas por Fernando Collor de Mello (então PRN, Partido da Renovação Nacional, e hoje PTB, Partido Trabalhista Brasileiro) em 1989 e por Fernando Henrique Cardoso, representante do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em

---

<sup>6</sup> CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina e el Caribe*. Santiago do Chile, 2006.

1994 e 1998. Chegou ao poder em 2003 e conquistou um segundo mandato em 2006.

O líder sindical construiu uma carreira política alicerçada junto aos movimentos sociais e trabalhou em favor da fundação do PT. Com uma identidade de classe, o PT nasceu durante o processo de transição democrática como porta-voz de reivindicações populares, sendo adepto de um socialismo democrático (COUTO, SERNA, CONSTANZA, 2000). Com discurso voltado a desigualdades de renda e de acesso, o petista teve papel ativo na luta pelas Diretas-Já, movimento que defendia a retomada das eleições diretas para a Presidência após 20 anos de ditadura militar.

Conforme Constanza (2000), o Brasil teve um regime competitivo entre elites até 1930, um regime autoritário do tipo corporativo até 1945, uma democracia restrita entre 1945 e 1964, um regime militar entre 1964 e 1985 e uma democracia restrita entre 1985 e 1990. No Brasil, o processo de extensão da participação política foi muito pouco inclusivo entre 1945 e 1964. Foi interrompido no regime militar e só foi completado nos anos 90.

Com postura considerada radical por empresários, Lula afastou eleitores nas três primeiras corridas presidenciais porque seu partido defendia bandeiras como o não-pagamento da dívida externa e o rompimento com o Fundo Monetário Internacional (FMI), além de criticar fortemente o poderio norte-americano na América Latina. Consagrado como o principal líder da esquerda brasileira na década de 90, Lula foi um crítico da política econômica e das privatizações de estatais promovidas nos oito anos de administração de Fernando Henrique Cardoso entre 1995-2002 (VIANA, 2007).

Somente quando emitiu sinais de que havia mudado e estava mais moderado, conseguiu conquistar o Palácio do Planalto. No pleito de 2002, escolheu como vice na chapa o empresário mineiro José Alencar (antigo PL, Partido Liberal, e hoje PRB, Partido Republicano Brasileiro). Em junho daquele ano, quatro meses antes da eleição da qual sairia vitorioso, Lula divulgou um texto cujo título era “Carta aos Brasileiros”. No documento, o candidato a presidente e seu partido comprometiam-se a respeitar contratos nacionais e internacionais, caso fossem eleitos (BETTO, 2006).

Tal atitude foi bem recebida e garantiu a simpatia de empresários ou pelo menos a neutralidade daqueles que temiam as conseqüências da vitória do metalúrgico, que não tinha nem mesmo um diploma de curso superior. Por outro lado, segmentos mais radicais da esquerda encararam a manifestação do petista como o início do afastamento do ideário histórico, o que ocasionaria rupturas e dissidências do PT a partir de 2003.

Outro fator que estimulou a perda de apoios de dirigentes petistas foi uma seqüência de escândalos de corrupção em 2005. Um dos que gerou maior repercussão foi o do mensalão, suposto esquema de compra de votos de parlamentares na Câmara dos Deputados (ATTUCH, 2006, LAMOUNIER, 2005).

Depois de enfrentar dificuldades na aprovação de projetos de lei no Congresso Nacional no primeiro mandato, o presidente resolveu formar uma ampla coalizão, quando foi reeleito em 2006, incluindo siglas mais à direita no espectro político, até mesmo legendas que deram apoio ao regime militar de 64, como o Partido Progressista (PP), antiga Aliança Renovadora Nacional (Arena). Lula hoje é sustentado por 12 partidos: Partido dos Trabalhadores

(PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Progressista (PP), Partido da República (PR), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Verde (PV), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Social Cristão (PSC) e Partido dos Aposentados da Nação (PAN). Lula conseguiu atrair até o apoio de um dos partidos estratégicos para garantir a governabilidade: o PMDB.

Couto (2000) considera que o PT, ao flexibilizar posições nos anos 90, mostrou a capacidade de mudar a condição de partido movimentista e revolucionário a partido governante, capaz de agregar interesses, negociar com empresários e classe média. Nesse aspecto, os petistas começaram a perceber que ceder e negociar com outros segmentos, como o empresariado, é legítimo. Essa foi a principal mudança do PT em nível externo.

Segundo Frei Betto (2007), o êxito eleitoral exigiu a adoção de uma ideologia mais branda e de um discurso moderado. Para conquistar uma fatia maior do eleitorado, foi necessário manter a política econômica conservadora do antecessor Fernando Henrique e abrir mão dos ideais da esquerda histórica. Paralelamente, políticas sociais foram desenvolvidas e reforçadas para tentar incluir os pobres ou pelo menos tentar reduzir os efeitos nocivos do capitalismo. Essa estratégia eleitoral também é encontrada no Chile e no Uruguai.

Lanzaro (2007) define o governo Lula como um exemplar de “social democracia crioula”, uma modalidade inédita na região, oriunda de um contexto no qual o sistema de partidos recuperou sua fortaleza, como Chile e Uruguai, ou onde ocorreram realinhamentos partidários com certa estabilidade, como no

caso brasileiro. Assim, partidos de esquerda de natureza reformista ou revolucionária ajustaram suas estratégias para competir e governar em democracias plurais. Segundo o autor, essas esquerdas caracterizam-se por afirmar a condição de partidos “catch-all”, de tipo eleitoral. Isso significa perder a dimensão de partidos de massas, aceitar o peso da lógica dominante, deixar de dedicar-se exclusivamente aos trabalhadores como classe principal, ainda que se preservem os vínculos privilegiados com sindicatos. A mudança serve para atrair um eleitorado mais diversificado.

O governo Lula, portanto, hoje é composto por partidos de origem socialista, reformista ou revolucionária, que assumem normas e restrições políticas e econômicas impostas pelo mercado e pela democracia liberal. Simultaneamente, a administração investe fortemente em políticas sociais por manter uma ideologia distinta das legendas que governaram o Brasil nos períodos anteriores (LANZARO, 2007).

O maior desafio é não ficar refém da lógica de mercado e propor uma alternativa consistente que permita o fortalecimento da dimensão social na democracia política brasileira. A experiência de Lula será analisada, nos capítulos dois e três, a partir dos resultados obtidos em educação e saúde.

### **1.3.2 A esquerda de Chávez**

Hugo Chávez elegeu-se presidente pela primeira vez em 1998. Filiado ao Movimiento V República (MVR), o tenente coronel, que já havia tentado assumir a Presidência da República por meio de golpe em 1992, formou uma aliança de partidos chamada Pólo Patriótico (RANGEL, 2006). Ao iniciar o

terceiro mandato em 2007, criou o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV)<sup>7</sup>.

À frente do governo venezuelano, o presidente assume um estilo, definido por estudiosos como Lanzaro (2007) como personalista e radical. Nessa ótica, a forma chavista de conduzir a gestão daria impulso à divisão social, o que impediria consensos mínimos. Entre segmentos sociais mais pobres, Chávez é a última aposta após anos de exclusão social e representa a esperança de distribuição significativa de renda e acesso a serviços básicos.

Atualmente, a Venezuela pode ser dividida em duas alas em conflito permanente: grupos favoráveis e contrários ao presidente. Conforme Sanjuan (2005), as partes envolvidas querem eliminar, mais do que conviver e acordar um modo de vida com os adversários. A bipolarização política persiste porque nem governo nem oposição estão interessados no desenvolvimento de estratégias para criar acordos fundamentais com o outro setor. Há uma incapacidade política da sociedade para concertar agendas mínimas comuns. Vive-se permanentemente um jogo de soma zero.

Segundo a autora, o processo é prejudicial à consolidação da democracia, uma vez que o confronto está centrado na redefinição da democracia e das suas formas, por meio da contraposição permanente de visões e princípios da democracia liberal versus democracia social, apresentando-se ambas assim como processos excludentes.

A ascensão de Chávez ocorreu depois do início de um processo de enfraquecimento dos dois principais partidos que se alternavam no poder, há pelo menos 25 anos, em uma das democracias sul-americanas mais antigas.

---

<sup>7</sup> Em 4 de fevereiro de 2007, Hugo Chávez fundou o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) integrando todas as forças políticas que o apóiam.

Após firmarem o Pacto de Punto Fijo em 1958, Acción Democrática (AD), partido de centro-esquerda com nicho eleitoral em classes variadas, e Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei), partido democrata cristão de centro-direita integrado por católicos e empresários, formaram as bases para tornarem-se legendas dominantes na política venezuelana a partir de 1973. Nessa data o incipiente sistema multipartidário fracassou. Esse acordo consistiu no compromisso em respeitar o resultado das eleições de 1958, em garantir consultas recíprocas entre partidos para tomar decisões delicadas e o compartilhamento de cargos (DÍAZ e VEGA, 2004).

Em resumo, o pacto selava uma postura moderada no tratamento de reformas econômicas e sociais, independente de quem fosse eleito presidente. O objetivo maior era impedir uma eventual revolução social no país e preservar os interesses das elites. Esses acertos para assegurar a governabilidade repetiram-se em cada pleito até o ex-presidente Rafael Caldera conquistar o Palácio de Miraflores em 1993 (HILLMAN E D'AGOSTINO, 2000).

Depois de ter sido um dos principais líderes do Copei até o início dos anos 90, Caldera tornou-se um dissidente e venceu as eleições, aliado a um grupo de siglas pequenas. Apostou em um discurso ácido contra o sistema de revezamento dos dois partidos na Presidência, chamado de “partidocracia”. A vitória marca o aprofundamento da deterioração das duas legendas iniciado na década de 80 e a derrocada do Pacto de Punto Fijo (AMORIM NETO, 2002).

Segundo esse autor, Caldera havia sido presidente da Venezuela entre 1969 e 1974. Em 1993, contou para o êxito eleitoral com a existência de uma insatisfação crescente da população com o aumento das tarifas do transporte público, com a escalada da inflação, com a crise econômica, com a queda no

preço do barril de petróleo, que move a economia venezuelana, e o impeachment do antecessor Carlos Andrés Pérez. Pérez perdeu o mandato por estar envolto em acusações sobre o mau uso do dinheiro público. Entre 1989 e 1995, os índices de abstenção eleitoral foram elevados e chegaram a superar os 40%.

Para Amorim Neto (2002), a marca da gestão de Caldera foi o fracasso econômico depois de reformas ineficientes. Em cinco anos de governo, houve três de recessão o que impulsionou um descrédito ainda maior dos venezuelanos em relação à política. Essa tendência intensificou-se no pleito de 1998 e estimulou a ruptura institucional caracterizada pela quebra das regras do jogo após a eleição de Chávez. O presidente eleito promulgou uma nova Constituição, no primeiro ano de governo, e conduziu uma gestão marcada por sucessivos decretos e referendos para ampliar os poderes presidenciais. O que motivou inclusive uma tentativa de golpe em 2002.

O militar venceu ao criticar as siglas dominantes e toda ordem política vigente. Nos discursos, prometia a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte com poder de dissolução do Congresso. Nesse momento, emergiu o verdadeiro outsider do sistema. Em vez de formar uma coalizão com AD e Copei, investiu no combate não só contra as duas legendas, mas também apostou no ataque ao sistema constitucional, que permitiu o fortalecimento do bipartidarismo e a longevidade de um dos sistemas partidários mais sólidos da América do Sul (AMORIM NETO, 2002).

Hillman e D'Agostino (2000) acreditam que o apoio aos partidos tradicionais e seus líderes foi corroído pelas percepções do público quanto à corrupção, dominação da elite e sua inabilidade em satisfazer as demandas da

maior parte da população. Nesse cenário, Chávez soube estimular o imaginário popular e emergiu como uma figura carismática identificada com o descontentamento popular.

Em meio à disputa entre situação e oposição sobre qual projeto político é mais adequado à Venezuela, Vera (2008) identifica as diretrizes do que seria um novo modelo de desenvolvimento econômico e social proposto por Chávez. A meta é articular a nova política social com uma economia social a ser consolidada, baseada em novas formas de organização empresarial, como cooperativas e empresas de produção social associadas a estatais estratégicas. Com o dinheiro da venda do petróleo, o Estado passa a dominar setores fundamentais da economia venezuelana e, ao mesmo tempo, alimentar programas sociais, desenvolvendo atividades que preparam os trabalhadores para atuarem nesses segmentos. O autor analisa que há dois riscos: formar uma rede clientelística em vez de incluir os venezuelanos e sucumbir em uma eventual crise petroleira já que o produto move o sistema.

Sendo assim, o defensor do chamado socialismo do século 21 tenta manter distância do neoliberalismo e imprimir uma gestão com “raízes bolivarianas” (VERA, 2008). Tal modelo é definido por Lanzaro (2007) como um novo populismo. Esse autor sustenta que o presidente venezuelano representa a experiência populista mais prolongada e polêmica do ciclo atual, definindo o governo chavista como um populismo radical e de aspirações revolucionárias. Nesse sentido, há um apelo nacionalista e um ímpeto de ruptura em relação à chamada IV República. Assim, a distribuição de bens públicos ajuda a construir a liderança emergente, que garante um atrativo popular considerável,

especialmente entre os setores marginais e trabalhadores informais. Os grupos políticos chavistas, porém, têm prosperado pouco.

Ainda de acordo com Lanzaro, há uma marcante fragilidade institucional e déficits de controle. Além disso, há um reforço do centro presidencial, que emprega faculdades legislativas delegadas e concentra poderes executivos, confirmando o mando personalista de Chávez, tendo como respaldo o aparato civil e militar que maneja o Estado. Esse esquema fomenta a polarização em meio a um permanente Estado de emergência com pretensões hegemônicas. A forma de governar chavista serve de inspiração à Bolívia e ao Equador.

Burchardt (2008) apresenta um ponto de vista mais positivo sobre o surgimento do fenômeno chavista. O autor alemão acredita que a vitória de Chávez é o primeiro resultado da crise da democracia representativa. Não se elegeu apenas porque dá prioridade ao campo social. O presidente venezuelano representa uma forte crítica à concepção liberal dos regimes democráticos, como são concebidos hoje, e é um sinal claro de que, sem dimensão social, o sistema entra em colapso.

Em síntese, as categorias teóricas que embasam esta análise são as seguintes: cultura democrática, esquerda e democracia social. Como já foi explicado anteriormente, cultura democrática significa a confiança dos cidadãos nos governos, envolvendo atitudes participativas, que se traduzem em maior apoio ao regime democrático. Nesta dissertação utiliza-se o conceito de esquerda em seu sentido histórico, sendo caracterizada pela prioridade dada à agenda social quando esses movimentos chegam ao poder. Em resumo, a democracia social é entendida como um regime democrático que, além de

manter suas características formais, como eleições livres e rotineiras, inclui uma dimensão social garantindo maior igualdade social entre os cidadãos.

No próximo capítulo, analisam-se os resultados sociais obtidos em saúde e educação pelos dois governos de esquerda da América Latina, Brasil e Venezuela, para verificar se representam de fato uma alternativa de esquerda e se deram início a um processo de consolidação da dimensão social da democracia em seus países.

## CAPÍTULO 2

# DUAS ESTRATÉGIAS DE ESQUERDA NA PRÁTICA

### 2.1 Introdução

Neste capítulo, analisam-se os resultados sociais obtidos pelos dois modelos de governo de esquerda da América Latina nas áreas de educação e saúde entre 1990 e 2008. O objetivo é analisar se as gestões de Lula e de Chávez conseguem ou não atender às necessidades da população nessas duas áreas essenciais e, por essa razão, consolidar ou não a dimensão social da democracia e estimular o apoio ao regime democrático. Tal análise é fundamental. Qualquer governo que ignora sucessivamente reivindicações sociais, como aumentar a oferta de empregos, corre perigo (PRZEWORSKI, ALVAREZ e CHEIBUB, 2000).

Foram escolhidos os indicadores sociais mais representativos e aqueles onde há garantia de confiabilidade dos dados, como a taxa de mortalidade infantil e a de analfabetismo, que refletem a realidade de acesso a serviços públicos básicos ou de exclusão e indicam como estão as condições de vida de brasileiros e venezuelanos ao longo do tempo. O gasto nas respectivas áreas também é levado em conta.

As principais fontes de dados consultadas foram: os Ministérios da Educação e da Saúde dos governos brasileiro e venezuelano, Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Nacional de Estadística de Venezuela, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Observatorio Venezolano de la Salud (OVS), do Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), da Universidade Central da Venezuela (UCV), e Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

Como são universais e considerados válidos em qualquer país, os índices sempre são calculados da mesma forma, independente do instituto de pesquisa escolhido. Por essa razão, nesta dissertação não é necessário se concentrar em detalhamentos técnicos e metodológicos sobre como o indicador foi elaborado. Tal discussão pode ser encontrada nos sites dos institutos<sup>8</sup>. É mais útil aprofundar-se nas informações trazidas por esses indicadores conhecidos amplamente por pesquisadores.

Há quem questione a validade dos dados empíricos usados nesta análise porque muitos programas governamentais são executados pela União em parceria com Estados e municípios. Por esse motivo, não haveria como medir quem é realmente responsável pela melhoria no dia-a-dia da população. Com base na vivência prática da rotina dos gestores, defende-se a posição neste trabalho de que compete exclusivamente ao governo federal promover a evolução de um indicador social nacional.

Sendo assim, a esfera federal de governo é a grande indutora de políticas públicas, investindo recursos importantes em setores que pretende desenvolver mais intensamente ou ignorando segmentos que não estão na lista de prioridades. Sem o reforço federal, torna-se praticamente impossível

---

<sup>8</sup> Os respectivos sites são os seguintes: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br), [www.ocei.gov.ve](http://www.ocei.gov.ve), [www.eclac.org/estadísticas](http://www.eclac.org/estadísticas), [www.ovs.net.ve](http://www.ovs.net.ve) e [www.opas.org.br](http://www.opas.org.br).

executar ações de combate a mazelas sociais em níveis municipal e estadual, pois a União geralmente é quem dá um aporte maior de verbas. Essa realidade é fato no Brasil e na Venezuela.

Outro questionamento é a eventual distorção na avaliação dos dados que foram obtidos por meio de terceiros, em organismos nacionais e internacionais, e não diretamente pelo pesquisador. Acredita-se que a análise de indicadores objetivos é válida e contribui com o arcabouço teórico existente.

Em entrevistas e visitas a professores brasileiros e venezuelanos, especialistas em saúde e educação, constatou-se que as conclusões extraídas a partir dos dados empíricos coletados pela Internet conferem com o mundo real. Atualmente, os dados secundários são cada vez mais utilizados na medida em que trazem contribuições ao conhecimento científico, por permitir comparações intra-sistêmicas.

A seguir, pretende-se analisar o panorama da saúde e da educação no Brasil e na Venezuela a partir das ações das duas administrações de esquerda que servem de exemplo na América Latina.

## **2.2 Saúde pública na era Lula**

No Brasil, o Ministério da Saúde (MS) é o grande indutor do desempenho da rede pública de saúde porque coordena o sistema, em âmbito nacional, e tem papel fundamental no incentivo financeiro de municípios e Estados para desenvolverem ações e programas de melhoria de indicadores sociais na área (OPAS, 2007).

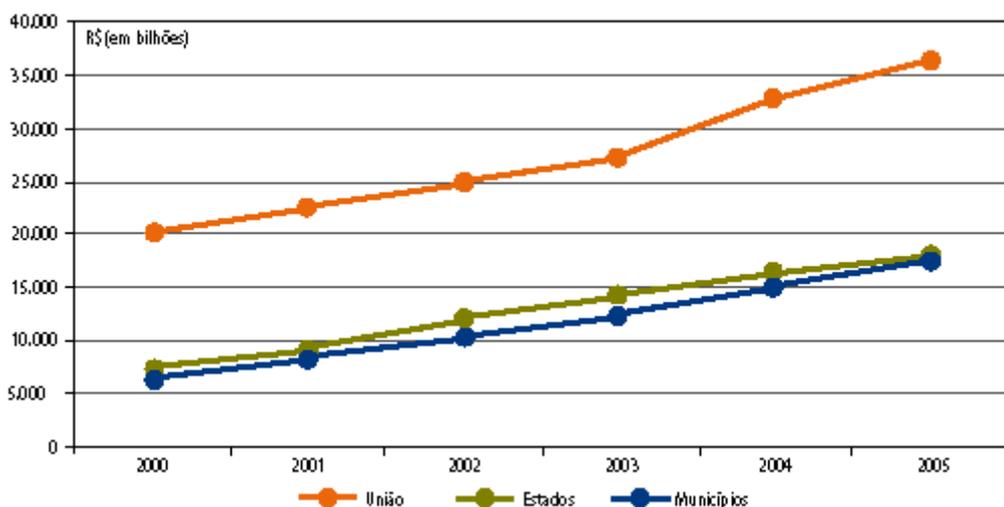
A política nacional de saúde é orientada pela Constituição de 1988, que definiu critérios para a assistência prestada pelo Sistema Único de Saúde

(SUS). Regido pelo princípio do acesso universal e igualitário, o SUS foi regulamentado em 1990. Hoje, constitui uma rede regionalizada e hierarquizada de prestação de serviços sob a responsabilidade das três esferas de governo: federal, estadual e municipal com a participação complementar da iniciativa privada (MS e OPAS, 2006).

Em 2004, o governo federal financiou 50,7% dos recursos do SUS, os 26 Estados e Distrito Federal, 26,6% e os municípios, 22,7%. O dinheiro da União é obtido mediante recolhimento de impostos e de contribuições sociais. Das áreas sociais, a saúde é a segunda em termos de gastos, representando 9% do total de despesas totais efetivas e não-financeiras nos últimos anos<sup>9</sup>. Ao verificar-se a evolução das despesas no setor, constata-se que a União foi quem mais ampliou o gasto em ações de saúde entre 2000 e 2005. Apresentam-se os números no gráfico 1:

**Gráfico 1**

**Gastos totais do SUS em ações e serviços de saúde por esfera de governo (2000-2005)**



Fonte: Elaborado Ministério da Saúde (MS) com base na FGV, Conjuntura Econômica, abril de 2006.

<sup>9</sup> Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). *Saúde nas Américas*. Washington, 2007. p. 23.

Apesar do aumento nos valores liberados, o orçamento total do SUS, que inclui desde a vacinação de adultos e crianças até cirurgias complexas, como transplantes de órgãos, continua a ser insuficiente porque representa um gasto inferior a R\$ 1 por dia por cada brasileiro. O número é infinitamente inferior quando comparado aos países de Primeiro Mundo<sup>10</sup>. Conforme cálculo elaborado pela Ripsa<sup>11</sup>, o governo federal destinou, em valores correntes, R\$ 180 para a saúde por habitante dos R\$ 358 destinados pelas três esferas de governo em 2004. Naquele ano, os Estados desembolsaram R\$ 88 e os municípios, R\$ 90. Tais valores são insuficientes para assegurar o mínimo necessário para prevenir e tratar doenças dos brasileiros.

Na tabela 1, é possível perceber que o Brasil apresenta um gasto público per capita em saúde superior a países latino-americanos, porém, o número é 16 vezes menor em comparação com quem investe mais nos serviços. Enquanto os Estados Unidos já gastavam US\$ 2.548 por habitante em 2003, o Brasil desembolsava apenas US\$ 153 em 2005.

---

<sup>10</sup> Ministério da Saúde (MS) e OPAS. *Painel de Indicadores do SUS*. Brasília: agosto de 2006.

<sup>11</sup> RIPSA. Rede Interagencial de Informação para Saúde. *Indicadores Básicos para a Saúde no Brasil: conceitos e aplicações*. Brasília, Organização Pan-Americana de Saúde (OPSA), 2008.

Tabela 1

**Gasto público per capita em saúde  
(2003)**

<b>Países</b>	<b>US\$ (dólares)</b>
<b>Austrália</b>	<b>1.699</b>
<b>Canadá</b>	<b>1.886</b>
<b>França</b>	<b>2.273</b>
<b>Alemanha</b>	<b>2.506</b>
<b>Japão</b>	<b>1.997</b>
<b>Reino Unido</b>	<b>2.081</b>
<b>Estados Unidos</b>	<b>2.548</b>
<b>Brasil</b>	<b>153*</b>
<b>Argentina</b>	<b>148</b>
<b>Chile</b>	<b>137</b>
<b>Cuba</b>	<b>183</b>
<b>México</b>	<b>172</b>

\*Valor em 2005 (MS/Datasus).

Fonte: MS e OPAS com base na Organização Mundial de Saúde (OMS) - Relatório Mundial da Saúde, 2006.

Entre 1994 e 2005, o gasto federal com saúde, como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, em relação à economia brasileira, apresentou uma trajetória de aumentos e reduções. Em 2003, primeiro ano da administração Lula, constata-se a queda no item denominado “outras despesas correntes”, que representam os valores aplicados no custeio do dia-a-dia do sistema. Uma das razões é o forte ajuste fiscal promovido naquele período e as crescentes transferências de recursos a Estados e municípios. A partir de 2003, houve um singelo aumento a cada ano, no entanto, foi incapaz de promover a volta ao antigo patamar de gasto (RIPSA, 2008). A tabela 2 apresenta esses dados:

**Tabela 2**

**Gasto Federal em saúde como proporção do PIB<sup>12</sup>**

Itens de gasto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	1,94	1,95	1,65	1,80	1,69	1,85	1,82	1,85	1,85	1,73	1,78	1,76
Pessoal	0,34	0,38	0,30	0,27	0,24	0,24	0,23	0,21	0,21	0,23	0,22	0,20
Outras despesas correntes	1,37	1,27	1,04	1,12	0,82	0,79	0,67	0,64	0,59	0,48	0,34	0,31
Outros gastos diretos	0,06	0,08	0,06	0,08	0,09	0,10	0,10	0,10	0,10	0,08	0,09	0,08
Transferência a estados e DF	0,12	0,12	0,07	0,09	0,10	0,13	0,20	0,23	0,26	0,29	0,41	0,45
Transferência a municípios	0,04	0,10	0,19	0,26	0,44	0,59	0,63	0,68	0,69	0,66	0,73	0,72

Fonte: Elaborado pela RIPSa (2008) a partir do IPEA/DISOC - estimativa com dados do SIAFI/SIDOR e do IBGE.

Cabe ao SUS atender a 75% dos brasileiros, conforme a OPAS (2007). A porcentagem não inclui pessoas que tem planos de saúde e procuram serviços mais complexos, como transplantes, no setor público. Também não estão contabilizados projetos de interesse coletivo, como a vigilância para evitar epidemias e a prevenção de doenças.

Nesse sentido, as profundas desigualdades sociais no Brasil geram um forte impacto no atendimento básico de saúde nas regiões mais pobres e na periferia das grandes cidades. Tal situação pode ser medida por meio da comparação de indicadores de saúde de brancos, índios e negros. Esses segmentos reiteradamente apresentam os piores índices quando dividem-se os percentuais por raça.

Uma das apostas do governo Lula para tornar mais igual o acesso ao serviço básico de saúde é a expansão das equipes do Programa Saúde da Família (PSF), que já era uma política incentivada pela administração anterior

---

<sup>12</sup> O indicador é influenciado por variações no PIB, mesmo que o gasto se mantenha constante. Não se leva em conta despesas com segmentos específicos, como hospitais militares e assistência médica e odontológica a servidores públicos federais.

desde 1999. O programa deu os primeiros passos em 1994. Hoje, cada equipe é formada por no mínimo um médico, um enfermeiro, um auxiliar de Enfermagem e pelo menos seis agentes comunitários, que visitam os moradores dos bairros e vilas para disseminar hábitos de prevenção. Quando ampliada, a equipe conta ainda com um dentista, um auxiliar de consultório dentário e um técnico em higiene dental<sup>13</sup>.

Segundo o MS, cada grupo de profissionais de Saúde da Família é responsável pelo acompanhamento de 3 mil a 4,5 mil pessoas ou mil famílias que moram em determinada área. O atendimento ocorre principalmente nas unidades básicas de saúde e nas casas dos pacientes e tem por objetivo controlar os fatores de risco existentes na comunidade. Além da prevenção, os profissionais desenvolvem ações de recuperação, promoção e manutenção da saúde. A estratégia é reestruturar o modelo de atenção básica desafogando a rede tradicional de hospitais. Somente casos de maior complexidade são encaminhados aos demais níveis de assistência.

O fortalecimento do PSF tem uma explicação. Conforme estimativa do MS, a cada 10% de aumento da cobertura do programa, há uma queda de 4,6% na mortalidade infantil, independente de outros fatores. O PSF é um fator mais decisivo do que a ampliação do acesso à água tratada ou aumento no número de médicos.

Em junho de 2006, o número de pessoas atendidas pelo programa quase triplicou em comparação com 2000, passando de 29,7 milhões para 83,4 milhões de habitantes (47,7% da população). No mesmo período, houve a

---

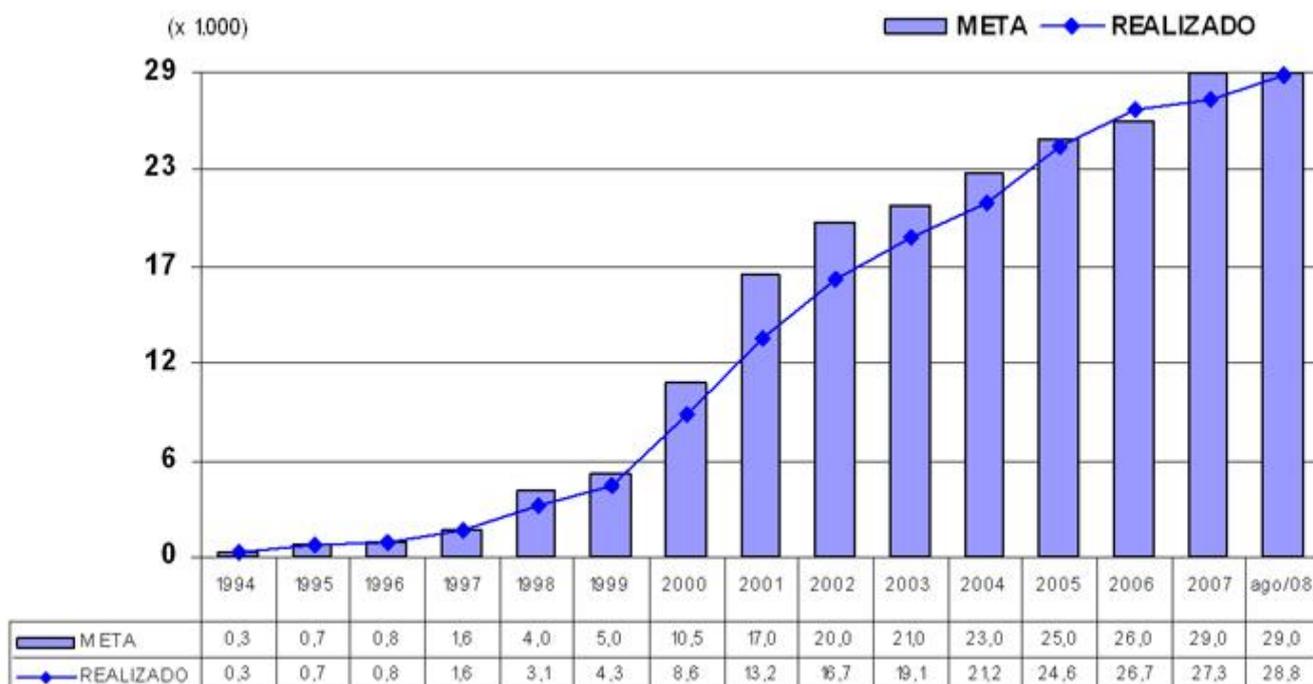
<sup>13</sup> PORTAL DA SAÚDE. Saúde da Família. Todas as informações sobre o programa estão disponíveis em <http://portal.saude.gov.br>. Acesso em 23 de novembro de 2008.

formação de 17,4 mil novas equipes, totalizando 26 mil equipes. Em 2000, eram apenas 8,6 mil<sup>14</sup>.

Mesmo assim, o governo federal enfrenta dificuldades para cumprir metas estipuladas para a expansão do projeto. Na gestão Lula, apenas em 2006 o total de equipes efetivamente implantadas superou ao projetado para o ano. Em 2003, 2004 e 2007, a meta não foi atingida. A análise desses dados indica que o programa precisa de um aumento no aporte de recursos que incentive sua ampliação. Apesar das limitações, a expansão do PSF no governo Lula supera significativamente ao que foi verificado na gestão do antecessor Fernando Henrique, conforme pode ser visto no gráfico 2:

**Gráfico 2**

### Meta e evolução do número de equipes de Saúde da Família implantadas



FONTE: SIAB – Sistema de Informação da Atenção Básica  
SCNES – Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos em Saúde

Fonte: Evolução elaborada pelo Departamento de Atenção Básica (DAB) do MS

<sup>14</sup> Ministério da Saúde (MS) e OPAS. *Painel de Indicadores do SUS*. Brasília: agosto de 2006.

Para viabilizar a expansão em municípios, com mais de 100 mil habitantes, o governo federal contratou um empréstimo de R\$ 130 milhões junto ao Banco Mundial (Bird). Houve também um aumento de 50% nos recursos repassados aos programas nos municípios de pequeno porte e com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) menor ou igual a 0,7.

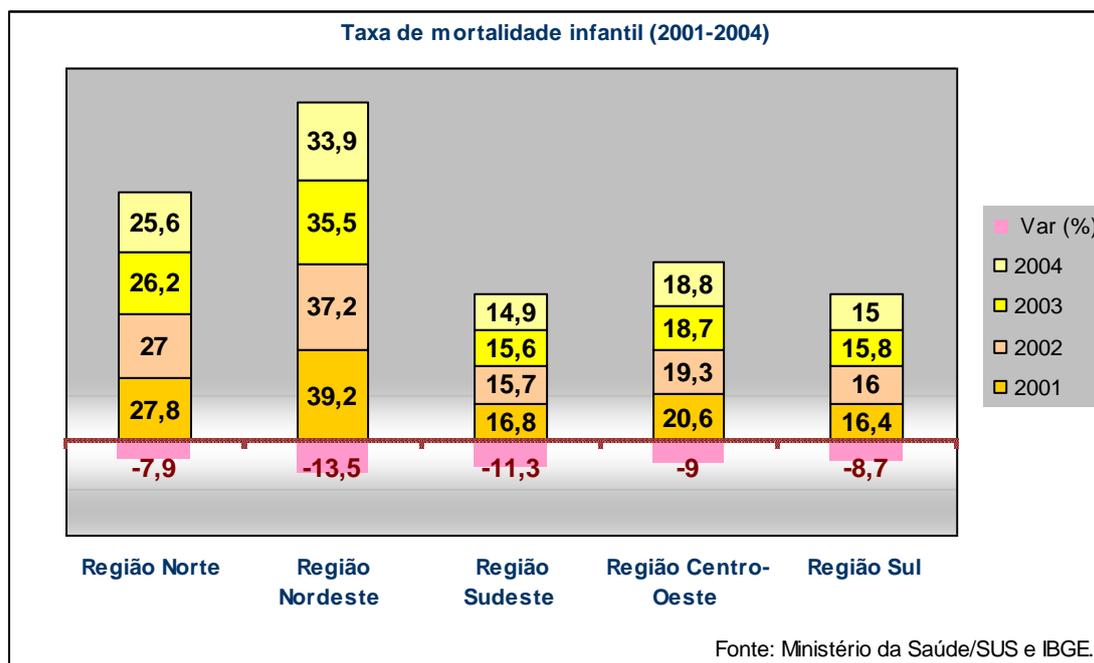
O reforço no PSF traduziu-se na queda da mortalidade infantil, que é um dos principais indicadores das condições de vida, renda, acesso e qualidade das ações e serviços de saúde. Por essa razão, enfrentar esse problema significa reduzir a desigualdade no país. Entre 2001 e 2004, o número de crianças mortas antes de completar um ano caiu de 25,6 para 22,5 a cada mil nascidas vivas, uma redução de 12,1% (IPEA, 2006). A diminuição da taxa de mortalidade infantil, entretanto, não é novidade por estar em queda desde o início dos anos 90. No período 2001-2004, o ritmo de redução foi até menor (média anual de -3%) em relação a 1996-2000 (média anual de -4,4%)<sup>15</sup>.

O que chama a atenção nos números é a queda acelerada nas regiões brasileiras mais pobres, o que indica um processo de diminuição das disparidades sociais em nível regional. Houve queda dos índices em todos os Estados. O Nordeste que concentra as maiores taxas, em razão da pobreza acentuada, porém, teve a redução mais expressiva em 2004: -13,5%. Mesmo assim, as taxas continuam elevadas e diferenças regionais persistem. Esses números são apresentados no gráfico 3:

---

<sup>15</sup> IPEA. *Radar Social - Condições de vida no Brasil*. Brasília, julho de 2006. p. 54.

Gráfico 3



Além da expansão do PSF, um dos motivos prováveis de melhoria dos índices nas áreas mais marginalizadas é o fortalecimento do programa Bolsa-Família que transfere renda aos mais necessitados mediante cumprimento de requisitos. Desde 2003, o programa é o eixo no combate à pobreza por estimular o acesso à alimentação, saúde, educação e assistência social. Entre 2003 e 2006, o número de famílias beneficiadas com uma ajuda mensal cresceu de 3,6 milhões para 11,1 milhões, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social.

A partir da análise da situação de dados da saúde nas últimas duas décadas, é possível concluir que o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) mantém, desde a posse em 2003, as políticas estratégicas iniciadas pelo seu antecessor Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Além de dar

continuidade a uma política econômica conservadora herdada da gestão anterior, deu sustentação aos mesmos programas sociais.

A política social de Lula na área da saúde caracteriza-se por ações que se aproximam mais de assistencialismo, que gera despesa para o Estado sem haver retorno da população beneficiada, do que iniciativas voltadas à superação efetiva de uma condição de pobreza e miséria em médio e longo prazo.

Essa dificuldade do governo Lula de elaborar uma alternativa que represente uma solução real e não apenas amenize o drama de milhares de brasileiros é compartilhada por outros países latino-americanos como evidencia Baquero (2007). De acordo com o autor, as políticas sociais são pensadas em um contexto de boas intenções, porém, continuam sendo orientadas pela incompetência de quem as formula num sentido assistencialista e clientelístico, como se a mão invisível do mercado fosse acabar com mazelas sociais.

Sallum (2008) acredita que o governo Lula está consolidando a hegemonia liberal cuja estruturação política começou com Fernando Henrique e promoveu o seu aprofundamento social.

Por essas razões, os dados indicam a necessidade de o presidente brasileiro conceber e desenvolver imediatamente uma alternativa consistente para que os pobres possam evoluir socialmente e não dependam tanto da caridade do Estado nas próximas décadas. Sobram receitas de gestões anteriores e soluções que funcionam no curto prazo resolvendo temporariamente o problema. Faltam, no entanto, opções para que mais brasileiros deixem, definitivamente, a pobreza material. O contexto atual exige pelo menos um projeto de transição entre a realidade atual e um futuro com

distribuição acentuada de renda e maior igualdade social. Os dados analisados sugerem que o processo de mudança social está muito lento e não se vislumbra um aprofundamento nos próximos anos.

O diferencial de Lula em comparação com Fernando Henrique é que na sua gestão houve o fortalecimento dos programas por meio de um aporte maior de recursos na área. As despesas do Ministério da Saúde, em 1995, totalizaram R\$ 12,3 bilhões, em valores correntes, e superaram os R\$ 36,5 bilhões, em 2005, conforme o Ministério do Planejamento<sup>16</sup>. Não se pode deixar de registrar o fato de que Fernando Henrique teve de cortar mais os gastos já que governou numa época em que a inflação havia sido controlada e era necessário enfrentar a ameaça do seu retorno. Pode-se afirmar com segurança que a agenda social não era a sua prioridade número um.

Um exemplo de como o aumento na verba faz a diferença no dia-a-dia é o crescimento na distribuição gratuita de medicamentos nos últimos anos. Em 2002, o gasto com remédios ficou em R\$ 1,9 bilhão, valor que chegou a R\$ 3,3 bilhões em 2005, um aumento de 73%, conforme o MS.

Por outro lado, Lula começa a testar projetos inovadores, sinalizando a sua preocupação com a questão social. Ao assumir a Presidência, o presidente implantou, em nível nacional, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), inspirado no modelo francês. É um serviço do SUS, que funciona 24 horas e pode ser acionado pelo telefone 192. Equipes treinadas atendem urgências em 784 municípios e reduzem o risco da pessoa morrer antes de

---

<sup>16</sup> Houve redução de 40% na participação proporcional dos gastos em saúde no conjunto das finanças federais entre 1995 e 1999. Entre 1999 e 2002, há um aumento, que não representa a volta ao patamar anterior, e há outra queda em 2003 e 2005. Entretanto, não ocorreu diminuição nos recursos aplicados em saúde, mas o incremento nos gastos totais do governo federal, que triplicaram em termos nominais (RIPSA, 2008).

chegar ao hospital. A cobertura do SAMU começou com 10 milhões de pessoas e já contabilizou 84 milhões em 2006 (MS e OPAS, 2006).

Não se pode negar, portanto, que o governo Lula está garantindo avanços gradativos na saúde, ainda que modestos diante do déficit histórico de necessidades. As mudanças são incrementais e resultam da reciclagem de receitas já experimentadas por governos anteriores. A diferença é que as medidas estão sendo desenvolvidas de forma mais ampla podendo acarretar em resultados mais significativos. É provável, no entanto, que resultados mais expressivos só se materializem em longo prazo.

Sendo assim, o presidente Lula tem uma missão. Os dados analisados indicam a necessidade de se conceber um projeto alternativo, capaz de efetivamente melhorar a vida dos cidadãos, em larga escala, em vez de apenas corrigir localmente os efeitos nocivos da pobreza. Pelas origens e história de lutas sociais de Lula, pode-se esperar que pelo menos o presidente ofereça uma perspectiva de avanço rumo à democracia social em vez de conduzir políticas compensatórias. Apesar de sua popularidade crescente, se não conseguir pelo menos iniciar esse processo, poderá fracassar em termos de modelo de governo de esquerda na América Latina.

### **2.3 Saúde pública na era Chávez**

Uma das primeiras medidas de Hugo Chávez ao assumir a Presidência da Venezuela consistiu em reformar a estrutura do sistema de saúde nacional. A Constituição da República Bolivariana da Venezuela, aprovada por referendo em 1999, prevê o início de um processo de adequação legislativa, institucional e também as bases para o desenvolvimento da natureza jurídica e do modelo

organizativo do setor. Segundo o texto legal, a saúde é um direito social fundamental e uma obrigação do Estado, maior responsável pelo seu financiamento (OPAS, 2007).

Com a meta de garantir o acesso universal aos serviços, o presidente venezuelano criou o Sistema Público Nacional de Saúde (SPNS), que é descentralizado e integrado ao Sistema de Seguridade Social. Para definir as normas e políticas da área, o governo está elaborando uma proposta de Lei Orgânica da Saúde que gera controvérsia por prever uma nova institucionalidade para o segmento (OPAS, 2007).

O Ministério de Saúde (MS) da Venezuela é o grande administrador da rede, tendo a incumbência de fazer a regulação, formulação, avaliação e controle de políticas, programas e planos de saúde. As fontes de financiamento são integradas e a liberação de recursos para o SPNS ocorre por meio do programa chamado “Misión Barrio Adentro”, estratégia de atenção integral a toda a população, especialmente a venezuelanos de baixa renda. Na prática, esse programa em larga escala funciona como o pretense substituto do antigo sistema de saúde do país (VERA, 2008).

O sistema de saúde, no entanto, tem se caracterizado por uma organização e dinâmica de funcionamento complexa e segmentada, sendo integrado por múltiplos atores que executam funções de financiamento, regulação e prestação de serviços. Nos anos 90, começou-se a descentralização dos atendimentos com a transferência de tarefas do ministério para 17 dos 23 Estados. O processo não chegou a se consolidar e, no final de 2005, 96% dos ambulatórios públicos de atenção primária pertenciam à

administração federal. Atualmente, há Estados com o setor centralizado e outros com os serviços descentralizados<sup>17</sup>.

Apesar de a Venezuela apresentar um crescimento do gasto em saúde entre 2000 e 2004 (de 1,4% do PIB para 1,6%), o investimento social real por habitante declinou significativamente. Em 2000, representava US\$ 516,8 e caiu para US\$ 226,9 em 2005. A partir de 2000, porém, foram incrementados os investimentos públicos direcionados aos venezuelanos mais pobres e se estabilizaram os privados (OPAS, 2007, p. 783).

Entre 1990 e 2007, houve um aumento no investimento em saúde, em proporção ao PIB, principalmente por causa do aporte de recursos garantido pela estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) a partir de 2003. Apesar da fonte adicional de dinheiro, um dos mais altos percentuais só foi assegurado em período anterior, em 1992 \_ 1,95%. Somente em 2007, Chávez conseguiu superar esse número e totalizou um gasto em saúde de 2,25% do PIB, conforme se visualiza no gráfico 4:

---

<sup>17</sup> OPAS. *Saúde nas Américas*. Washington, 2007. p. 780.

Gráfico 4

### Investimento social em saúde como proporção do PIB na Venezuela (1990-2007)



Fonte: Elaborado pelo Ministério do Poder Popular para las Finanzas de Venezuela

Com a tarefa de melhorar os principais indicadores sociais até 2015, Chávez implementou ações sociais de ampla cobertura e com diferentes objetivos, chamados “Misiones”. Na promoção da saúde, existem duas iniciativas em andamento. Além do Misión Barrio Adentro, há a Misión Milagro (VERA, 2008).

O Misión Barrio Adentro pode ser considerado um dos programas mais importantes no combate à mortalidade infantil e materna por priorizar o atendimento preventivo<sup>18</sup>. Mais amplo do que o PSF brasileiro, o projeto destaca-se por ser uma estratégia de atenção primária que mobiliza estruturas, programas, recursos humanos, técnicos e financeiros para expandir ações de atendimento integral. Uma das diferenças, em comparação com o modelo

<sup>18</sup> Para reduzir a taxa de mortalidade infantil até 2015, o Ministério da Saúde também desenvolve o Projeto Madres que dissemina conhecimentos sobre hábitos saudáveis e incentiva a prevenção.

brasileiro, é que os profissionais não visitam as casas dos moradores. Além disso, há uma pretensão universalizante. Por esse motivo, a iniciativa foi elaborada para ser o sucedâneo da antiga rede de saúde nacional.

Tal projeto é alvo de críticas de especialistas como o coordenador de investigações do Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Jorge Díaz Polanco, que avaliam o programa como um sistema paralelo, sendo propício ao clientelismo. Conforme levantamento do Observatorio Venezolano de la Salud (OVS), órgão do CENDES, 57,9% dos usuários de serviços de saúde continuavam a utilizar a rede tradicional de atendimento em 2005. Outros 17,37% usufruíam do novo sistema e 24,72% preferiam procurar o setor privado<sup>19</sup>.

Segundo a Opas (2007), o projeto Barrio Adentro é formado por uma rede gratuita de consultórios populares, clínicas, centros de diagnóstico integral, salas de reabilitação e centros de alta tecnologia, tendo como clientela venezuelanos de diferentes classes sociais. A meta governamental é que cada consultório popular atenda a 250 famílias ou 1.250 pessoas, o que exige a criação de 14 mil. No final de 2005, estavam funcionando cerca de 640 unidades desse tipo (4,6% do estimado). Outros 1.670 estavam em processo de formação. Paralelamente, há 6,9 mil pontos de consulta em quartos de casas de moradores de bairros populares, que devem ser substituídos, gradativamente, por 4,6 mil consultórios. Nesses locais, são distribuídos medicamentos que tratam das doenças mais comuns na Venezuela.

Mediante convênio com Cuba, o Misión Barrio Adentro conta com 15 mil médicos cubanos e 1,1 mil dos 53,3 mil médicos venezuelanos registrados no

---

<sup>19</sup> OVS. Dados da pesquisa “El Impacto de la Misión Barrio Adentro” disponíveis em [www.ovs.net.ve](http://www.ovs.net.ve). Acesso em 10 de novembro de 2008.

país. O projeto é desenvolvido com a participação de pelo menos 15 mil estudantes que estudam e trabalham ao mesmo tempo. Em médio prazo, o governo quer que os cubanos sejam substituídos por 25 mil profissionais formados na Venezuela (OPAS, 2007).

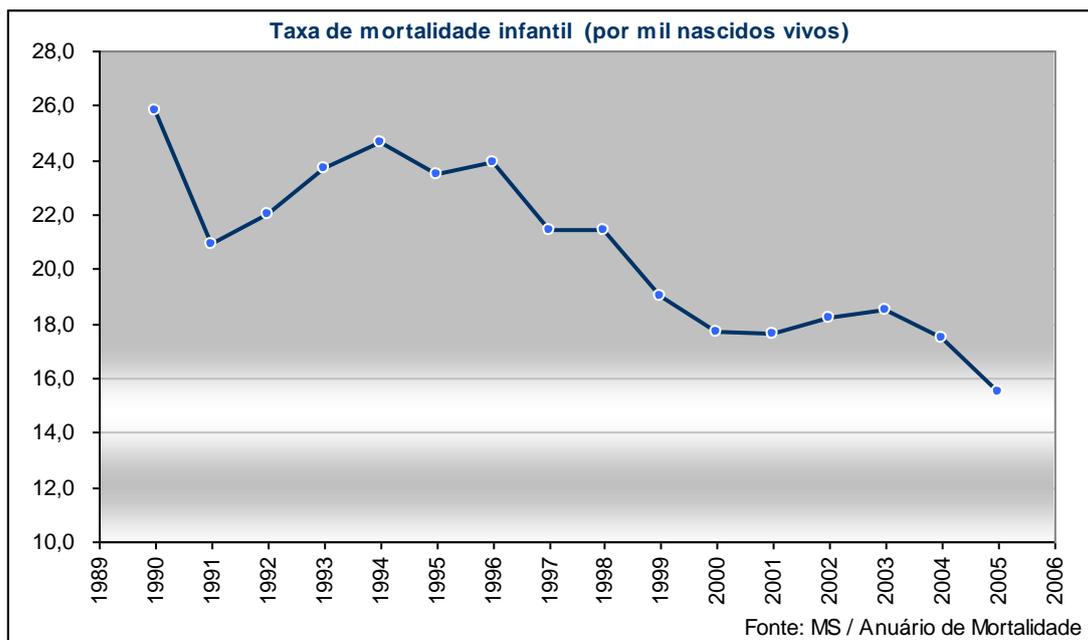
Um dos resultados obtidos é a diminuição na taxa de mortalidade infantil desde 2004, passando de 17,5 para 13,9 mortes de menores de um ano por mil nascidos vivos em 2006. Ainda não é possível, no entanto, garantir que a tendência de queda se manterá nos próximos anos. Entre 1998 e 2001, houve redução. O indicador, entretanto, voltou a crescer em 2002, atingindo a taxa de 18,49 óbitos de menores de um ano por mil nascidos vivos em 2003<sup>20</sup>. O gráfico 5 mostra as oscilações em relação à taxa de mortalidade infantil na Venezuela<sup>21</sup>:

#### **Gráfico 5**

---

<sup>20</sup> Ministério da Saúde (MS) da Venezuela. Anuario de Mortalidad. Caracas, 2007.

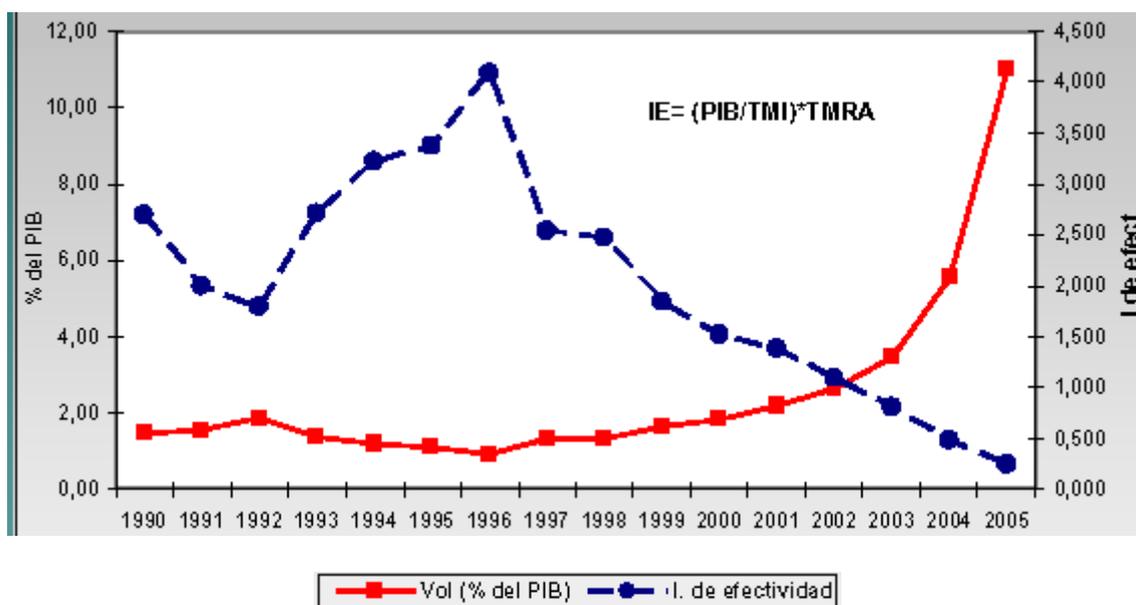
<sup>21</sup> O Observatorio Venezolano de la Salud (OVS) trabalha com números diferentes entre 1985 e 2006. Em 2005, a taxa de mortalidade infantil ficou em 16,82. Em 2006, 16,80 e, em 2007, 18,00. Apesar da diferença de dados, os índices também indicam a descontinuidade na taxa que apresentou a mesma oscilação no período.



A seqüência de altas e quedas no período 1994-2006 sugere que os resultados não são satisfatórios. Segundo projeção do OVS, se todo o dinheiro destinado à saúde fosse bem aplicado e não desviado em corrupção ou gasto em obras desnecessárias, a taxa de mortalidade infantil cairia bruscamente. A partir da avaliação de ações governamentais, constatou-se que, com menos recursos, governos anteriores a Chávez garantiam desempenho semelhante. No gráfico 6, é feita a comparação entre o aumento no gasto, em proporção ao PIB, e sua baixa efetividade. Percebe-se que, quanto mais se gasta para reduzir a taxa de mortalidade infantil (linha vermelha), piores são os resultados na área (linha azul).

**Gráfico 6**

### Volume de gasto (% do PIB) X efetividade do gasto (1990-2005)



Fonte: Elaborado pelo OVS com base em dados do Banco Central da Venezuela (BCV), Instituto Nacional de Estadística (INE) e OPS.

Diante do que foi apresentado, pode-se concluir que Chávez iniciou reformas profundas em busca da expansão ampla dos serviços gratuitos de saúde e, em última instância, quer preparar o Estado para o socialismo do século XXI. Nesse aspecto, é mais ousado em relação às iniciativas do governo de esquerda brasileiro.

Falta, porém, uma evolução sustentável de indicadores sociais ao longo do tempo. As grandes dificuldades de manutenção na trajetória de queda de índices negativos já foram verificadas em governos anteriores e, provavelmente, resultam da baixa institucionalidade da área e da pouca eficiência no manejo das verbas públicas.

No caso do Brasil, a melhoria de indicadores, em um longo período, já se mostra consistente e tende a se manter. Outra explicação provável da descontinuidade dos serviços na Venezuela é o fato de o país depender

fortemente da venda de petróleo no mercado externo para ter dinheiro no caixa estatal.

Numa fase inicial do governo Chávez, entre 1999 e 2003, o presidente venezuelano teve atuação semelhante ao do governo Lula em termos de política social em um contexto de fortes restrições econômicas e sociais. Somente em 2003, Chávez deu início a programas sociais mais amplos e começou a mostrar como seria sua alternativa de esquerda para resolver as desigualdades sociais (VERA, 2008).

Segundo esse autor, a administração chavista conduziu uma política social baseada em programas focalizados, de corte assistencialista, nos primeiros anos. Nesse sentido, chegou a manter ações de caráter populista e compensatório do antecessor Rafael Caldera. Havia falhas, porém, na concepção de políticas excessivamente assistenciais. Com o aumento acelerado na renda de petróleo, foi possível desenvolver novos programas com maior amplitude \_ “misiones”\_, que foram implantadas mediante mecanismos extra-institucionais para dar agilidade ao processo a partir de 2003.

Na história da Venezuela, nunca se investiu tanto na área social quanto no atual governo. Tal esforço é reconhecido até pelos opositores ao regime. Os dados examinados, porém, sinalizam que não se tem a garantia de resultados substantivos, que marquem uma diferença expressiva nas condições de vida dos venezuelanos em comparação com os antecessores.

Em discurso no qual prestou contas à Assembléia Nacional em 11 de janeiro de 2008, o próprio Chávez apontou defeitos em sua gestão. Em relação a esse tema, considerou seu desempenho positivo, que o socialismo já está cultivado na Venezuela e nada o deterá. O presidente, entretanto, foi duro ao

reconhecer as falhas da sua administração. Mencionou o desabastecimento, a falta de planejamento, o caos nas prisões, a impunidade, a corrupção e o peso da burocracia pública como as causas da perda da confiança da população em seu governo. Tal reavaliação foi motivada pela vitória do “não” no referendo constitucional de dezembro de 2007, que previa a modificação de leis para assegurar a implantação de um Estado socialista. Uma das medidas propostas era a reeleição ilimitada, uma vez que o presidente acredita ser fundamental a sua presença no poder para aprofundar a revolução no país. Desde a derrota, Chávez ensaia gestos de moderação e de abertura para tentar recuperar apoios perdidos (MAYA, 2008).

Flores (2008) identifica recuos táticos nas estratégias de Chávez. Quando chegou ao poder, ele não falava em socialismo, tendo como bandeira o combate a oligarquias e a defesa das classes subalternas. Em janeiro de 2005, o presidente disse pela primeira vez que o caminho devia ser o socialismo do século XXI sem explicar com clareza o que isso significava no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre. Com a reeleição em 2006 para um novo mandato de seis anos, a proposta socialista já estava firmada como conteúdo programático e ideológico do governo. A primeira etapa do projeto de transição ao socialismo foram ações que preparavam o terreno, como a nacionalização de empresas estratégicas por decreto, com o respaldo da ordem constitucional vigente. A segunda fase rumo ao socialismo seria executada mediante reforma constitucional no ordenamento social e estatal, o que foi rejeitado pelos venezuelanos e impediu os planos presidenciais em 2007. Por enquanto, o Executivo só consegue atuar dentro de limites legais.

Com a resposta das urnas, Chávez foi obrigado a ter cautela na construção de uma alternativa socialista, o que explica o reconhecimento de seus erros em público. Chegou a considerar um equívoco a mudança constitucional em 1999. O presidente também começou a debater questões polêmicas com a oposição e reduziu mecanismos de controle do setor privado. Outra alteração comportamental foi o abandono do tom ríspido com os Estados Unidos e com a Colômbia (FLORES, 2008).

Por essas razões, o projeto de implantar o socialismo na Venezuela poderá enfrentar sérios obstáculos caso não se consiga controlar a eficiência no gasto público. Um dos grandes desafios é a falta de avaliação permanente da qualidade dos atendimentos que estão sendo oferecidos em larga escala. Pesquisadores como Jorge Díaz Polanco<sup>22</sup>, reclamam da dificuldade em se ter acesso a dados básicos sobre saúde no país, o que prejudica estudos sobre o desempenho governamental.

Uma das explicações para o crescimento rápido da rede é a facilidade na obtenção de recursos. A alta rentabilidade do petróleo, principal produto exportado pelos venezuelanos, permite um aumento nos investimentos sociais. Desde 2003, o Misión Barrio Adentro recebe incentivo financeiro da PDVSA, que libera verbas a outras “misiones sociales”<sup>23</sup>. Naquele ano, foram repassados US\$ 169,4 milhões ao projeto<sup>24</sup>.

Igualmente, Chávez demonstra determinação em usar o potencial energético de seu país para melhorar a vida da maioria pobre, no entanto, afasta-se de uma perspectiva de democracia social ao utilizar os recursos sem

---

<sup>22</sup> Relato feito por Polanco à autora desta dissertação durante a coleta de dados.

<sup>23</sup> Em 2004, o presidente venezuelano criou o Fondespa, fundo que reserva o dinheiro excedente da venda de petróleo para custear programas e obras sociais, incluindo gastos em educação e saúde.

<sup>24</sup> Venezuela, Portal da PDVSA. Disponível em [www.pdvsa.com](http://www.pdvsa.com). Acesso em 1º de agosto de 2008.

verificar onde há maior necessidade e não permitir nem fazer o controle sobre o uso das verbas. Assim, não adianta comprar ambulâncias se os pacientes precisam de hospitais de alta tecnologia. A partir dos dados examinados, pode-se concluir que falta elaborar um mapa estratégico sobre os problemas, que guie a ação governamental, e fortalecer o hábito de prestar contas à sociedade.

Os dados analisados indicam que é preciso manter a orientação social nas suas ações e, ao mesmo tempo, escolher pessoas qualificadas capazes de planejar, executar e avaliar as políticas públicas para que o dinheiro investido conduza os venezuelanos a uma condição de vida superior e mais digna. Caso contrário, tendem a prevalecer o desperdício e o desvio de recursos escassos enquanto uma massa de cidadãos seguirá marginalizada. Sem mudanças efetivas na forma de agir, esse modelo de governo de esquerda poderá cair em descrédito.

#### **2.4 Educação pública num país extremamente desigual: o caso brasileiro**

Com funcionamento semelhante à área de saúde, o Ministério da Educação (MEC) é o grande gestor da rede de educação pública e tem a prerrogativa de estimular políticas educativas em parceria com municípios e Estados para expandir o acesso ao ensino público no Brasil<sup>25</sup>.

Cabe aos três níveis de governo fazer o investimento público para manter o dia-a-dia das escolas no país. Entre 2000 e 2005, ocorreu a queda do gasto total em educação, em relação ao PIB, de 4,7% para 4,5%. No mesmo período, houve diminuição no percentual de investimento do governo federal na

---

<sup>25</sup> UNESCO. *World Data on Education*. 6.ed. 2006/2007. Disponível em [www.ibe.unesco.org](http://www.ibe.unesco.org). Acesso em 1º de agosto de 2008.

área, em proporção ao PIB, que ficou em 0,8% em 2005, e aumentou o desembolso dos municípios\_ 1,9% naquele ano<sup>26</sup>.

Em compensação, constata-se a evolução das despesas do MEC, que duplicaram em termos nominais e correntes, passando de R\$ 7,5 bilhões para 15,4 bilhões entre 1995 e 2005, de acordo com a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento.

Ao elaborar seu Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>27</sup>, o governo federal sinaliza que o foco das ações educacionais são os jovens de 15 a 29 anos, segmento que está sob a responsabilidade direta do MEC. Tal prioridade pode ser explicada pela desigualdade de acesso que persiste nas duas pontas do sistema: a Educação Básica e o Ensino Superior.

Apesar da implantação do programa Brasil Alfabetizado em 2003, o grau de analfabetismo dos brasileiros, medido pelo número de pessoas com 15 anos ou mais que não sabem ler nem escrever um bilhete simples, ainda mantinha-se acima dos 10% em 2006. No período 1992-1998, ocorreu a redução média anual de um ponto percentual. A partir de 1999, o ritmo de diminuição tornou-se mais lento. Em 2003 e 2004, o indicador manteve-se constante acima de 11% e atingia 14,6 milhões de brasileiros. É uma taxa elevada quando comparada com países vizinhos, como Uruguai, Argentina e Chile, cujas médias variam de 2% a 4%<sup>28</sup>.

Os maiores percentuais de analfabetos concentram-se nos bolsões de pobreza, como o Nordeste, o que reflete a desigualdade histórica regional e exige ações localizadas. Entre negros, existem mais analfabetos do que em

---

<sup>26</sup> Brasil, Portal do MEC. Disponível em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em 20 de junho de 2008.

<sup>27</sup> MEC. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: 2007.

<sup>28</sup> IPEA. *Radar Social - Condições de vida no Brasil*. Brasília, julho de 2006.p.42.

relação aos brancos. Tal fato fica claro ao examinar a taxa praticamente inalterada e as disparidades regionais e raciais no Brasil nos últimos anos. Apesar de o governo Lula conseguir índices de redução mais expressivos entre a população rural e os negros, segmentos mais afetados pelo problema, o percentual de redução ainda é pouco significativo, segundo os dados do quadro 1:

**Quadro 1**

**Taxa de analfabetismo da população brasileira de 15 anos ou mais (2001-2004)**

(%)	2001	2002	2003	2004	Varição (%) 2001-2004
<b>Nordeste</b>	24,3	23,4	23,2	22,4	- 1,9
<b>Sul</b>	7,1	6,7	6,4	6,3	- 0,8
<b>Rural</b>	28,7	27,7	27,2	26,2	- 2,5
<b>Urbano metropolitano</b>	5,6	5,4	5,2	5,2	- 0,4
<b>Negros</b>	18,2	17,2	16,8	16,0	- 2,2
<b>Branco</b>	7,7	7,5	7,1	7,1	- 0,6
<b>Brasil</b>	<b>12,4</b>	<b>11,8</b>	<b>11,5</b>	<b>11,2</b>	<b>- 1,2</b>

Fonte: Elaboração feita pelo Disoc - Ipea com dados do Pnad/IBGE.

Com a meta de reduzir diferenças entre classes sociais e regiões brasileiras, o Brasil Alfabetizado foi remodelado e priorizará 1,1 mil municípios com taxas de analfabetismo superiores a 35% (cerca de 90% das cidades escolhidas localizam-se no Nordeste) e outros lugares que também apresentam índices elevados. Na nova versão do programa, os municípios serão os maiores responsáveis pela alfabetização de jovens, uma vez que terão com 80% dos recursos federais (IPEA, 2008).

O problema persiste entre jovens em áreas pobres das regiões Norte e Nordeste onde a taxa chega a atingir 11,6% entre pessoas com faixa etária entre 25 e 29 anos. Uma das explicações para a persistência do analfabetismo na juventude brasileira pode ser atribuída à baixa qualidade do Ensino Fundamental, que muitas vezes não conta com materiais didáticos adequados nem professores interessados e preparados. Conforme Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 38,7% dos analfabetos com 15 anos ou mais freqüentaram escolas, no entanto, não sabem nem mesmo escrever um bilhete, o que atesta a necessidade de qualificar o ensino básico. Outra limitação é que apenas 6,2% dos alfabetizados, em 2006, deram continuidade aos estudos por meio das aulas oferecidas pelo Ensino de Jovens e Adultos (EJA). Quando não se usa o conhecimento adquirido, a maioria esquece as informações obtidas e volta a ser analfabeto<sup>29</sup>.

Como em administrações anteriores, o sistema educativo brasileiro cristaliza disparidades regionais e sócio-econômicas, que começam na família. A partir dos dados examinados, pode-se concluir que os programas desenvolvidos com a finalidade de erradicar o analfabetismo são praticamente ineficientes e não conseguiram alterar essa realidade nas últimas décadas. É necessário verificar se, em médio prazo, a nova fase do Brasil Alfabetizado conseguirá reduzir esse indicador nem que seja timidamente.

Um dos grandes avanços da gestão Lula é o desenvolvimento de uma série de ações coordenadas que visam ampliar o número de vagas nas universidades e assim aumentar o ingresso de estudantes pobres no Ensino Superior até mesmo em regiões remotas do país. Com a justificativa de

---

<sup>29</sup> IPEA. *Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise*. Brasília: 15 de março de 2008. p. 108.

sustentar a expansão e interiorização dessa modalidade de ensino, está em andamento a criação de 10 universidades federais e 48 campi universitários no Brasil<sup>30</sup>.

Além de fortalecer a rede de universidades públicas, o MEC criou o Programa Universidade para Todos (ProUni) em 2004, que concedeu bolsas integrais ou parciais a pelo menos 300 mil jovens em três anos. Do total de beneficiados, 40% representam afro-descendentes ou índios, que passaram a freqüentar cursos superiores com grande demanda, como Medicina<sup>31</sup>.

No ProUni, as instituições contempladas por isenções fiscais têm a obrigação de conceder bolsas de estudo na proporção do total de alunos pagantes por curso e turno, sem exceção. Selecionados pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), os beneficiados devem ser egressos de escolas públicas com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, para bolsa integral, e de até três salários mínimos, para bolsa de 50%. Já professores que trabalham na Educação Básica podem ganhar o benefício sem precisar preencher esses requisitos (MEC, 2007).

Antes do programa, as instituições sem fins lucrativos concediam bolsas de estudo, no entanto, tinham liberdade para definir quem iria usufruí-las, em quais cursos e os descontos concedidos. Até 2004, raramente, eram concedidas bolsas integrais e os cursos de grande demanda, geralmente, não tinham bolsistas (MEC, 2007).

A partir da análise desses dados, é possível afirmar que o Brasil iniciou um processo gradual de aumento de oportunidades de acesso ao Ensino Superior, embora a oferta massiva de vagas ainda exija esforço governamental

---

<sup>30</sup> MEC. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2007.p. 27.

<sup>31</sup> MEC. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2007.p. 27.

para alcançar equidade plena. Resultados parciais já podem ser mensurados: a taxa de frequência líquida de jovens de 18 a 24 anos nas universidades mais do que dobrou entre 1996 e 2006, o que representa um crescimento de 117%<sup>32</sup>.

Mesmo assim, a realidade não deixa de ser preocupante porque o acesso é muito baixo. O número de estudantes com idade entre 18 e 24 anos, que freqüentam o Ensino Superior, aumentou entre 2001 e 2004, passando de 9% para 10,8%, no entanto, o percentual estagnou em 2004 e é idêntico ao de 2003. A frequência de jovens que chegam a essa modalidade de ensino, em áreas rurais, é oito vezes menor do que a dos moradores das regiões metropolitanas<sup>33</sup>. Para cumprir a meta do PDE de duplicar, em 10 anos, o número de estudantes matriculados em universidades federais, o governo aposta em incentivos como cursos noturnos e flexibilização curricular (IPEA, 2008).

Mantido o cenário atual, é provável que o indicador de acesso cresça nos próximos anos, em razão das ações governamentais em curso. Nas políticas educacionais, Lula demonstra iniciativas mais estruturais e menos compensatórias capazes de transformar as condições de vida de brasileiros que, em média, apresentam escolaridade muito baixa. A falta de estudo acarreta outros males como o desemprego. Somente em médio ou longo prazo, porém, se poderá assegurar que haja um incremento expressivo, consistente e sustentável no número de alunos que consegue ler, escrever e ingressar num curso de graduação.

---

<sup>32</sup> IPEA. *Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise*. Brasília, 15 de março de 2008. p. 114.

<sup>33</sup> IPEA. *Radar Social - Condições de vida no Brasil*. Brasília, julho de 2006.p. 48.

## 2.5 Educação pública na Venezuela: em busca de estabilidade

O governo central é a autoridade suprema no campo educacional da Venezuela, assumindo a função de regulamentar, comandar e inspecionar a educação em solo nacional. Cabe ao Ministério da Educação controlar os serviços públicos e privados, além de planejar e realizar atividades de orientação, coordenação e avaliação das políticas. Conforme a Constituição revisada em 1999, o acesso ao ensino gratuito e de qualidade é um direito de todos os cidadãos, independente da classe social (UNESCO, 2007).

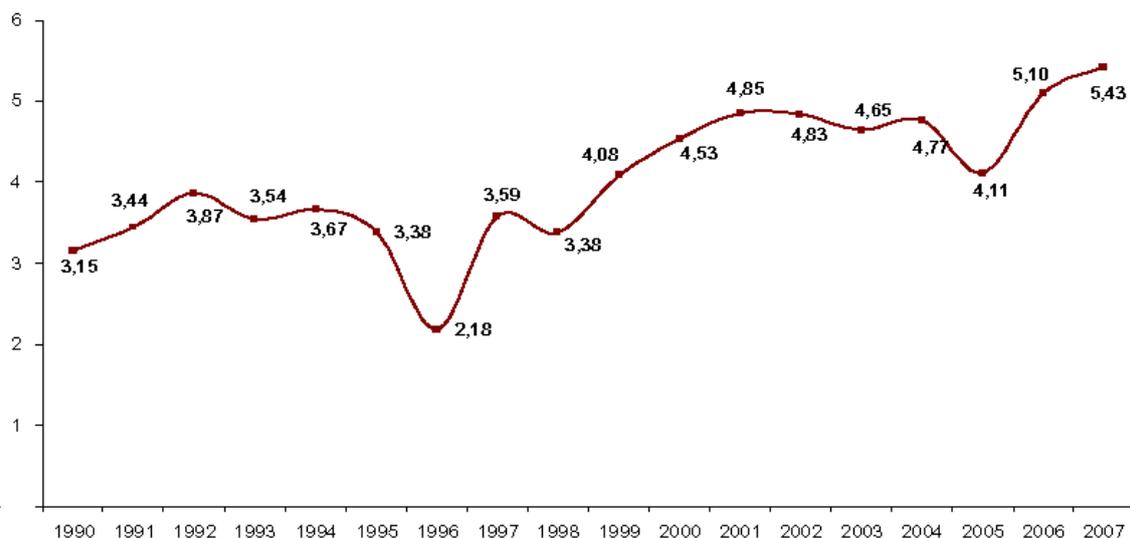
O financiamento da rede pública é responsabilidade do Estado, sendo que o ministério tem a incumbência de encaminhar os trâmites orçamentários a cada ano. O gasto total na área é determinado pelo valor que o Executivo fixa anualmente em relação ao orçamento nacional e também por aportes de outros organismos<sup>34</sup>. Em 1990, o investimento em educação como proporção do PIB era 3,15% e, em 2007, chegou a 5,43%. No período, porém, novamente houve uma oscilação no total investido, o que sinaliza a falta de continuidade nas políticas nas últimas administrações. Essa situação fica clara no gráfico 7:

### Gráfico 7

---

<sup>34</sup> UNESCO. *World Data on Education*. 6.ed. 2006/2007. Disponível em [www.ibe.unesco.org](http://www.ibe.unesco.org). Acesso em 1º de agosto de 2008.

### Investimento total em educação em proporção ao PIB na Venezuela (1990-2007)<sup>35</sup>



Fonte: Elaborado pelo Ministerio del Poder Popular para las Finanzas.

Alvo de crítica por causa da desorganização e da falta de resultados educativos positivos nos anos 80, o governo venezuelano deu início a um processo de descentralização para estimular a efetividade dos serviços na rede educacional na década de 90. Havia a crença de que a razão do baixo desempenho do sistema era a centralização das decisões na esfera federal (CASANOVA, 2005, p.217).

Conforme esse autor, a reforma do sistema não chegou a se consolidar uma vez que municípios e Estados resistiram em assumir a gestão de escolas nacionais. Houve experiências pontuais já que as estratégias estatais não conseguiram assegurar mudanças estáveis, gerando responsabilidades difusas e limitadas a manter uma jornada escolar empobrecida. Além de parte das instituições de ensino ser transferida ao governo central, ocorreu a formação de três sistemas públicos competitivos entre si: um debilitado integrado por escolas nacionais, um estratificado formado por escolas estaduais, que

<sup>35</sup> Percentuais contabilizam valores repassados pela PDVSA desde 2003.

depende da boa vontade dos governadores, e um da administração municipal, com o papel de ampliar o número de vagas na Educação Básica e Pré-Escolar. No final dos anos 90, podia-se perceber uma estrutura segmentada com grandes disparidades na gestão e indicadores educativos muito ruins.

Em 2001, Hugo Chávez apresentou um plano de desenvolvimento no qual o governo federal assume o compromisso de assegurar a igualdade de oportunidades de entrada em diferentes níveis de ensino. No documento, o Executivo compromete-se em equipar escolas e universidades e a executar programas sócio-educativos para diminuir a desigualdade, tendo como prioridade a população rural, indígena e de fronteira. Entre os principais objetivos, constam erradicar o analfabetismo no país e garantir maior igualdade no ingresso ao Ensino Superior<sup>36</sup>.

Desde 2003, pelo menos cinco “misiones” foram criadas com o desafio de fortalecer e expandir os serviços em todos os níveis de aprendizado. Dessas, as mais expressivas são a Misión Robinsón I (combate o analfabetismo em regiões afastadas), Misión Robinsón II (garante o prosseguimento nos estudos para ex-analfabetos) e Misión Sucre (aumento da oferta no Ensino Superior)<sup>37</sup>.

Apesar de a taxa de analfabetismo não estar entre as mais altas do continente, os dados indicam que serão necessárias iniciativas que dêem continuidade as ações em curso para garantir a queda nos próximos anos. Em 2000, 7,5% dos venezuelanos com 15 anos ou mais não sabiam ler nem

---

<sup>36</sup> CHÁVEZ, Hugo. Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Caracas, setembro de 2001. p. 93-94.

<sup>37</sup> Essas informações estão disponíveis em [www.presidencia.gob.ve](http://www.presidencia.gob.ve). Acesso em 23 de novembro de 2008.

escrever um bilhete simples, percentual que se reduziu para 6% em 2005 e pode chegar a 4,8% em 2010<sup>38</sup>.

No mesmo período, houve ampliação no número de matrículas, em nível superior, na rede pública de 377,1 mil em 1999 e 627,3 mil em 2005. A expansão, no entanto, não foi sustentável apresentando uma trajetória de ampliações maiores e menores desde 1999, de acordo com o Ministério de Educação Superior. Além disso, o número é insuficiente. Já a taxa de escolaridade bruta no Ensino Superior (todas as pessoas matriculadas, independente da idade, em relação ao número de jovens) passou de 19,4%, em 1990-1991, para 30,2%, em 2005-2006. A evolução das matrículas é apresentada na tabela 3:

**Tabela 3**

**Aumento de matrículas no Ensino Superior venezuelano  
(1999-2005)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	<b>2005</b>
Rede pública	<b>377.107</b>	368.266	474.743	532.546	525.076	589.523	<b>627.305</b>
<b>Rede privada</b>	<b>291.002</b>	288.564	329.237	372.157	423.502	408.139	<b>447.045</b>

Fonte: Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior.

A maior dificuldade em mensurar o grau de evolução no ingresso a universidades é que a Venezuela contabiliza cursos profissionalizantes junto com os de graduação. Nos últimos anos, foram feitas reformas para definir um perfil de formação, dando prioridade à educação técnica, com cursos curtos e

<sup>38</sup> CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina e el Caribe*. Santiago do Chile, 2006.

não tradicionais, assim como uma maior oferta de modalidades à distância, abrindo espaço para uma maior atuação do setor privado (UNESCO, 2007).

Outra preocupação são os relatos freqüentes de alunos e professores sobre a suposta ideologização do sistema por meio da inclusão de temas políticos no currículo. No plano educacional divulgado por Chávez, em 2001, fixa-se a meta de uma educação que abarque qualidade formal e política. A característica forma refere-se à capacidade técnica, científica e de aprendizado de conteúdos. Já o aspecto político trata do desenvolvimento e do empoderamento dos valores de democracia solidária e participativa na construção da cidadania, ou seja, uma capacidade de tornar-se sujeito da ação social individual e coletiva, de organizar-se de forma cooperativa e associativa e de desenvolver habilidades críticas para garantir os direitos humanos<sup>39</sup>.

Mundó (2005) sustenta que as “misiones” educativas têm grande aceitação popular, mas estão sendo muito questionadas por especialistas em educação em razão da precariedade dos conteúdos do seu plano curricular, da escassa importância prática das matérias em relação às exigências de mercado e da sociedade, da falta de preparo do corpo de docentes e da influência ideológica da experiência cubana nos materiais didáticos. Por esses motivos, a autora avalia que os programas são ineficientes como mecanismos de inserção econômica e social<sup>40</sup>.

A partir da análise da situação da educação venezuelana, é possível reconhecer um inegável avanço nas oportunidades de acesso à rede

---

<sup>39</sup> CHÁVEZ, Hugo. Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Caracas, setembro de 2001. p. 93.

<sup>40</sup> Um dos projetos mais criticados em razão do teor ideológico são as Escolas Bolivarianas que garantem atenção integral a crianças, com comida e serviço médico-odontológico, sendo um símbolo da revolução chavista baseada nas idéias de justiça social do libertador Simón Bolívar. Entre 2001 e 2006, o número de escolas cresceu de 1.921 para 5.504, conforme o Ministério de Educação venezuelano.

educacional pública. O principal problema a ser equacionado, no entanto, parece ser a falta de avaliação sobre a qualidade do serviço ofertado em escala maior e as inclinações ideológicas no ensino.

Não adianta oferecer vagas na Educação Básica e nas universidades sem garantir o aprendizado efetivo dos conteúdos e o preparo necessário para responder às exigências do mercado de trabalho. É importante estimular o olhar crítico dos estudantes sobre os fatos, porém, é essencial simultaneamente permitir a liberdade de pensamento e de escolha entre visões de mundo conflitantes. Não se deve usar a educação como forma de perpetuar uma ideologia ou a aceitação de um líder no poder.

Sem saber os benefícios reais trazidos pelo ensino no país, não há como medir se as ações em curso estão promovendo a superação de uma condição de indigência intelectual. Além disso, não há garantia de que os resultados positivos irão se aprofundar nos próximos anos.

Paralelamente a ações governamentais, a análise dos dados indica que é preciso promover o fortalecimento da institucionalidade do sistema educacional, fundamental no processo. Mais uma vez Chávez comete o equívoco de não dar transparência aos resultados da sua revolução e põe em xeque sua alternativa de esquerda na América Latina.

Em síntese, comparando Brasil e Venezuela em relação à saúde e à educação pode-se dizer que os dois países deram prioridade à questão social e, em diferentes graus, garantiram avanços e melhorias significativas nas condições de vida da população. Os dois modelos, entretanto, estão longe de consolidar a dimensão social da democracia. Nesse aspecto, os dados examinados indicam a necessidade de planejar ações estruturais para superar

definitivamente os problemas nos dois setores e não apenas amenizá-los. No caso de Lula, parece faltar a elaboração de um projeto alternativo que conduza os cidadãos ao acesso pleno de serviços públicos no futuro. Quanto a Chávez, os dados sinalizam que um dos principais desafios é avaliar políticas públicas de modo a garantir a eficiência no gasto permitindo resultados mais expressivos.

## CAPÍTULO 3

# CONFIANÇA NAS ESQUERDAS LATINO-AMERICANAS

### 3.1 Introdução

Após verificar quais foram os resultados alcançados nas áreas de educação e de saúde pelos governos de esquerda do Brasil e da Venezuela, este capítulo analisa a opinião de brasileiros e de venezuelanos a respeito de suas condições de vida, do apoio à democracia entre 1994 e 2007 e a confiança nos presidentes brasileiro e venezuelano.

Como já foi discutido no primeiro capítulo, a cultura política e democrática e a confiança dos cidadãos nos governos são os alicerces de sustentação da democracia. O regime democrático tende a desenvolver-se mais se existem cidadãos participantes, com espírito público, que vivem relações horizontais de colaboração e de confiança e não hierárquicas em uma comunidade cívica (PUTNAM, 1996, DIAMOND, 2001).

Neste capítulo, o objetivo é analisar se Hugo Chávez, que assumiu a Presidência da Venezuela, em 1999, e está no terceiro mandato, e Luiz Inácio Lula da Silva, que começou sua gestão em 2003 e foi reeleito em 2006, conseguiram fortalecer a cultura democrática em seus países ao priorizarem a questão social.

Para responder a essa pergunta, são analisados os dados de opinião das pesquisas realizadas pelo World Values Survey (WVS), que indicam as

crenças e os valores preponderantes na vida de brasileiros e de venezuelanos. A Pesquisa Mundial de Valores investiga a mudança sócio-cultural e política e já foi executada em mais de 80 países desde 1981, atingindo a 85% da população mundial<sup>41</sup>.

Cientistas políticos de diferentes continentes formaram uma rede internacional responsável por coletar informações em entrevistas com cidadãos representativos de cada sociedade. Entre os principais temas abordados, estão: a importância da família, da religião, da democracia, dos governos e das instituições do Estado. O questionário aplicado no mundo inteiro é o mesmo. Cada investigador segue a mesma metodologia de forma a permitir a comparação entre países.

No caso do Brasil, foram selecionadas perguntas de questionários aplicados entre 1994-1999 e 2005-2007. Outro estudo explorado nesta seção são os levantamentos feitos pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que contrata trimestralmente o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), para saber a opinião dos brasileiros sobre o governo Lula, a confiança no presidente e a avaliação de setores específicos, como educação e saúde. A pesquisa CNI/Ibope selecionada refere-se ao seguinte período: setembro de 2008, mas apresenta um histórico dos índices de avaliação de governo desde março de 2003<sup>42</sup>.

Para analisar a situação da Venezuela, foram escolhidas perguntas de questionários aplicados pela WVS entre 1994-1999 e 1999-2004. Dados de pesquisas de opinião do Instituto Venezolano de Análisis de Datos (IVAD),

---

<sup>41</sup> World Values Survey (WVS). Disponível em [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org). Acessado em 2 de agosto de 2008. No site, é possível acessar os questionários das pesquisas e verificar a metodologia empregada.

<sup>42</sup> CNI/IBOPE. Todas as pesquisas estão disponíveis em [www.cni.org.br](http://www.cni.org.br). Acessado em 2 de junho de 2008.

sobre a avaliação do governo Chávez, grau de apoio ao presidente e a situação do país em 2007 e 2008, também serão usados<sup>43</sup>.

Desse modo, as questões e os números da CNI/ Ibope e do IVAD serão analisados e detalhados, respectivamente, ao longo das seções sobre Brasil e Venezuela neste capítulo. Antes de iniciar a análise sobre cada governo, será discutido o que cada questão selecionada da WVS indica em termos de avaliação de governo e de cultura democrática, segundo a visão deste trabalho. Vale relembrar que o conceito de cultura democrática utilizado nesta dissertação é fundamentado em estudos de Almond e Verba (1963, 1989) e de Baquero (2000), podendo traduzir-se como os valores e relações que estimulam a participação das pessoas, sua confiança nos governos e suas atitudes diante do poder público, essencial na manutenção e na consolidação da democracia.

**Tabela 4**

### **Opinião de brasileiros e venezuelanos**

<b>Perguntas da WVS selecionadas</b>	<b>O que mede*</b>
Considerando todos os fatores, qual é o seu grau de satisfação com a vida hoje?	<b>Indica se os cidadãos percebem melhorias nas suas condições de vida, incluindo o acesso a serviços básicos em saúde e educação, após a ascensão da esquerda.</b>
<b>O que você pensa sobre cada alternativa de governo em seu país? Diga se ter um sistema político democrático é “muito bom”, “razoavelmente bom”, “ruim” ou “muito ruim”.</b>	<b>Indica se houve ou não o fortalecimento da cultura democrática na região.</b>

\* Elaborado de forma a permitir a análise dos resultados nesta dissertação

<sup>43</sup> Instituto Venezolano de Análisis de Datos (IVAD). Todos os levantamentos estão disponíveis em [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com), em reportagens do El Universal, um dos jornais mais importantes da Venezuela. Os estudos são divulgados em veículos de comunicação porque o site do instituto está em construção. Acessado em 13 de novembro de 2008.

Existem questionamentos metodológicos quanto à validade de se comparar resultados trazidos por indicadores sociais (taxa de mortalidade infantil, taxa de analfabetismo entre outros), que traduzem o panorama da saúde e da educação no Brasil e na Venezuela apresentado no capítulo 2, e pesquisas de opinião que trabalham com dados agregados. Nesta dissertação, defende-se a mesma posição adotada por Baquero (2007):

Partimos do pressuposto de que existe uma relação histórica e lógica entre a forma como evoluem os indicadores objetivos sobre a pobreza, desigualdade e exclusão social, e a forma como as pessoas se posicionam em relação a esses aspectos, contribuindo para a formatação de uma determinada cultura política. (...) Queremos mostrar que a inter-relação entre as duas dimensões se sobrepõe à discussão meramente metodológica (BAQUERO, 2007, p.19).

### **3.2 O efeito Lula na população**

O primeiro indicador de aprovação popular do governo de Luiz Inácio Lula da Silva é a reeleição em 30 de outubro de 2006, quando venceu no segundo turno o adversário Geraldo Alckmin (PSDB) com 58,3 milhões de votos (60,83% dos votos válidos)<sup>44</sup> depois de uma seqüência de escândalos de corrupção. Lamounier (2005) e Attuch (2006) analisam o tema.

Cinco anos e nove meses de administração passaram-se, desde a vitória em 2003, e a pesquisa CNI/Ibope de setembro de 2008 registrou uma avaliação positiva recorde do governo Lula<sup>45</sup>. Segundo o levantamento, Lula

---

<sup>44</sup> Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acessado em 13 de novembro de 2008.

<sup>45</sup> CNI/IBOPE. Pesquisa realizada entre os dias 19 e 22 de setembro de 2008 com 2.002 entrevistas com eleitores de 16 anos ou mais em 141 municípios brasileiros. A margem de erro é de dois pontos percentuais e a confiança é de 95%. Disponível em [www.cni.org.br](http://www.cni.org.br). Acessado em 13 de novembro de 2008.

obteve a segunda melhor avaliação de um presidente da República em toda a série de estudos CNI/Ibope, que se iniciou em 1982. A administração do petista é considerada boa ou ótima por 69% dos entrevistados. Em setembro de 1986, o governo do então presidente José Sarney foi considerado “ótimo” ou “bom” por 72% dos entrevistados durante o Plano Cruzado.

Na mesma pesquisa CNI/Ibope, o presidente atingiu o percentual mais elevado, em seus dois mandatos, no quesito aprovação à forma como Lula governa o Brasil: 80%. O índice de pessoas que dizem confiar no presidente chegou a 73%. A evolução dos percentuais desde setembro de 2004 está na tabela 5:

**Tabela 5**

**Indicadores de avaliação positiva do governo Lula**

	<b>Aprova ou desaprova a maneira como o presidente Lula está governando o Brasil?</b>	<b>Na sua avaliação, o governo do presidente Lula está sendo?</b>	<b>O senhor confia ou não confia no presidente Lula?</b>	<b>Gostaria de saber que nota, de 0 a 10, o senhor (a) daria ao governo do presidente Lula?</b>
	<b>Aprova</b>	<b>Ótimo e bom</b>	<b>Confia</b>	
<b>Setembro 2004</b>	<b>55%</b>	<b>38%</b>	<b>58%</b>	<b>6,1</b>
<b>Setembro 2005</b>	<b>45%</b>	<b>29%</b>	<b>44%</b>	<b>5,4</b>
<b>Setembro 2006</b>	<b>62%</b>	<b>49%</b>	<b>58%</b>	<b>6,6</b>
<b>Setembro 2007</b>	<b>63%</b>	<b>48%</b>	<b>60%</b>	<b>6,6</b>
<b>Setembro 2008</b>	<b>80%</b>	<b>69%</b>	<b>73%</b>	<b>7,4</b>

Fonte: pesquisa CNI/IBOPE, setembro de 2008.

Conforme o estudo CNI/Ibope, Lula garante um saldo positivo em todas as classes sociais, no entanto, a avaliação da gestão do petista é ainda mais positiva nas faixas de menor escolaridade e renda e nas cidades com população entre 20 mil e 100 mil habitantes. Levando-se em conta a opinião de quem recebe até um salário mínimo por mês, 80% consideram o governo “ótimo” ou “bom” contra 5% que o avaliam como “ruim” ou “péssimo”. O índice mais elevado é registrado na Região Nordeste onde 84% dos entrevistados classificam o governo como “ótimo” ou “bom” e 92% aprovam a maneira como Lula governa o Brasil. A partir da análise dos dados, pode-se concluir que o presidente garante apoio mais significativo justamente nos setores mais pobres onde se encontram os beneficiados por programas sociais, como o Bolsa-Família e o Saúde da Família. Nesse sentido, as ações sociais de Lula parecem traduzir-se num aumento na confiança das pessoas no governo.

Ainda segundo a mesma pesquisa, as opiniões mais críticas encontram-se em estratos sociais com maior escolaridade e renda. Entre quem recebe mais de 10 salários mínimos mensais, 49% dizem que o governo é “ótimo” ou “bom”, enquanto 18% o consideram “ruim” ou “péssimo” (CNI/IBOPE, setembro de 2008). Apesar da redução dos percentuais dos que consideram o governo “ótimo” e “bom” entre as classes mais abastadas, Lula também garante um apoio substancial nesses segmentos. Talvez, uma das razões seja a manutenção de uma política econômica conservadora, como o antecessor, que não ameaça os interesses dos ricos.

Em relação ao primeiro mandato, 48% dos brasileiros acreditam que o segundo mandato de Lula está sendo melhor do que o anterior. Em setembro

de 2007, o percentual estava em 36%. No campo social, a aprovação à atuação do presidente também cresceu em todos os setores analisados. No combate a fome e a pobreza, a aprovação passou de 51%, em março de 2006, para 67% em setembro de 2008 (CNI/IBOPE, setembro de 2008).

A partir dos dados analisados, pode-se afirmar que uma das principais razões do êxito eleitoral seguido de uma seqüência de avaliações de governo crescentemente positivas é a percepção dos brasileiros de que houve uma melhoria efetiva nas condições de vida desde que Lula assumiu o comando do país em 2003. Apesar de a crise financeira mundial ser uma ameaça no horizonte, a pesquisa CNI/Ibope mostrou que os cidadãos estão otimistas quanto ao futuro. Para 84% dos entrevistados, o ano de 2008 está sendo “muito bom” ou “bom” <sup>46</sup>.

A partir da análise da tabela 6, verifica-se um aumento de pelo menos 11,1% no nível de satisfação dos brasileiros em 2005-2007, totalizando pelo menos 82,5% de pessoas parcialmente ou totalmente satisfeitas e uma queda no percentual de insatisfeitos, em comparação com o período 1994-1999.

Esses números parecem indicar que os cidadãos acreditam que ocorreu uma evolução real em termos de qualidade de vida. Os fatores que parecem incidir nessa opinião favorável ao governo Lula são o maior acesso a serviços básicos em educação e saúde, conforme pode ser constatado na tabela 6:

---

<sup>46</sup> Segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base em dados de 2006 do Gallup World Poll, o brasileiro é o mais otimista quanto ao futuro em comparação com 132 países. Numa escala de 0 a 10, a média brasileira de expectativa em relação à qualidade de vida é de 8,78. Em seguida, vem a Venezuela com média de 8,52. Disponível em [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br). Acessado em 2 de setembro de 2008.

Tabela 6

### Satisfação com a vida no Brasil

	1994-1999 (% válido)	2005-2007 (% válido)
<b>Insatisfeito</b>	4,9	1,9
2	3	1
3	3,7	1,4
4	3,8	2,3
5	13,2	10,8
6	<b>8,8</b>	<b>8,7</b>
7	<b>9,7</b>	<b>12,4</b>
8	<b>14,9</b>	<b>23,5</b>
9	<b>8,6</b>	<b>13,4</b>
<b>Satisfeito</b>	<b>29,4</b> <b>Soma = 71,4%</b> estão satisfeitos ou parcialmente satisfeitos	<b>24,5</b> <b>Soma= 82,5%</b> estão satisfeitos ou parcialmente satisfeitos
<b>Amostra</b>	<b>1.149</b>	<b>1,5 mil</b>

Fonte: World Values Survey (WVS)

A avaliação positiva do governo Lula constatada na pesquisa CNI/Ibope é congruente com os dados da WVS, que mostram um aumento da satisfação em relação à vida no Brasil. Esses dados sinalizam que os cidadãos estão satisfeitos com os serviços públicos oferecidos, incluindo áreas como saúde e educação.

Nesse aspecto, o levantamento do CNI/Ibope identificou a ampliação de um saldo positivo do governo Lula nas áreas de saúde e de educação em setembro de 2008. Em junho de 2008, 46% dos brasileiros aprovavam a atuação do presidente na saúde e 59% aprovavam o desempenho na educação. Três meses depois, 54% dos entrevistados aprovam a atuação de Lula na saúde e 63% aprovam as ações na educação. A questão proposta aos

entrevistados foi formulada da seguinte maneira: “Para cada um dos assuntos que eu citar, gostaria que o senhor (a) dissesse se aprova ou desaprova a atuação do governo do presidente Lula até o momento”.

A satisfação dos cidadãos com a vida contribui para o fortalecimento de uma cultura democrática no país. Na tabela 7, porém, é possível identificar um crescimento tímido no número de brasileiros que consideram “muito bom” ou “razoavelmente bom” terem um sistema político democrático: apenas 5,5%, segundo a Pesquisa Mundial de Valores. Em 2005-2007, o total de pessoas que consideravam “muito bom” ou “razoavelmente bom” terem um regime democrático era 90,5%. Em 1994-1999 a soma representou 85%.

Em 2005- 2007 somente 30% dos brasileiros responderam ser “muito bom” ter um sistema político democrático. Os dados estão na tabela 7:

**Tabela 7**

#### **Ter um sistema político democrático no Brasil**

	<b>1994-1999 (% válido)</b>	<b>2005-2007 (%) válido</b>
Muito bom	27,1	30
Razoavelmente bom	57,9	60,5
Razoavelmente ruim	9,9	7,1
Muito ruim	5,2	2,4
Amostra	1.149	1,5 mil

Fonte: World Values Survey (WVS)

Talvez, um dos motivos para o nível baixo de cultura democrática seja o fato de a democracia brasileira ainda não ter se consolidado, em seu sentido social, em duas décadas de implantação. Outro fator que, provavelmente, pesou no resultado final é a onda de denúncias de corrupção envolvendo o

governo federal desde 2005. Um dos mais conhecidos é o mensalão (suposto esquema de compra de apoio parlamentar no Congresso). Conforme a pesquisa CNI/Ibope, os menores índices de aprovação e confiança em Lula foram registrados em 2005. Naquele ano, o número de brasileiros que consideravam o governo Lula “ótimo” ou “bom” ficou em 29% em setembro e dezembro.

Em síntese, o governo Lula garante uma avaliação positiva em sua atuação na área social e consegue aumentar o grau de confiança dos brasileiros na sua gestão, mesmo apresentando avanços modestos em educação e saúde e mantendo as mesmas políticas estratégicas do antecessor. Pode-se concluir, porém, que tais resultados sociais não são capazes de impulsionar um apoio substancial ao regime democrático. Também faltam estímulos para que os brasileiros tenham uma visão mais favorável sobre a democracia e alimentem uma expectativa positiva de mudança social.

### **3.3 Efeito Chávez na população**

Ao ser reeleito pela segunda vez e garantir o terceiro mandato em 2006, o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, teve a atuação do governo repetidamente aprovada nas urnas pela maioria da população.

Segundo levantamento de setembro e de outubro de 2008 do Instituto Venezuelano de Análisis de Datos (IVAD), 74,8% dos venezuelanos consideram positivo o desempenho do presidente quase dez anos após a sua eleição e 34% votariam em Chávez neste momento<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> IVAD. Pesquisa realizada entre os dias 28 de setembro e 10 de outubro de 2008 com 1,2 mil entrevistas de cidadãos em todo o país. Disponível em [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com). Acessado em 13 de novembro de 2008.

Apesar do alto percentual de aprovação, a pesquisa IVAD de 2008 indica um quadro de forças políticas mais equilibradas na Venezuela, em relação aos anos anteriores, e que o presidente tende a não ter a mesma hegemonia eleitoral de pleitos anteriores nas eleições regionais de 23 de novembro deste ano<sup>48</sup>.

No estudo do instituto, 34,9% dos entrevistados disseram estar inclinados a votar em um candidato do chavismo e 22,81%, pensava em votar em candidatos da oposição. Por outro lado, pelo menos 48,7% dos venezuelanos disseram que gostam mais da campanha eleitoral chavista e 27,3% mostraram-se favoráveis à propaganda da oposição (IVAD, outubro de 2008)<sup>49</sup>.

Quanto à proposta de “socialismo democrático”, defendida por Chávez, pelo menos 48,5% dos venezuelanos afirmaram que estão de acordo, enquanto 36,2% se posicionaram de forma contrária. Indagados se preferiam o socialismo ou o capitalismo, 64,1% dos entrevistados escolheram a primeira alternativa e 17,8% optaram por um regime capitalista. Nesse sentido, 46,6% inclinaram-se favoravelmente a uma democracia social e 43,5% por um socialismo democrático (IVAD, outubro de 2008).

Chama a atenção o fato de os venezuelanos avaliarem positivamente a gestão de Chávez, apesar de sinalizarem de que não estão totalmente satisfeitos com a situação do país. Na pesquisa IVAD de 2008, pelo menos 84,1% dos venezuelanos afirmaram que a insegurança é o maior problema da

---

<sup>48</sup> Esta dissertação foi concluída antes de ocorrerem eleições e os resultados oficiais serem divulgados.

<sup>49</sup> Flores (2008) projeta que 2008 deve ser o ano em que o predomínio quase total de forças governistas nos cargos preenchidos por eleição popular chega ao fim. Maya (2008) calcula que houve uma redução de quase 14 pontos percentuais no apoio a Chávez no referendo constitucional de 2007, em comparação com a sua reeleição em 2006. Segundo pesquisa das empresas de opinião pública Hinterlaces y Keller & Asociados em 2008, o apoio de seguidores de Chávez deixou de ser incondicional e passou a se tornar crítico. O estudo está disponível em [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com). Acessado em 13 de novembro de 2008.

Venezuela, seguido do desemprego, do alto custo de vida e das falhas no sistema de eletricidade do país. O percentual é maior em comparação com 2007, quando 79,4% classificaram a insegurança como o principal problema<sup>50</sup>. A seguir, na tabela 8, são apresentados os principais indicadores de avaliação do governo levantados em pesquisa IVAD de 2007:

**Tabela 8**

**Indicadores de avaliação do governo Chávez (2007)**

<b>Boa - 47%</b>	<b>Sim - 58,2%</b>	<b>Bom - 73,4%</b>	<b>Melhor - 55,1%</b>	<b>Socialista e democrática- 53,2%</b>
<b>Ruim- 39,2%</b>	<b>Não- 36,5%</b>	<b>Ruim- 24,6%</b>	<b>Pior - 34,5%</b>	<b>Socialista e não democrática- 13,3%</b>
<b>NS/ NR- 13,1%</b>	<b>NS/NR - 5,3%</b>	<b>NS/ NR - 2,1%</b>	<b>NS/NR - 10,5%</b>	<b>Comunista como Cuba- 23,7%</b>
				<b>NS/NR 9,7%</b>

Fonte: Pesquisa IVAD de agosto e setembro de 2007

Na pesquisa IVAD de agosto e de setembro de 2007, 52,1% dos entrevistados avaliaram que a situação da Venezuela melhorou após oito anos de governo Chávez, 17,5% disseram que permaneceu igual e 27% afirmaram que piorou no período. Em relação à vida pessoal e da família, 47,1% dos

<sup>50</sup> IVAD. Pesquisa realizada entre os dias 25 de agosto e 4 de setembro de 2007 com 1,2 mil entrevistas de cidadãos em todo país. Disponível em [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com). Acessado em 13 de novembro de 2008.

entrevistados afirmaram que houve melhora com a gestão Chávez em oito anos, 32,2% disseram que permaneceu igual e 19,9% relataram que piorou. No geral, mais de 60% dos venezuelanos mostravam-se otimistas diante do futuro nacional e da economia do país.

Os dados de opinião do IVAD estão de acordo com a Pesquisa Mundial de Valores. O estudo da WVS apontou que 78,4% dos venezuelanos diziam-se totalmente ou parcialmente satisfeitos com sua vida no período 1999-2004. O indicador evoluiu pelo menos 11,9%, sendo superior ao verificado em 1994-1999: 66,5%, como pode ser visto na tabela 9:

**Tabela 9**

**Satisfação com a vida na Venezuela**

	1994-1999 (% válido)	1999-2004 (% válido)
<b>Insatisfeito</b>	10,2	3,8
2	2,4	2,1
3	5,9	2,2
4	4,2	4,1
5	10,8	9,3
6	<b>9,6</b>	<b>8,4</b>
7	<b>7,6</b>	<b>10,5</b>
8	<b>12,3</b>	<b>16,1</b>
9	<b>10,2</b>	<b>13</b>
<b>Satisfeito</b>	<b>26,8</b>	<b>30,4</b>
	<b>Soma = 66,5%</b> estão satisfeitos ou parcialmente satisfeitos	<b>Soma= 78,4%</b> estão satisfeitos ou parcialmente satisfeitos
<b>Amostra</b>	<b>1,2 mil</b>	<b>1,2 mil</b>

Fonte: World Values Survey (WVS)

Questionados sobre a importância de manter um sistema político democrático, 93,5% dos entrevistados consideravam “muito bom” ou

“razoavelmente bom” essa alternativa em 1999-2004. Entre 1994-1999, esse percentual era 86,9%. Houve um aumento significativo no número de pessoas que definem a democracia como algo “muito bom” \_ incremento de 15,5%, conforme os dados da tabela 10:

**Tabela 10**

**Ter um sistema político democrático na Venezuela**

	1994-1999 (% válido)	1999-2004 (%) válido
Muito bom	49,3	64,8
Razoavelmente bom	37,6	28,7
Razoavelmente ruim	7,4	4,3
Muito ruim	5,7	2,2
Amostra	1,2 mil	1,2 mil

Fonte: World Values Survey (WVS)

Na Venezuela, 64,8% dos cidadãos avaliaram como “muito bom” a vigência de uma democracia no período 1999-2004, mais do que o dobro quando comparado ao Brasil que obteve o percentual de 30%. A porcentagem superior a 50% obtida pela Venezuela deve ser analisada com cuidado.

A partir dos dados analisados, pode-se concluir que as ações sociais da atual administração estimulam a confiança no regime democrático, no entanto, o aumento também se deve à crise econômica e política que se intensificou no país na década de 90, levando ao descrédito instituições e partidos políticos. Com a eleição do presidente Chávez em 1998, uma parcela significativa de venezuelanos renovou a esperança na democracia, o que ajuda a explicar o aumento no percentual.

Somente, nos próximos anos, será possível atestar se a confiança no sistema persistirá e se aprofundará. A institucionalização da confiança dependerá, em grande parte, da capacidade do governo Chávez de dar respostas a questões sociais, diminuindo substancialmente a pobreza e a desigualdade social, principalmente quando se leva em conta uma dificuldade adicional para Chávez que é a intensa polarização social. Esse conflito inviabiliza consensos em seu país e pode comprometer o apoio ao sistema em médio e longo prazo.

Em meio a questionamentos sobre o futuro da democracia venezuelana, outro fator que contribui para o alto percentual é a longevidade do regime que até o momento é um dos mais duradouros do continente e persiste desde 1958 por existir uma cultura democrática arraigada.

Sendo assim, pode-se concluir que, apesar dos resultados sociais em educação e saúde estarem aquém do esperado, Chávez é mais bem sucedido no estímulo ao apoio ao regime democrático do que Lula, uma vez que a maioria dos venezuelanos apóia um “socialismo democrático” ou “democracia social”. Além disso, visualizam que a Venezuela estará convertida em uma nação socialista e democrática no futuro, segundo pesquisa do IVAD de 2007.

Esses dados de opinião, portanto, indicam que os cidadãos enxergam e confiam na alternativa socialista proposta pelo presidente venezuelano. Nesse aspecto, Hugo Chávez obtém maior êxito em termos de modelo de governo de esquerda na América Latina em relação ao presidente Lula. Há falhas graves, entretanto, a serem sanadas, tema já discutido anteriormente, que podem comprometer o futuro do projeto e da busca pela democracia social na Venezuela.

Como já foi tratado no capítulo anterior, Chávez deu os primeiros sinais de moderação e de abertura para recuperar apoios perdidos no referendo constitucional de 2007. Os dados aqui examinados sinalizam que o fortalecimento de uma cultura política democrática ainda é incipiente e contingente na forma como Chávez se posicionará em relação à liberdade de pensamento, se retomará o diálogo com os opositores do regime e se irá corrigir os defeitos do seu governo que ameaçam a qualidade democrática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação tem como objetivo analisar os resultados sociais nas áreas de saúde e de educação dos dois governos de esquerda da América Latina, Brasil e Venezuela, para verificar se eles conseguem ou não consolidar a dimensão social da democracia e estimular a confiança dos cidadãos nos governos e assim dar sustentação mais expressiva ao regime democrático.

Os dois modelos de governo de esquerda, desde que assumiram o poder, priorizaram investimentos no campo social, o que é comprovado pelos avanços nas áreas de saúde e de educação. A análise dos dados desta dissertação dá sustentação à questão de pesquisa proposta: *existe relação entre governos de esquerda na América Latina e melhoria na qualidade de vida da população.*

Tais resultados sociais, no entanto, são insuficientes para se conseguir superar o caráter procedimental do regime democrático e alcançar uma democracia social em seus países. A partir dos dados examinados, percebe-se que Brasil e Venezuela estão longe de institucionalizar uma democracia social, o que exige reformas profundas e contínuas de forma a permitir maior justiça social entre cidadãos.

Em diferentes níveis, os presidentes do Brasil e da Venezuela estimulam o apoio à democracia e a confiança na gestão, mesmo assim o estímulo está abaixo do esperado. Ao confrontar-se o diagnóstico social dos países com a

opinião de brasileiros e de venezuelanos, é possível concluir que os dois governos de esquerda contribuem para o fortalecimento de uma cultura democrática por meio da melhoria nas condições de vida da população e pelo acesso a serviços básicos em saúde e educação. Nesse sentido, a segunda questão de pesquisa examinada nesta dissertação também é respaldada pelos dados, ou seja, *os indicadores sociais em educação e em saúde apresentam um avanço positivo incidindo no maior apoio da população ao governo de esquerda e desenvolvimento de uma cultura democrática.*

As duas vertentes mais importantes da esquerda latino-americana, entretanto, precisam sanar problemas que as colocam em xeque como alternativas de esquerda na região.

No caso brasileiro, a avaliação excepcional do governo Lula em pesquisas de opinião não condiz com os resultados alcançados no dia-a-dia da saúde e da educação, conforme indicam os dados. Apesar de reforçar os investimentos na área social, Lula manteve as políticas estratégicas do antecessor e não conseguiu apresentar um projeto econômico e social alternativo de médio ou longo prazo, que reduza as disparidades sociais e inclua efetivamente a população excluída.

No Brasil, a análise dos dados sinaliza que a confiança dos cidadãos está muito vinculada à figura do presidente e à história de luta e movimentos sociais que ele representa. A aprovação dos brasileiros à gestão de Lula não se traduz em um apoio substancial ao regime democrático. Segundo a Pesquisa Mundial de Valores (WVS) em 2005-2007, apenas 30% dos brasileiros acreditam que é “muito bom” ter um sistema político democrático,

percentual muito baixo quando comparado aos indicadores positivos de avaliação do governo Lula e com os percentuais obtidos por Chávez.

Entre os prováveis fatores que estimulam a maré de opiniões favoráveis a Lula, em todas as classes sociais, está o carisma do presidente e a economia aquecida, que ainda não refletiu os efeitos nocivos da crise financeira mundial. A percepção de melhoria das condições de vida das pessoas também está associada à conjuntura positiva.

Diante do que foi apresentado, pode-se concluir que Lula se firma como uma alternativa eleitoral, mas deixa a desejar em termos de modelo de governo de esquerda na América Latina. Os dados indicam que o presidente brasileiro precisa intensificar esforços para elaborar pelo menos um projeto de transição que planeje como consolidar uma democracia social nas próximas décadas no Brasil. Entre os brasileiros, não existe nem mesmo uma discussão sobre opções de modelo de desenvolvimento social. Tal debate poderia ser conduzido pelo presidente, uma vez que tem legitimidade calcada nos altos índices de aprovação e confiança registrados pelas pesquisas CNI/Ibope desde 2003. Se nada for feito, Lula pode acabar o segundo mandato como um presidente bem avaliado, no entanto, que perdeu a oportunidade de apresentar uma alternativa de esquerda consistente e inovadora de mudança social.

Conforme os dados analisados, a situação da Venezuela também exige esforço presidencial. O presidente Hugo Chávez conseguiu promover a evolução de indicadores em saúde e em educação, porém, falha ao não avaliar os resultados das políticas sociais desenvolvidas em larga escala. A vantagem é que conseguiu semear a discussão sobre qual é a melhor alternativa de sistema para a Venezuela: capitalismo ou socialismo democrático?

A partir do exame dos dados, pode-se afirmar que Chávez também está longe de consolidar a dimensão social da democracia, uma vez que obtém praticamente os mesmos resultados sociais das elites que investiam menos na área social. Nesse aspecto, o presidente parece ter dificuldade para fazer venezuelanos excluídos superarem sua condição de miséria. Outro desafio é manter o mesmo nível de investimento social quando o petróleo, produto que sustenta a economia venezuelana, estiver em baixa no mercado internacional. Nesse contexto, a crise financeira mundial gera incertezas.

No caso venezuelano, a bonança da economia também parece incidir na percepção positiva das pessoas nas pesquisas de opinião. Apesar dos defeitos do governo, assumidos pelo próprio presidente, houve um aumento no grau de apoio ao regime democrático em 1999-2004. Nesse período 64,8% dos venezuelanos disseram que é “muito bom” ter um sistema político democrático, segundo a World Values Survey. Para não comprometer esse percentual no futuro, talvez Chávez precise retomar o diálogo com a oposição em busca de consensos de forma a reduzir a polarização social. Junto com a ideologização de serviços básicos, o conflito social acirrado e destrutivo é a principal ameaça ao fortalecimento da democracia venezuelana nos próximos anos.

Nessa direção, alguns temas precisam ser analisados no futuro. Entre eles, destacam-se os motivos do paradoxo entre a opinião positiva dos cidadãos sobre os governos de esquerda da América e suas atitudes, que não se traduzem em um aumento significativo no grau de apoio à democracia.

## REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA, M. *¿Instituciones o máquinas ideológicas?* Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos. Barcelona: ICPS, 2004.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

\_\_\_\_\_. *The civic culture revisited*. California: Sage, 1989. 421p.

ALVARADO CHACÍN, Neritza. *Pobreza y asistencialismo en Venezuela*. Revista de Ciencias Sociales, v. 9, n. 3, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. O cenário político latino-americano. Rio de Janeiro: *Observatório Político Sul-Americano (OPSA)*, 2004.

\_\_\_\_\_. De João Goulart a Hugo Chávez: a política venezuelana à luz da experiência brasileira. *Revista Opinião Pública*, Campinas, Vol 8, nº 2, p. 251-274, 2002.

ATTUCH, Leonardo. *A CPI que abalou o Brasil*. Os bastidores da imprensa e os segredos do PT. São Paulo: Futura, 2006. 160p.

BAQUERO, Marcello. Sem confiança a democracia se torna inerte. É o capital social uma resposta? Um estudo sobre a América Latina. *Revista Educação Unisinos*, Vol 9, nº 2, p. 85-98, maio- agosto, 2005.

\_\_\_\_\_. Obstáculos formais à democracia social. *Poliarquia, cultura política e capital social no Brasil*. In: GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (org). *Perspectivas sobre Participação e Democracia no Brasil*. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

\_\_\_\_\_. *Democracia e Desigualdades na América Latina*. Novas perspectivas. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007. 213p.

\_\_\_\_\_. A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2000.

BAQUERO, Marcello; SCHNEIDER, Aaron; LINHARES, Bianca de Freitas (et al). Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v.XI, nº 1, p.94-127, mar.2005.

BETTO, Frei. *A mosca azul*. Reflexão sobre o poder. Rio de Janeiro: Rocco, 2006. 320p.

\_\_\_\_\_. *Calendário do poder*. Rio de Janeiro: Rocco, 2007. 536p.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 171p.

\_\_\_\_\_. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 1985. 190p.

BOIX, Carles. *Democracy and Redistribution*. New York: Cambridge University Press, 2003. 243p.

BORON, Atilio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. 272p.

BOSCHI, Renato e SANTOS, Fabiano. Governos de Esquerda na América Latina: Instituciones, desempeño económico y política social en el Gobierno Lula, apresentado no GT da FLACSO de Trabajo y Sociedad, mimeo, 2006.

BURCHARDT, Hans-Jürgen. Desigualdad y Democracia. *Revista Nueva Sociedad*, nº 215, p.79-94, mayo-junio de 2008.

CASANOVA, Ramón. Venezuela después del liberalismo: de los consensos de la reforma de los años 90 a un nuevo contrato educativo? In: CENDES (org). *Venezuela Visión Plural\_ una mirada desde el CENDES*. Caracas: Bid & Co.Editor, 2005.

CASTAÑEDA, Jorge. *Utopia Desarmada. Intrigas, dilemas e promessas da esquerda latino-americana*. São Paulo: Cia das Letras, 1994. 459p.

CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile:Cepal/Eclac, 2007. 439p.

COUTO, Cláudio Gonçalves. El PT ante el desafío de gobernar. In: MOREIRA, C. e MALLO, S. (org). *La Larga Espera. Itinerarios de las izquierdas en Argentina, Brasil e Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000. p. 61-84.

DAHL, Robert A. *Poliarquia. Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 2005. 239p.

\_\_\_\_\_. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989. 151p.

\_\_\_\_\_. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, 1999.

DIAMOND, L. (2001). *Civic Communities and Predatory Societies*. Intercultural Management Institute. American University. Washington D.C. May 10, 2001, p.1-23.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999. 330p.

DÍAZ, Ángel Eduardo Álvarez e VEGA, José Enrique Molina (coord.). *Los Partidos Políticos Venezolanos en el siglo XXI*. Caracas: Vadell Hermanos Editores, 2004. 340p.

FLORES, Fidel Pérez. A Venezuela depois do referendo: avanços e recuos do projeto socialista de Hugo Chávez. *Observador On-line do OPISA*, Vol 3, nº 7, julho de 2008.

GEDDES, Bárbara. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. United States: University of Michigan Press, 2006. 314p.

GIDDENS, Anthony. Para além da esquerda e da direita. São Paulo: Unesp, 1996.

GUY, Peters. *Comparative Politics: theory and methods*. Basingstoke: Macmillan, 1998.

HILLMAN, Richard S. e D'Agostino, Thomas J. Partidos Políticos, Opinião Pública e o Futuro da Democracia na Venezuela. *Revista Opinião Pública*, Campinas, Vol VI, nº 1, p.55-76, 2000.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda*. A democratização no final do século XX. São Paulo: Editora Ática, 1994. 335p.

IPEA. *Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais*. Brasília: publicações Ipea, 2008. p.97-118.

\_\_\_\_\_. *Radar Social - Condições de vida no Brasil*. Brasília: publicações Ipea, julho de 2006.

KING, Gary et al. *El diseño de la investigación social: la inferencia científica em los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial, 2000. 272p.

LAMOUNIER, Bolivar. *Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium Editora, 2005. 320p.

LANZARO, Jorge. Gobiernos de Izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia \_ una tipología para avanzar en el análisis comparado. *Análise de Conjuntura/ Observatório Político Sul-Americano (Opsa)*, nº 12, dezembro, 2007.

LAVAREDA, Antonio. *A democracia nas urnas: O processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas*. O segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

LOZANO, Wilfredo. La izquierda latinoamericana en el poder: Interrogantes sobre un proceso en marcha. *Revista Nueva Sociedad*, n. 197, 2005.

MAYA, Margarita Lopez. Venezuela post-referendo. *Revista Nueva Sociedad*, nº 215, maio-junho, 2008.

MEC. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: 2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS) e OPAS. *Painel de Indicadores do SUS*. Brasília:Ministério da Saúde/ Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, agosto de 2006.

MOREIRA, Constanza. La Izquierda en Uruguay y Brasil. In: MOREIRA, C. e MALLO, S. (org). *La Larga Espera. Itinerarios de las izquierdas en Argentina, Brasil e Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000. p.127-170.

MOREL, Mário. *Lula. O início*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

MUNDÓ, Mabel. La discontinuidad en las políticas públicas: la reforma de la educación básica. In: CENDES (org). *Venezuela Visión Plural\_ una mirada desde el CENDES*. Caracas: Bid & Co.Editor, 2005.

MUSSI, Carlos e AFONSO, José Roberto R. Como conciliar desenvolvimento econômico com bem estar social?. Algumas reflexões a cerca dos novos desafios latino-americanos. *Revista Nueva Sociedad*, nº 215, maio-junho, 2008.

ORTIZ, Ricardo e SCHORR, Martin. Continuidades y rupturas en las políticas aplicadas por los gobiernos de izquierda en América Latina. Aportes para la discusión. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, abril de 2008.

OPAS. *Saúde nas Américas*. Vol 1 e 2. Washington: Publicação científica e técnica da Organização Pan-Americana da Saúde, 2007.

PARAMIO, Ludolfo. Giro a la Izquierda y Regreso del Populismo. *Revista Nueva Sociedad*, nº 205, 2006.

PETKOFF, Teodoro. Las dos izquierdas. *Revista Nueva Sociedad*, 197, 2005.

PNUD. *A democracia na América Latina*. Rumo a uma democracia de cidadãos e de cidadãos. Santana do Parnaíba: Editora LM e X, 2004.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIRUB, José Antônio and LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the world, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 321p.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo y Socialdemocracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1988. 293p.

\_\_\_\_\_. *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 270p.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161p.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1996. 257p.

RANGEL, Eleazar Díaz. *Todo Chávez. De Sabaneta al socialismo del siglo XXI*. 2. ed. Caracas: Editorial Arte, 2006. 248p.

RANINCHESKI, Sonia . A dimensão esquerda-direita e a sua relevância no comportamento eleitoral: um estudo longitudinal. In: Marcello Baquero; Henrique Carlos de Oliveira de Castro; Rodrigo Stumpf González. (Org.). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre / Canoas: UFRGS / La Salle, 1998, v. , p. 71-84.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Um panorama das desigualdades na América Latina. *Análise de Conjuntura Observatório Político Sul-Americano (OPSA)*, nº 6, Junho, 2006.

RIPSA. Rede Interagencial de Informação para Saúde. *Indicadores Básicos para a Saúde no Brasil: conceitos e aplicações*. Brasília, Organização Pan-Americana de Saúde (OPSA), 2008.

SÁEZ, Manuel Alcântara. La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, nº 217, setembro e outubro, 2008.

SALLUM, Brasília JR. Hegemonia liberal, Desenvolvimentismo e populismo. Notas sobre a especificidade do governo Lula. *Revista Nueva Sociedad*, nº 217, setembro e outubro, 2008.

SANJUAN, Ana Maria. El cuadro político venezolano en el 2006: la crisis por falta de consenso. *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano (OPSA)*, nº 12, novembro, 2005.

SANT'ANNA, J. e SILVA, F.P. Esquerdas latino-americanas e gasto social\_ há coerência entre propostas e práticas? *Revista DEBATES*, Porto Alegre, v.2, n.1, p. 150-178, jan-jun, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 678p.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Vol 1. São Paulo: Ática, 1994.

SERNA, Miguel. Democracias Nuevas y Nuevas Izquierdas: un vínculo incompleto. In: MOREIRA, C. e MALLO, S. (org). *La Larga Espera. Itinerarios de las izquierdas en Argentina, Brasil e Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000. p. 211-261.

\_\_\_\_\_. *Reconversão democrática das esquerdas no Cone Sul. Trajetórias e desafios na Argentina, Brasil e Uruguai*. São Paulo: Edusc, 2003. 272p.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 288p.

SINGER, André. *Izquierda y Derecha en el electorado brasileño*. La identificación ideológica en las disputas presidenciales de 1989 y 1994. Buenos Aires: Clacso, 2002. 219p.

STEIN, Ernesto (coord.) et al. *A Política das Políticas Públicas*. Progresso econômico e social na América Latina. Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) 2006. Rio de Janeiro: Editora Campus/ Elsevier, 2007.

TILLY, Charles. *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza Editorial, 1991. 204p.

VAN EVERA, Stephen. *Guía para estudiantes de Ciência Política: métodos e recursos*. Barcelona: Gedisa, 1987. 156p.

VERA, Leonardo V. Políticas sociales y productivas en um Estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007. *Revista Nueva Sociedad*, nº 215, maio-junho, 2008.

VIANA, Cibilis. *A esperança renovada*. O dia-a-dia de Lula. Rio de Janeiro: Imprimatur, 2007. 200p.

UNESCO. *World Data on Education*. 6. ed. 2006/2007. Disponível em [www.ibe.unesco.org](http://www.ibe.unesco.org). Acesso em 1º de agosto de 2008.

ZAKARIA, Fareed (2004). *O futuro da liberdade*. A democracia iliberal nos Estados Unidos e no mundo. Lisboa, Gradiva. 270p.

WASSERMAN, Claudia. A esquerda latino-americana: cronologia, temas e problemas. *Revista Agora*, Santa Cruz do Sul, V.9. p. 209-221, jan-dez, 2003.

WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (ed). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.