

**Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - FAFICH
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – PPGCP**

Lucas Rodrigues Cunha

**Alternância Ideológica ou reação? A dinâmica presidencial no Chile entre 2006
e 2017**

Belo Horizonte, 2018

LUCAS RODRIGUES CUNHA

**ALTERNÂNCIA IDEOLÓGICA OU REAÇÃO? A DINÂMICA PRESIDENCIAL NO
CHILE ENTRE 2006 E 2017**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Felix de Melo

Coorientador: Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos

Belo Horizonte

2018

LUCAS RODRIGUES CUNHA

**ALTERNÂNCIA IDEOLÓGICA OU REAÇÃO? A DINÂMICA PRESIDENCIAL NO
CHILE ENTRE 2006 E 2017**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Ciência Política.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Ranulfo Felix de Melo
Universidade Federal de Minas Gerais
Orientador

Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos
Universidade Federal de Minas Gerais
Co-orientador

Prof. Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Felipe Nunes dos Santos
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Thiago Rodrigues Silame
Universidade Federal de Alfenas

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa
Fundação João Pinheiro

EPÍGRAFE

*“A primeira condição para modificar a realidade consiste
em conhecê-la”*

Eduardo Galeano

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese a minha avó materna Isabel Ferraz Rodrigues (*in memoriam*) pelo exemplo de fé e união.

SUMÁRIO

RESUMO.....	7
RESUMEN.....	8
ABSTRACT.....	10
LISTA DE SIGLAS.....	12
1. INTRODUÇÃO.....	17
Quadro 1 – Possibilidades de resultados de alteração na dinâmica presidencial.....	29
1. Introdução.....	30
1.2 - A Primeira Geração de estudos presidenciais e a crítica a Neustadt.....	31
1.2.1 - Antes de Neustadt.....	31
1.2.2 - O poder de persuasão presidencial em Neustadt.....	32
1.2.3 Críticas a Neustadt.....	33
1.3 Segunda geração: o debate acerca da presidência administrativa, presidência institucional e ‘centro presidencial’.....	35
1.3.1 Os fundamentos da liderança presidencial.....	39
1.3.2 O poder unilateral da Presidência.....	40
1.4 Centralização e politização da Presidência.....	42
1.5 As interações da Presidência com o Congresso.....	43
1.6 A relação da Presidência com relações internacionais.....	44
1.7 Interações da Presidência com o judiciário.....	46
1.8 Institucionalização, complexidade e nomeações presidenciais.....	47
1.9 Atribuições, delegação e monitoramento na presidência.....	49
1.10 Contexto de estudos presidenciais na América Latina.....	50
1.11 Considerações finais.....	55
ALTERNÂNCIA IDEOLÓGICA E MUDANÇA NA PRESIDÊNCIA DO CHILE.....	56
2.1 Introdução.....	56
2.2 Contexto político do Chile a partir da redemocratização em 1989.....	61
2.3 Descrição do posicionamento ideológico do presidente no contexto das alternâncias no Chile.....	65
FIGURA 8 - Posicionamento atribuído ao presidente da república pelos deputados na escala esquerda-direita.....	66
Figura 9 - Posicionamento Atribuído ao Presidente Da República Pelos Deputados Na Escala Esquerda - Direita.....	66
FIGURA 10 - Posicionamento Atribuído Ao Presidente Da República Pelos Deputados Na Escala Esquerda- Direita.....	67
2.4 Analisando as dimensões da dinâmica presidencial no Chile.....	68
GRÁFICO 1 – Staff da presidência do Chile por ano - Permanente.....	69
GRÁFICO 2 - Staff da Presidência do Chile por ano - Temporários.....	69
FIGURA 2 – Organograma da Presidência do Chile a partir de 17 de Abril de 2009.....	73
FIGURA 4 - Organograma Presidência do Chile após 5 de Novembro de 2010.....	74
FIGURA 5 - Organograma Presidência do Chile após 31 de Dezembro de 2010.....	74
FIGURA 6 - Organograma Presidência do Chile a partir de 13 de Novembro de 2014.....	75
FIGURA 7 - Organograma Presidência do Chile a partir de 24 de Setembro de 2015.....	75
Quadro 1 - Classificação dos órgãos da presidência do Chile por Função no ano de 201678	
2.5 Análise do orçamento da presidência do Chile por governo.....	82

Gráfico 3 - Crescimento Percentual do Orçamento da Presidência do Chile a partir do ano de 2003.....	83
Gráfico 4 - Crescimento do Orçamento Inicial e Vigente em milhões de pesos deflacionados para Julho de 2017.....	84
Gráfico 5 - Variação em % real do Orçamento em relação ao último trimestre do ano anterior entre 2004 e 2017.....	84
2.6 Resultados da análise da dinâmica presidencial no Chile.....	85
Quadro 2 – Resultados da análise da dinâmica presidencial.....	86
2.7 Conclusões.....	86
3. APLICANDO UMA ANÁLISE PROCESSUAL SISTEMÁTICA AOS GOVERNOS BACHELET I, PIÑERA I E BACHELET II NO CHILE.....	88
3.1 Introdução.....	88
3.2 Procedimentos da análise processual sistemática e hipóteses de trabalho.....	90
3.2.1 Procedimentos da análise processual sistemática.....	90
3.2.2 Hipóteses de trabalho.....	92
Gráfico 6 - Aprovação Presidencial nos Governos Bachelet I, Piñera I e Bachelet II no Chile.....	94
Gráfico 7 – Reprovação presidencial nos governos Bachelet I, Piñera I e Bachelet II.....	95
Tabela 1 Estatística descritiva da reprovação presidencial no período da lua de mel e após.....	96
Tabela 2 Teste para amostra independente reprovação presidencial percentual.....	96
Gráfico 8 – Reprovação presidencial do Governo Bachelet I.....	97
Gráfico 9 – Reprovação presidencial do Governo Piñera I.....	98
Gráfico 10 – Reprovação Presidencial no governo Bachelet II.....	98
3.4 - Aplicando testes às hipóteses: mapeando os governos Bachelet I, Piñera e Bachelet II.....	100
3.4.1 Mapeando o primeiro governo Bachelet (2006-2010): reformas e reversão da revolução pinguina.....	100
Quadro 1 - Cronologia e classificação de eventos Governo Bachelet I.....	102
Quadro 2 - Cronologia de eventos Governo Piñera I.....	108
3.4.3 Mapeando o Governo Bachelet II – o fim da Concertação e os desafios de uma nova agenda.....	112
Quadro 3 - Cronologia de eventos Governo Bachelet II.....	112
3.5 Conclusão.....	116
4. CONCLUSÃO.....	119
5. REFERÊNCIAS.....	124

RESUMO

Essa tese tem por objetivo analisar a dinâmica de funcionamento da Presidência da República no Chile no período entre 2006 e 2017. Mais especificamente, pretende-se avaliar o impacto de dois fatores – a alternância ideológica na chefia do poder Executivo e a ocorrência de alterações no ambiente político (choques externos) – sobre a dinâmica presidencial. Desse modo, pretende-se avaliar duas hipóteses – a

de alternância ideológica e a de reação a choques externos sobre a dinâmica presidencial. Dinâmica presidencial é compreendida aqui em termos de mudanças no orçamento, organograma e no *staff* da estrutura institucional diretamente vinculadas à Presidência. Há um conjunto de estudos que analisam a alternância ideológica recente na América Latina, que deu origem ao assim chamado *left turns*. Há também uma literatura sobre presidências da república, bastante desenvolvida para o caso norte americano, que será reportada aqui como escopo teórico comparativo, que analisa os processos de tomada de decisão nas presidências. Não há, no entanto, diálogo teórico nem tampouco empírico entre tais literaturas. A proposta da tese é inovar no sentido de conjugar essas duas literaturas da ciência política. A literatura sobre os *left turns* destaca os elementos da insatisfação dos eleitores com reformas *pró-mercado* adotadas nos anos de 1990. Tal insatisfação foi associada a líderes e partidos que representavam o *status quo*, fossem eles de direita ou estivessem situados ao centro. Partidos e líderes de esquerda e centro-esquerda buscaram introduzir políticas que diminuíssem as desigualdades sociais e econômicas em seus países, ainda que, particularmente no cone sul, tenham moderado seu discurso e procurado se adaptar ao contexto de austeridade fiscal e monetária. Já a literatura sobre presidências discute evidências sobre como presidentes governam e de que maneira estruturam os órgãos e redes de assessoramento presidencial, como forma de obter ganhos e influência em outras arenas. No capítulo 1 são discutidos os estudos presidenciais e sua aplicação para o contexto de presidencialismos latinoamericanos. No capítulo 2 é feita uma análise da dinâmica presidencial no Chile e são analisados dados relacionados ao organograma, staff e orçamento da presidência chilena sob os governos Bachelet I, Piñera I e Bachelet II. O capítulo 3 é dedicado à análise estatística do período da chamada lua-de-mel presidencial e também focado em elencar eventos, considerados “choques externos” que ocorreram ao longo dos três governos. Essa análise evidencia que a hipótese dos choques externos é mais adequada para compreendermos as alterações na dinâmica presidencial, quando comparada à força explicativa da alternância ideológica. Nesse sentido a tese mostra que nos governos analisados há maiores incentivos para se alterar a dinâmica presidencial em termos do *staff* presidencial, do orçamento e do organograma presidencial ao longo do mandato que dentro do período da chamada lua-de-mel. A metodologia a ser utilizada nesse estudo se caracteriza como uma ferramenta qualitativa que

busca fazer inferências causais válidas. A conclusão é de que a dinâmica da presidência se altera ao longo do mandato de maneira mais intensa que no período da chamada lua-de-mel.

RESUMEN

Esta tesis tiene por objetivo analizar los efectos de alternancias ideológicas sobre la Presidencia de la República en Chile en el período entre 2006 y 2017. Más específicamente, se pretende evaluar dos hipótesis - la de alternancia ideológica y la de reacción a choques externos sobre la dinámica presidencial. La dinámica presidencial se entiende aquí en términos de cambios en el presupuesto, el organigrama y el personal de la estructura institucional directamente vinculados a la Presidencia. Hay un conjunto de estudios que analizan la alternancia ideológica reciente en América Latina, que dio origen al así llamado left turn. Hay también una literatura sobre presidencias de la república, bastante desarrollada para el caso norteamericano, que será reportada aquí como ámbito teórico comparativo, que analiza los procesos de toma de decisión en las presidencias. No hay, sin embargo, diálogo teórico ni tampoco empírico entre tales literaturas. La propuesta de la tesis es innovar en el sentido de conjugar esas dos literaturas de la ciencia política. La literatura sobre los left corner destaca los elementos de la insatisfacción de los electores con reformas pro-mercado adoptadas en los años 1990. Tal insatisfacción fue asociada a líderes y partidos que representaban el status quo, fueran ellos de derecha o estuvieran situados al centro. Partidos y líderes de izquierda y centro-izquierda buscaron introducir políticas que disminuir las desigualdades sociales y económicas en sus países, aunque, particularmente en el cono sur, hayan moderado su discurso y buscado adaptarse al contexto de austeridad fiscal y monetaria. La literatura sobre presidencias discute evidencias sobre cómo presidentes gobiernan y de qué manera estructuran los órganos y redes de asesoramiento presidencial, como forma de obtener ganancias e influencia en otras arenas. En el capítulo 1 se discuten los estudios presidenciales y su aplicación para el contexto de presidencialismos latinoamericanos. En el capítulo 2 se hace un análisis de la dinámica presidencial en Chile y se analizan datos relacionados al organigrama, staff y presupuesto de la presidencia chilena bajo los gobiernos

Bachelet I, Piñera I y Bachelet II. El capítulo 3 está dedicado al análisis procesal sistemático con dos focos principales, el primero dedicado a mostrar, a través de un análisis estadístico que hay una diferencia entre la reprobación presidencial dentro y fuera del período de la llamada luna de miel presidencial. El segundo análisis se refiere a los choques externos que ocurrieron a lo largo de los tres gobiernos. Este análisis evidencia que la hipótesis de los choques externos es más adecuada para comprender los cambios en la dinámica presidencial. En ese sentido la tesis muestra que en los gobiernos analizados hay mayores incentivos para cambiar la dinámica presidencial en términos del staff presidencial, del presupuesto y del organigrama presidencial a lo largo del mandato que dentro del período de la llamada luna de miel. La metodología a ser utilizada en este estudio se caracteriza como una herramienta cualitativa que busca hacer inferencias causales válidas. La conclusión es que la dinámica de la presidencia se altera a lo largo del mandato de manera más intensa que en el período de la llamada luna de miel.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the effects of ideological alternations and reaction to external shocks on the Presidency of the Republic in Chile between 2006 and 2017. More specifically, we intend to evaluate two hypotheses - ideological alternation and reaction to external shocks on presidential dynamics. Presidential dynamics is understood here in terms of changes in the budget, organization chart and staff of the institutional structure directly linked to the Presidency. There is a set of studies that analyze the recent ideological alternation in Latin America, which gave rise to the so-called left turns. There is also a literature on presidencies of the republic, well developed for the North American case, which will be reported here as a comparative theoretical scope, which analyzes the decision-making processes in the presidencies. There is, however, no theoretical or empirical dialogue between such literatures. The thesis proposal is to innovate in the sense of combining these two literatures of political science. The left turns literature highlights the elements of voter dissatisfaction with pro-market reforms adopted in the 1990s. Such dissatisfaction was associated with leaders and parties who represented the status quo, whether they were right-wing or center-right. Left-wing and center-left parties and leaders sought to introduce policies that would reduce social and economic inequalities in their countries, even though, particularly in the Southern Cone, they moderated their discourse and sought to adapt to the context of fiscal and monetary austerity. The presidency literature, on the other hand, discusses evidence on how presidents govern and how they structure presidential advisory bodies and networks as a way to gain gains and influence in other arenas. Chapter 1 discusses presidential studies and their application to the context of Latin American presidentialism. Chapter 2 analyzes presidential dynamics in Chile and analyzes data related to the organization, staff and budget of the Chilean presidency under the governments Bachelet I, Piñera I and Bachelet II. Chapter 3 is devoted to systematic procedural analysis with two main focuses, the first dedicated to show, through a statistical analysis that there is a difference between presidential disapproval inside and outside the period of the so-called presidential honeymoon. The second analysis is devoted to the external shocks that have occurred throughout the three

governments. This analysis shows that the external shocks hypothesis is more adequate to understand the changes in presidential dynamics. In this sense, the thesis shows that in the governments analyzed there are greater incentives to change the presidential dynamics in terms of the presidential staff, the budget and the presidential organization during the mandate that within the period of the so-called honeymoon. The methodology to be used in this study is characterized as a qualitative tool that seeks to make valid causal inferences. The conclusion is that the dynamics of the presidency change over the term more intensively than during the period of the so-called honeymoon.

LISTA DE SIGLAS

CAPs – Comitês Assessores Presidenciais

EO - Executive Orders

EAP – Executive Approval Project

NM - Nueva Mayoria

PDC - Partido Democrata Cristão

PPD - Partido por la Democracia

PSCh - Partido Socialista Chileno

PRSD - Partido Radical Socialdemocrata

IC - Izquierda Ciudadana

MAS-R Movimiento Amplio Social Regional

PLIR - Por La Integración Regional

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS

QUADRO 1 – Possibilidades de resultados da dinâmica presidencial.....	27
GRÁFICO 1 – Staff da Presidência do Chile por ano – Permanentes	68
GRÁFICO 2 – Staff da Presidência do Chile por ano - Temporários.....	69
FIGURA 2 – Organograma da Presidência do Chile a partir de 17 de Abril de 2009	71
FIGURA 3 - Organograma Presidência do Chile a partir de 29 de Outubro de 2010	74
FIGURA 4 - Organograma Presidência do Chile a partir de 5 de Novembro de 2010	74
FIGURA 5 - Organograma Presidência do Chile a partir de 31 de Dezembro de 2010.....	75
FIGURA 6 - Organograma Presidência do Chile a partir de 13 de Novembro de 2014.....	75
FIGURA 7 - Organograma Presidência do Chile a partir de 24 de Setembro de 2015	76
GRÁFICO 3 - Crescimento Percentual do Orçamento da Presidência do Chile a partir do ano de 2003.....	83
FIGURA 8 - Posicionamento atribuído ao presidente da república pelos deputados na escala esquerda-direita.....	87
FIGURA 9 - Posicionamento Atribuído ao Presidente Da República Pelos Deputados Na Escala Esquerda - Direita.....	87
FIGURA 10 - Posicionamento Atribuído Ao Presidente Da República Pelos Deputados Na Escala Esquerda- Direita.....	88
GRÁFICO 6 - Aprovação Presidencial nos Governos Bachelet I, Piñera I e Bachelet II no Chile Figura10.....	97
GRÁFICO 7 – Reprovação presidencial nos governos Bachelet I, Piñera I e Bachelet II Figura6.....	98
TABELA 2 - Teste para amostra independente reprovação presidencial percentual	99
GRÁFICO 8 – Reprovação presidencial do Governo Bachelet	102
GRÁFICO 9 – Reprovação presidencial do Governo Piñera I.....	103
GRÁFICO 10 – Reprovação Presidencial no governo Bachelet II.....	103

AGRADECIMENTOS

Ao longo da jornada de realização de uma tese de doutorado algumas pessoas e instituições se tornam parceiras e parceiros fundamentais, sendo o resultado final do trabalho o fruto de mais de um mutirão de pesquisa que propriamente de um labor solitário. Nesse sentido, mais que um mero agradecimento formal, o reconhecimento das pessoas que fizeram parte desse mutirão é algo que merece um destaque especial.

Nesse sentido agradeço primeiro às instituições e pessoas que tornaram possível a realização desse trabalho. À Universidade Federal de Minas Gerais, uma das melhores Universidades da América Latina nas figuras do reitor Jaime Arturo Ramírez e da reitora Sandra Regina Goulart Almeida, cujos reitorados contemporâneos ao meu período como doutorando na UFMG tornaram a Universidade um espaço de reflexão do conhecimento científico e um espaço diverso naquilo que se refere aos sentidos do fazer acadêmico.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que me concedeu uma bolsa de estudos, fundamental para a realização desse trabalho. Agradeço aos colegas do Departamento de Ciência Política que, me apoiaram no período em que estive como professor substituto desse departamento enriqueceram a minha jornada através de colaborações e observações a este trabalho.

Agradeço nominalmente ao meu orientador professor Carlos Ranulfo Felix de Melo e ao meu coorientador professor Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos. Além de serem dois amigos fundamentais na minha vida, agradeço a eles pela paciência, dedicação e pelo acompanhamento sistemático no desenvolvimento da tese, sem eles este trabalho não seria possível. Agradeço a Alessandro Magno da Silva pela amizade e por ter me apoiado nos momentos desafiadores da realização desse trabalho. Agradeço à Professora Magna Inácio e ao Professor Bruno Reis que colaboraram na defesa de projeto com sugestões e críticas fundamentais. Também aos membros da banca, Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa, prof. Thiago Silame e Prof. Felipe Nunes.

Agradeço também à profa. Telma Menicucci e ao Prof. Leo Avritzer por terem me formado como cientista político nas disciplinas que cursei durante o doutorado. Agradeço à Marlene Maciel, pelo apoio em tudo.

Vale aqui um agradecimento especial para o Prof. Dawisson Belém Lopes cuja perspicácia intelectual e grandeza de espírito sempre me inspiram. O prof. Dawisson é, sem sombra de dúvidas, uma das pessoas mais relevantes na minha trajetória como cientista político. Nas disciplinas que tive a possibilidade de cursar com o Prof. Dawisson durante o doutorado havia algo que eu ainda não descobrira a palavra correta, mas que me fizera sentir que a ciência política caminha aceleradamente para aquela visão lúcida e perspicaz da dinâmica dos fenômenos políticos.

Ao longo da trajetória desses quatro anos essas pessoas certamente ampliaram meus horizontes em relação à ciência política e colaboraram para a

minha formação como cientista político. Cada um desses professores mestres certamente tornaram a jornada mais engrandecedora.

Agradeço à Barbara Magalhães e ao Tonho, por terem me recebido em Santiago no contexto da eleição de novembro de 2017. Na ocasião, fundamental para o desenvolvimento desta tese, dado que me recepcionaram no Chile de braços abertos, eles me permitiram uma experiência de pesquisa bastante importante. Lá, além de aprender o jogo de tabuleiro “Descobridores de Catan”, aprendi a complexidade do sistema político chileno. Agradeço também aos professores da PUC do Chile e da Universidade Diego Portales que disponibilizaram seu tempo para uma entrevista semi-estruturada que resultou em achados importantes para a investigação. À Professora Valéria Palanza, Professor Juan Pablo Luna, Doutor Ernesto Ottone, Rodrigo Troncozo, e a especial experiência de entrevistar o professor Patrício Navia. Foi sensacional a experiência de poder fazer um trabalho de campo no contexto eleitoral chileno, justamente porque sentir o “olor” de uma eleição é talvez para um cientista político o ápice de se estudar e compreender o fenômeno político naquilo que ele possui de mais relevante.

Agradeço às amigas, amigos do Centro de Estudos Legislativos da UFMG, cuja vivência e compartilhamento de questões de pesquisa contribuíram decisivamente para o trabalho. Em primeiro lugar aos meus parceiros de pesquisa do CEL que contribuíram decisivamente para a realização dessa tese Fernando Meireles e Denisson Santos. Agradeço a Denisson e Fernando pela amizade e pela paciência, além do acolhimento metodológico. Agradeço à Ana Clara Foreaux pelo apoio na organização dos dados de orçamento da presidência. Agradeço também a Lucas Gelape que reservou um tempo para colaborar com os capítulos 1 e 2 de maneira substancial. Agradeço também à Aline Burni, Beatriz Costa, Aglaé Isadora Tumelero, Suzana Alves, Leonardo da Silveira Ev, Nathália Aguiar e Victor Araújo. Sem eles o labor seria mais solitário. Agradeço à colega Carolina Guerrero por ler versões preliminares e me conceder materiais de pesquisa. Agradeço aos amigos do programa de pós-graduação em ciência política da UFMG, Jaqueline Hansen e Mauro Lúcio pelos cafés e pães de queijo com muita conversa boa e boas análises para quem se interessa por ciência política. Agradeço ao economista Bruno Rodrigues, por ter, na ocasião do exame de qualificação, me alertado em relação ao deflacionamento do orçamento da presidência do Chile. Alerta este que permitiu a melhoria na qualidade desse dado. Também ao irmão Ian Prates, por ter colaborado na análise dos dados sobre o orçamento da presidência chilena.

Agradeço às amigas e amigos que sempre fazem essa jornada fazer mais sentido. Primeiro à minha mestra de vida Patrícia Ogata. Meu mais que irmãos e irmãs Jonas, Carol Lages, Luciana Aparecida, Renato, Elena Rivero, Vitor Costa, Catharina Bentos, Juliana Campos, Lu Reis, Raquel, Dra. Ana Lídia Dantas, Lu Girardi, Catharina, Luiz, Vinícius Lopes, Pedro Barros, Pedro Pinheiro Chagas e Pedro Gondim.

Vale aqui um agradecimento especial para o Professor José Ângelo Machado, quem me trouxe por telefone a feliz notícia da aprovação no programa de pós-graduação da UFMG na data de 31 de dezembro de 2014. Ainda que com

algum atraso a notícia chegou para a muita surpresa. O telefonema que certamente mudou a minha vida, foi gentilmente realizado por um professor com a grandeza de um mestre. Não poderia deixar de registrar aqui o acontecido e aqui vai o meu agradecimento especial a ele. Certamente o agradecimento especial é menos pelo telefonema e mais por aquilo que ele me ensinou ao longo dessa jornada.

Agradeço às minhas colegas e aos meus colegas que se tornaram amigas e amigos da turma de doutorado do da entrada de 2014 do doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG por compartilharem comigo suas maneiras de pensar, seus desafios de pesquisa e questões intelectuais. Agradeço com saudades no coração ao Prof. Otávio Dulci, que aceitou prontamente participar da banca de avaliação da tese, mas o tempo não permitiu que ele estivesse mais entre nós para participar. Além da saudade da sua generosidade e sofisticação intelectual, suas contribuições no seminário discente da UFMG no ano de 2017 foram certamente muito importantes para a realização desta tese.

Agradeço também aos meus familiares pelo apoio, principalmente à minha à minha mãe Isabel Cordélia, minha avó paterna Vera, e meus irmãos e à Carolina Cunha. Sendo estes familiares pessoas tão queridas que as palavras são insuficientes para descrever o meu sentimento para com elas. Agradeço aos meus irmãos, às minhas tias maternas Iole e Beatriz, pois elas engrandeceram meu espírito e tornaram esse trabalho possível. Agradeço também aos meus tios maternos Pedro, Paraguassu, Ney e às minhas tias paternas Rita Maria, Maria Imaculada e Maria da Consolação, além dos meus tios paternos aos meus tios paternos Marcos, Márcio e Marcone pois são pessoas de referência na minha jornada. Agradeço em especial à minha tia Maria da Consolação por ter me sugerido a forma mais adequada de fazer inferência causal científica, além de me iluminar em relação à maneira correta de se fazer ciência, como aliás, deve ser em qualquer empreitada empiricamente referenciada. Agradeço por fim ao meu afilhado, por me fazer saber que faz sentido continuar a jornada.

Evidentemente que algumas pessoas não citadas aqui também colaboraram direta e indiretamente para que essa jornada fosse possível a elas agradeço de maneira fraternal e não exaustiva. Por fim, cabe dizer que a responsabilidade da tese é inteiramente minha e que os agradecimentos são uma maneira de se saber como e com o apoio de quem a tese foi possível, mas que são completamente irrelevantes para a compreensão do conteúdo desse trabalho.

1. INTRODUÇÃO

Essa tese visa cotejar o efeito de dois fatores - a alternância ideológica na chefia do poder Executivo e a ocorrência de alterações no ambiente (choques externos) – sobre a dinâmica de funcionamento da Presidência da República no Chile no período entre 2006 e 2017. Para tanto foi escolhido o caso de três governos recentes do Chile. O objetivo é, dessa forma, compreender as transformações recentes na presidência do país. Não seria exagerado afirmar que o tema da gestão da política persegue os cientistas políticos– e vice-versa. Esta preocupação é ainda mais desafiadora quando se trata de sistemas políticos instáveis e em democracias mais recentes, como é o caso dos sistemas políticos latinoamericanos, mas não somente. Nesses casos, podem ser observadas grandes transformações ao longo do tempo. Nessas preocupações são recorrentes as explicações sobre os mecanismos que provocam – ou no limite causam – a mudança institucional. Entre tais mecanismos causais é possível destacar situações nas quais novos agentes adentram instituições e tentam implementar seus interesses, transformando suas estruturas e alterando sua dinâmica¹.

A tese visa contribuir para o debate sobre os efeitos de alternâncias ideológicas na presidência da república. Alternâncias são comuns em sistemas democráticos, ou poliarquias, nos termos de Robert Dahl (1972). Essas alternâncias podem gerar, como será discutido adiante, mudanças na gestão do poder executivo em geral, e na presidência da república, em particular levando presidentes a situações bastante típicas de tomada de decisão política.

Isso significa dizer que as referências teóricas fundamentais utilizadas para o estudo das presidências (Neustadt, 1960; Nathan, 1983; Moe, 2009; Rudalevige, 2002; Edwards III, 2009; Rudalevige e Lewis, 2005) precisam ser analisadas de modo a levar em conta a diferenciação existente entre os diversos regimes presidencialistas, com suas particularidades em termos do funcionamento do sistema político. Isso é uma questão metodológica não irrelevante, dado que o presidencialismo dos EUA não possui características idênticas aos casos

1 Mahoney e Thelen (2009) discutem de maneira substantiva os elementos que constituem a mudança institucional. Eles destacam que as mudanças podem não ser abruptas e podem se caracterizar por mudanças graduais e incrementais. Através da abordagem do institucionalismo histórico os autores debatem as razões para instituições políticas se modificarem.

latinoamericanos, ainda que possa ser exagerado advogar por uma particularidade dos presidencialismos na região.

Outro problema de natureza teórica é a ausência de uma teoria informada sobre as presidências latinoamericanas, dado que as formulações teóricas são ainda incipientes para os casos latinoamericanos, com exceção de Inácio e Llanos, (2015) e Bonvecchi e Scartascini (2014). Sendo assim, os problemas informados pela teoria, aplicam-se substancialmente ao caso dos EUA. Desse modo, qualquer tentativa de adaptação do aparato conceitual da literatura de estudos presidenciais deve guardar uma preocupação muito relevante com as particularidades de cada sistema político, sob o risco de se incorrer em mutilações da teoria ou artificialidade de pressupostos, que no limite, podem fazer inferências equivocadas por adotarem pressupostos não correspondentes com a realidade empírica.

As abordagens clássicas sobre os estudos presidenciais, como já afirmado anteriormente, estão concentradas na literatura sobre a Casa Branca, nos Estados Unidos da América. Os estudos focam fundamentalmente em abordagens da teoria da escolha racional. Mesmo não sendo o foco desta tese, é importante destacar que a ação presidencial e a conseqüente dinâmica da presidência encontram-se relacionados à racionalidade e aos incentivos do presidente no exercício de suas funções. Para Moe (2009) muita coisa mudou nos estudos presidenciais desde o clássico de Neustadt, *Presidential Power* (1960), que representou o início de uma virada em termos de abordagem teórica e empírica nos estudos presidenciais (Moe, 2009).

De acordo com essa literatura, uma dimensão importante do estudo do poder executivo é o processo de transformação das funções de assessoramento diretamente vinculadas às presidências da república. Essa noção foi discutida por estudiosos da presidência dos Estados Unidos da América, que enfatizaram o aumento no staff presidencial e a complexificação das burocracias diretamente vinculadas ao presidente (Rudalevige e Lewis, 2005), através do estudo sistemático das ordens executivas emitidas pelo presidente dos Estados Unidos, Executive Orders (EO's). Tal literatura sobre presidências considera que os presidentes têm à sua disposição recursos, humanos, técnicos, informacionais e financeiros para conseguir governar (Rudalevige e Lewis, 2005).

Dessa maneira, presidentes têm poder para mudar as estruturas diretamente ligadas a eles, como também têm de lidar com custos de transação que variam

conforme os seus constrangimentos contextuais. A organização do executivo seria um resultado típico de cada contexto institucional em que se desenvolve o governo.

Entre aspectos relevantes na análise da dinâmica presidencial destacam-se as tentativas de ganhos em termos da coordenação política do governo, as redes de assessoramento direto ao presidente (Bonvecchi e Scartascini, 2014) e a diminuição de perdas de agenciamento decorrentes da delegação de poder aos partidos da coalizão governativa² nas situações onde o presidente se encontre em minoria no Legislativo. Em outras palavras, os presidentes têm incentivos para fortalecer estruturas presidenciais na tentativa de maximizar ganhos em termos de implementação de políticas, gerenciar o governo de modo geral e específico e bem como aumentar suas chances de sucesso na arena legislativa.

Quando se trata de estudos da ciência política latinoamericanista em perspectiva comparada, observa-se uma literatura já consolidada na ciência política sobre transições para a democracia nos sistemas políticos³. O Chile, por figurar entre os sistemas políticos mais estáveis da região, apesar da recente crise de legitimidade e de representação, pode ser considerado uma exceção à regra da América Latina. Do ponto de vista da alternância ideológica, é possível afirmar também que, no Chile, houve uma espécie de teste institucional com alternâncias partidárias, tanto por governos de centro-esquerda, quanto por um governo de centro-direita⁴.

Esse elemento recente torna o caso chileno ainda mais interessante analiticamente, pois ele reúne tanto elementos estabilizadores (sistema binomial com duas coalizões distintas no âmbito eleitoral e legislativo – *Concertación e Alianza* pelo menos até 2015), quanto elementos de tensão (legado constitucional do período da ditadura Pinochet e índices crescentes de não comparecimento

2 O modelo *principal-agent*, referido aos tipos de monitoramento mais eficientes para evitar ou diminuir perdas de agenciamento. McCubins e Schwartz (1984) teorizaram a partir desse modelo *principal-agente* em que o mandante (*principal*) pode acionar mecanismos de “alarmes de incêndio” com objetivo de monitorar a ação do seu ou de seus agentes e diminuir suas perdas de agenciamento.

3 Apenas a título de exemplo dessa literatura sobre a instabilidade da política latinoamericana podemos citar O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies of South American Politics* (1973), Linz e Stepan, *The Breakdown of Democratic regimes* (1978) Cardoso e Faletto *Dependency and Development in Latin America* (1979) e Collier (ed.) *The new Authoritarianism in Latin America* (Princeton, 1979).

4 O segundo governo Piñera que se inicia no ano de 2018, também de centro-direita não entrou no escopo da análise dessa tese pelo fato de que sua posse ter se dado em março de 2018, fato este que comprometeria uma análise de seu governo como um todo.

eleitoral, principalmente entre os jovens e baixa representatividade dos partidos (Luna, 2016; Siavelis, 2016a; Araya, 2017; Morgan y Melendez, 2016).

Desse modo, o sistema político do Chile se configura como um *mix* de fortes elementos estabilizadores com problemas que podem comprometer tal estabilidade. As questões a serem respondidas pelo trabalho remetem ao sistema político chileno em geral, focados na dinâmica da presidência e em particular, no sistema partidário. Dito de modo sintético, o trabalho tem por objetivo compreender o impacto da alternância partidária na *dinâmica presidencial*. Como segunda hipótese elaborou-se a proposição de que o presidente reage ao ambiente político, principalmente a choques externos que ocorrem durante o governo, procurando dinamizar a presidência no sentido do seu melhor interesse como forma de minimizar a reprovação presidencial.

O conceito desenvolvido para essa tese tem um objetivo estrito, uma vez que remete às alterações que o presidente faz no *staff* presidencial, no orçamento e na estrutura de seus órgãos de assessoramento direto. Essas três dimensões compõem o conteúdo do conceito de dinâmica presidencial que aqui vai ser trabalhado. Para evitar ambiguidades em relação ao conceito de dinâmica presidencial, distinguindo-o de mudanças institucionais *latu sensu* ou mesmo de transformações na administração pública, naturais em termos da gestão de políticas públicas, vale ressaltar que o conceito aqui proposto aplica-se à estrutura de governança diretamente vinculada ao Presidente da República e que pode, dentro dos limites legais específicos de cada país, ser incrementada a partir de maiores dotações orçamentárias ou ser modificada, quer no que diz respeito ao seu organograma ou a seu staff.

O conceito de dinâmica presidencial pode ser um caminho mais adequado para se compreender as mudanças observáveis na presidência em um contexto de modificação da estrutura de incentivos presidenciais como é no caso do sistema político do Chile nos últimos anos. Ao contrário do conceito de presidência administrativa (Nathan, 1983) ou de presidência institucional (Moe, 1993), ou mesmo do conceito de 'centro presidencial' (Moe and Howell;1999) que serão discutidos no capítulo 1 desta tese, que são de certa maneira, mais amplos em termos de capacidade heurística, o conceito de dinâmica presidencial, por sua vez, alcança tanto mudanças no sentido de uma politização, centralização ou mesmo flexibilização orçamentária da presidência. Em síntese, o conceito de dinâmica

presidencial pode trazer ganhos analíticos quando se pretende observar os elementos da transformação causada por agentes endógenos e exógenos na presidência da república. Além de ser uma ferramenta analítica capaz de compreender mudanças na presidência em um menor período de tempo.

Considerando ainda que o conceito de *dinâmica presidencial* não coincide com mudanças na administração pública, dado que a presidência não é um órgão meramente burocrático que executa políticas públicas, é fundamental compreender que no plano da Ciência Política esse conceito se presta para um agente que tem prerrogativa eminentemente política, que é a presidência da república. Este conceito está circunscrito em uma noção institucional do processo de tomada de decisão interna a determinada instituição que possui prerrogativas de influenciar outros órgãos de comando central de políticas. Portanto, ressalta-se que a dinâmica presidencial se refere estritamente à capacidade do presidente alterar o orçamento da presidência, aumentar o *staff* presidencial e modificar o organograma da presidência no sentido de moldar a implementação de suas posições públicas, frente a um ambiente de governo que nem sempre lhe dá capacidade de implementar por completo seus interesses. Isso significa por fim que *a dinâmica presidencial é, no limite, a tentativa de compreensão da lógica, ou do sentido da mudança organizacional da presidência.*

Ou seja, presidências em regimes presidencialistas possuem certa plasticidade em relação às diretivas do chefe do Executivo. O estudo sistemático dessa dinâmica permite compreender de que maneira alternâncias de poder afetam as estruturas de poder e a dinâmica organizacional da presidência. Portanto, a questão de se compreender como a alternância de poder ou a reação a choques externos afeta as presidências merece atenção dos estudos da ciência política.

Os estudos presidenciais associam a dinâmica da presidência a um conjunto de incentivos que a autoridade presidencial tem, principalmente em relação à influência do presidente no processo decisório e na burocracia (Rudalevige e Lewis, 2005), na sua relação com sua coalizão (Inácio e Llanos, 2015) – nos casos de multipartidarismo –, com o congresso, com o judiciário, e com o ambiente internacional.

De uma maneira geral, as abordagens sobre a presidência (Moe 2002; Rudalevige, Lewis, 2005) reforçam o caráter institucional das mudanças propostas pelo presidente, superando abordagens que consideram características pessoais

dos presidentes, consideradas por Moe (2009) como fundamentalmente atóricas e descritivas, levando à formulação de hipóteses genéricas e nunca testadas. De toda maneira, o interesse do trabalho é compreender e explicitar os nexos causais existentes entre as variáveis independentes e a variável dependente, a saber, a dinâmica presidencial, compreendida aqui como os processos de incrementos ou cortes orçamentários, aumento ou diminuição no staff presidencial e mudanças no organograma presidência da república, remetidos, fundamentalmente, às dimensões orçamentária, funcional e organizacional. A literatura da ciência política que se dedica às presidências latinoamericanas, ainda em fase de consolidação (Inácio e Llanos, 2015; Bonvecchi e Scartascini, 2014; Segóvia e Gamboa 2012; Baraona e Herrera; 2011; Siavelis, 2016b) destaca como indicadores para compreender as presidências os aspectos relacionados ao tamanho, especialização, diferenciação funcional, profissionalização e grau de complexidade das estruturas de apoio direto aos presidentes.

Um aspecto que limita comparações do tipo *ceteris paribus* com a presidência dos EUA é que além de serem democracias menos institucionalizadas, na América Latina há presidencialismos multipartidários. Na literatura sobre presidências latino-americanas (Inácio e Llanos, 2015; Bonvecchi e Scartascini, 2014; Segóvia e Gamboa 2012; Baraona e Herrera; 2011; Siavelis, 2016a) é recorrente compreender os nexos causais entre as características institucionais do sistema político em geral e da presidência em particular e processos de tomada de decisão. Nessa tese o objetivo é compreender como o comportamento da variável dependente - a dinâmica presidencial – é influenciado pela alternância ideológica ou por choques externos. Pretende-se explicitar os nexos causais entre essas variáveis.

A escolha do caso do Chile não é sem razão. Essa escolha merece uma justificativa teórica e empírica. O Chile foi escolhido como estudo de caso por possuir algumas singularidades em seu presidencialismo e em relação à sua presidência, ao mesmo tempo ser um sistema que possui características que o configuram, como um presidencialismo no qual existe a demanda de o presidente formar uma coalizão governativa (Chaisty, Cheesman e Power, 2014).

O Chile pode ser considerado um país com boa saúde democrática, após a violenta ditadura de Pinochet, que interrompeu um longo ciclo de eleições periódicas, limpas e livres iniciado nas primeiras décadas do século XX. Um

elemento que deve ser contrabalançado com a boa saúde democrática do Chile é a recente crise de representação e quedas crescentes nos índices de comparecimento eleitoral (Luna, 2016).

O contexto mais recente após a transição para a democracia iniciada com o plebiscito de 1989 em que venceu a “*Concertación por el NO*”, pode ser compreendido como aquele que contempla os governos da Concertación de Patricio Aylwin (1990-1995), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1995-2000), Ricardo Lagos (2000-2005), Michelle Bachelet (2005-2010). O governo de Sebastián Piñera foi o primeiro na história recente do Chile de centro-direita (*Alianza por Chile*) entre 2010 e 2015. Nas eleições presidenciais de 2014 foi eleita novamente Michelle Bachelet da *Concertación*. E nas eleições de 2017 Sebastián Piñera volta ao poder agora pela coligação também de centro-direita Chile Vamos. É por isso que o Chile se torna um caso especialmente interessante, pois a presidência foi ocupada por partidos e grupos políticos (coalizões) distintas no período recente (WIESEHOMEIER E DOYLE 2012)⁵. Isto é, observa-se que uma das variáveis explicativas, a saber, a alternância partidário-ideológica na presidência, é explícita no período de análise. Outra dimensão não menos irrelevante é a variação em relação aos chamados choques externos, que remetem a mudanças no ambiente político no Chile tais como tensões políticas e protestos de rua.

Mesmo sendo uma democracia representativa de boa saúde, conforme já mencionado anteriormente, esta convive com elementos de desgaste, principalmente relacionados à uma crise de representação (Luna, 2016). Garretón e Garretón (2010) por exemplo, enfatizam o caráter incompleto da transição democrática chilena, o que já havia sido destacado no trabalho de Garretón (1995) acerca da existência de enclaves autoritários⁶ herança da ditadura Pinochet. Nos

5 No artigo os autores utilizam dados do Latinobarômetro para avaliar atitudes dos cidadãos latino-americanos em relação ao espectro esquerda-direita. A análise indica que concepções teóricas sobre as raízes e responsabilidades da desigualdade social (WIESEHOMEIER E DOYLE 2012, 12) junto com a tradução dessas crenças em atitudes em relação à divisão Estado versus mercado distinguem quem se auto-identifica com esquerda ou com a direita. Esses indicadores são bons preditores da posição dos respondentes no espectro esquerda-direita.

6 Cabe aqui comentar o grau não irrelevante de apoio a governos de tipo autoritário, em situações excepcionais, por lideranças de partidos como a UDI e a RN. De acordo com dados de Alcántara (2003) em relação à democracia os partidos da Concertación têm apoio unânime. Já entre os legisladores da UDI e RN observava-se um apoio de 20% de governos de tipo autoritário em situações excepcionais. A relevância de eleições para expressar preferências políticas é amplamente defendida por PDC e PPD, esse último de forma unânime em 1998 e 2002. O partido que mantém posição mais crítica em relação a isso é a UDI, situando o PSCh e RN em posições intermediárias, ainda que provavelmente por razões distintas.

últimos anos, o Chile enfrenta tensões políticas relevantes; os protestos estudantis iniciados em 2006 e mantidos até hoje, os protestos contra os fundos de pensões e movimento “No AFPs” movimentaram a política recente do país, levando o sistema político a tentar dar respostas às questões que surgiram no âmbito da sociedade civil.

Entre esses fatores problemáticos que caracterizam a tipicidade da política chilena recentemente cabe destacar que o sistema atual de financiamento estudantil fez com que os estudantes se levantassem contra o governo desde 2006, com a chamada “Revolución Pinguina”, principalmente por conta do sistema de educação majoritariamente privada existente no Chile que torna os estudantes sujeitos a taxas de financiamento estudantil bastante elevadas e eleva o nível de endividamento daqueles que cursaram a educação superior. Vale ressaltar ainda que os primeiros protestos estudantis começaram em 2006 ainda no primeiro governo Bachelet. Quanto ao sistema de pensões (AFPs) há uma forte contraposição (Movimiento No+AFPs) ao sistema atual, com protestos massivos. No sistema atual de pensões chileno alguns trabalhadores, quando aposentados, recebem menos que um salário mínimo⁷.

Em relação à trajetória da democracia no Chile desde 1989 é possível depreender três elementos principais da política recente no país 1) um conjunto de resquícios ou enclaves autoritários que começaram a ser removidos a partir de 2005 2) uma evidente moderação da esquerda a partir da redemocratização conforme destaca Roberts (1995), o que colaborou para a estabilização política do país, mas ao mesmo tempo 3) contribuiu fortemente para a queda nos índices de participação eleitoral, protestos estudantis e organização de um movimento contra o sistema de pensões (AFPs).

Ainda que possua um sistema político com padrões adequados de qualidade democrática, o Chile convive com problemas comuns às democracias representativas contemporâneas, que remetem à queda na identificação e na participação eleitorais. De acordo com Morgan e Meléndez (2016) houve no Chile uma diminuição dos vínculos partidários que conectam o Estado e a sociedade civil. Segundo os autores, a diminuição dos vínculos de representação do sistema

partidário acabou por diminuir a representatividade do sistema partidário, principalmente quanto às duas principais coligações (Alianza Por Chile e Concertación). Um dos fatores a explicar essa diminuição nos vínculos partidários foi a redução na diferenciação programática entre as duas coligações em decorrência de uma relativa convergência entre elas face ao legado neoliberal.

Ainda no sentido de qualificar essas críticas recentes ao funcionamento do sistema político chileno, cabe destacar duas dimensões, a do sistema partidário e a da chegada de uma terceira força eleitoral competitiva em 2017. Os trabalhos de Luna (2016), Siavelis (2016) e Araya (2016), argumentam no sentido de uma crise de representação no Chile, com um sistema partidário que já não consegue representar as distinções ideológicas existentes no âmbito da sociedade. Essa crise foi um fator fundamental para algumas reformas eleitorais implementadas para as eleições de 2017 como a mudança no sistema eleitoral e a nova lei orgânica dos partidos políticos⁸ aprovada em 2016 na tentativa de modernizar a representação política.

Outra crítica que se pode fazer ao sistema político chileno é que as coalizões tradicionais (Alianza e Concertación) não mais representam uma clivagem sociológica relevante. Tanto foi assim que nas eleições de 2017 houve uma evidente desagregação dessa polarização, com a chegada de uma terceira força eleitoral, com relevo na política chilena. Já na primeira eleição em que disputou a Frente Amplio conseguiu conquistar vinte cadeiras no parlamento, elegeu um senador⁹ e obter 20% dos votos na eleição presidencial. Isso pode ser qualificado como uma votação bastante expressiva, dado que o candidato daquilo que restou da coalizão governista, agora fragmentada, Alejandro Guillier, obteve 22% dos votos para depois ser derrotado por Piñera no segundo turno. O surgimento dessa força política nas eleições de 2017 sugere que o sistema político chileno poderá figurar agora com três coligações centrais¹⁰ e não mais duas como até então. Esse fato pode ser fruto de um esclerosamento do sistema partidário somado às mudanças promovidas no sistema eleitoral, que se tornou mais proporcional com a reforma

8 <https://serval.cl/ley-18-603-l-o-c-de-los-partidos-politicos/>

9 O Senador Ignacio Latorre foi eleito pela região da Valparaíso. Fonte: <http://www.t13.cl/noticia/politica/Quien-es-Juan-Ignacio-Latorre-el-primer-senador-del-Frente-Amplio>

10 Na eleição de 2017 foi a primeira vez que o PDC apresentou candidatura própria desde 1989. Rompendo com a Nueva Mayoría. Carolina Goic, candidata derrotada do PDC terminou a disputa com 5,88% dos votos. No segundo turno (segunda vuelta) Goic apoiou o candidato do PSCh Alejandro Guillier.

eleitoral implantada a partir dessa eleição de 2017. Do ponto de vista das teorias que fundamentam a preocupação da tese é fundamental compreender também como as clivagens esquerda e direita influenciam em processos de organização e compreensão daquilo que uma presidência da república necessita fazer. A resposta pode aparentar ser simples, dado que a presidência precisa governar. Mas de que forma, através de quais mecanismos, definindo quais prioridades e com quais recursos? Não é portanto, uma tarefa trivial traçar as relações causais entre alternância partidária ou choques externos e a dinâmica presidencial.

O que veremos, em consonância com o argumento de Izquierdo e Navia (2007) é que o governo Bachelet representou um desafio de inovação em relação aos governos do passado. Por outro lado, é uma demanda de governantes eleitos, tentar imprimir seus compromissos de campanha, sua marca em uma administração e a estrutura da presidência é, sem sombra de dúvidas, o espaço de poder mais próximo e flexível que o presidente dispõe para fazer tais alterações.

Outra dimensão que interfere fortemente na *dinâmica presidencial* remete aos limites dos recursos disponíveis à presidência do Chile para implementar sua agenda. Dado que o presidente precisa do congresso, ele também precisa de uma coalizão, uma vez que no presidencialismo chileno os partidos não conseguem maioria no legislativo. Essa dimensão influencia fortemente a dinâmica presidencial, dado que presidentes sempre precisam compartilhar poder e, portanto, distribuir portfólios ministeriais, cargos e burocracias com partidos aliados, como forma de garantir governabilidade.

Para além dessa dimensão da distribuição de cargos, presidentes também precisam se equipar com recursos humanos, materiais e informacionais para gerir o conjunto de prerrogativas de chefe de Estado e de governo que assumem na presidência. Isso é um dos movimentos catalisadores da dinâmica presidencial diante de cenários de estrangulamentos políticos que podem resultar em remodelagem de poder na presidência. Uma das respostas à partição de poder pode estar na alteração da dinâmica presidencial como forma de blindagem de interesses do presidente em relação a parceiros. Vale lembrar que o conceito de dinâmica presidencial, na forma como se apresenta nesta tese engloba tanto as alterações no organograma, no staff presidencial e em seu orçamento. Nesse sentido a dinâmica presidencial é compreendida aqui, como já definido anteriormente, como os processos de incrementos ou cortes orçamentários na

presidência, aumento ou diminuição no staff presidencial e mudanças nos organogramas da presidência da república.

Serão analisados, desse modo, três presidências no Chile. Os governos Bachelet I, Piñera I e Bachelet II. Espera-se que nesses três momentos, haja uma alteração na dinâmica presidencial, ou seja, com a modificação no staff presidencial, flexibilização do orçamento presidencial e alterações no organograma.

A questão de fundo que norteia esse trabalho remete à relação entre as mudanças, de cunho programático-ideológico, verificadas na chefia do Executivo e a dinâmica assumida pela estrutura diretamente vinculada ao Presidente da República. Tal hipótese será contrastada com uma segunda, qual seja, a de que alterações na referida dinâmica respondem a choques externos, compreendidos como mudanças no ambiente que provocam uma reação por parte dos governantes. O argumento será desenvolvido em três capítulos.

O capítulo 1 tem por objetivo compreender de que maneira os estudos presidenciais se transformaram desde a primeira geração de estudo que inicia com o trabalho *Presidential Power*, de Neustadt em 1960. O capítulo também tem por objetivo tornar mais explícita as controvérsias envolvidas na variável dependente escolhida para tese, a dinâmica presidencial, aqui analisada em termos das mudanças no orçamento, no quadro de pessoal (nomeações) e no organograma da presidência.

Ele é finalizado com a seguinte questão baseada na proposição bastante conhecida e teorizada por Giovanni Sartori: quais conceitos viajam melhor¹¹? Em outras palavras, aplicada aqui a formulação de Sartori, caberia questionar quais são as teorizações sobre a presidência dos Estados Unidos que são aplicáveis ao contexto latino-americano em geral, e em particular ao caso chileno. Os estudos presidenciais clássicos sobre presidência têm como referencial empírico os trabalhos da Ciência Política dos EUA, nesse sentido será utilizado como enquadramento teórico para se compreender a presidência do Chile. Ademais, a literatura sobre executivos latinoamericanos vem demonstrando viabilidade empírica na produção de inferências causais válidas.

11 Em A Teoria da Democracia Revisitada Sartori argumenta que: "Para conseguir circular, uma doutrina política precisa adquirir uma universalidade, um nível de abstração e uma firmeza aos quais a mentalidade empírica não presta a devida atenção. (Sartori, 1987: 82)

No capítulo 2 o foco principal será nos efeitos da alternância ideológica sobre a presidência do Chile de modo a se ter uma visão mais completa de como a variável independente, a saber, alternância partidária tem efeito sobre a variável dependente que é a dinâmica da presidência. Alternância partidária é compreendida no Capítulo 2 como modificações no posicionamento ideológico do ocupante da presidência em termos da sua movimentação no espectro ideológico esquerda direita.

Para tanto, serão utilizados nesse capítulo os resultados da Pesquisa Elites Parlamentares da América Latina desenvolvida pela Universidade de Salamanca aplicada a vários países da América Latina. Mesmo se referindo a parlamentares, a pesquisa é uma boa *proxy* do posicionamento dos presidentes e se constitui como uma ferramenta empírica adequada para se aferir sua posição ideológica. Com esses dados, foi possível avaliar em que medida houve um *left turn*, ou um *right turn* na presidência do Chile. A análise proposta no capítulo analisa que, com a primeira eleição de Bachelet houve um posicionamento mais à esquerda relativamente ao período de Ricardo Lagos já com a eleição de Sebastian Piñera, houve um giro à direita, e um último giro novamente à esquerda, com a segunda eleição de Michelle Bachelet.

Os dados disponíveis sobre a estrutura organizacional da presidência do Chile remetem às *resoluciones exentas*¹², que são na prática um conjunto de leis que regulamenta a organização da presidência, e também às informações contidas na página da transparência do governo do Chile que disponibilizam dados acerca das nomeações de funcionários da presidência do Chile. Outra dimensão relevante na análise dos dados é a respeito do nível de hierarquia entre os funcionários nomeados pelo presidente. Do ponto de vista da dinâmica presencial, houve um conjunto de modificações, tanto orçamentárias, no *staff* presidencial quanto na estrutura de órgãos presidenciais.

O capítulo 3 da tese se propõe a *aplicar uma análise comparativa entre três governos do Chile*, Bachelet I, Piñera I e Bachelet II. Nesse capítulo a ideia central é testar duas hipóteses, a primeira remete aos efeitos das alternâncias ideológicas na

12

Esse é o nome dado aos procedimentos de resoluções administrativas no direito chileno. Têm esse nome pois são declaradas pela Controladoria Geral da República no exercício de sua faculdade legal. Preferiu-se aqui a opção de não traduzi-las para não perderem seu sentido legal original.

dinâmica presidencial, já a segunda hipótese remete à possibilidade de a dinâmica presidencial ser causada por uma reação governamental a choques externos (Love e Martínez-Gallardo, 2014), principalmente aqueles capazes de afetar a popularidade presidencial, que ocorrem ao longo do governo.

De maneira que é possível considerar que, caso as mudanças na presidência se concentrem no início do mandato, na chamada lua-de-mel, isso reforçaria a hipótese da alternância como preponderante para explicar a dinâmica presidencial, por outro lado, caso as mudanças estejam diluídas ao longo do mandato presidencial, isso reforçaria a hipótese de que o ambiente político importa de modo mais preponderante para a dinâmica presidencial, reforçando a hipótese dos choques externos.

Quadro 1 – Possibilidades de resultados de alteração na dinâmica presidencial

Alternância de governo	Direção da alternância	Resultados na dinâmica presidencial		
		Orçamento	Staff	Organograma
Lagos* → Bachelet I	Se à esquerda ou à direita	Aumento ou diminuição	Crescimento ou diminuição	Centralização ou descentralização
Bachelet I → Piñera I				
Piñera → Bachelet II				

* O governo Lagos não está no escopo da análise.

Fonte: Elaboração Própria

Ainda no capítulo 3, pretende-se compreender, através do mapeamento dos eventos relevantes no período analisado aqueles que mais impactaram de modo decisivo a dinâmica presidencial nos governos de Bachelet I, Piñera I e Bachelet II no Chile. Desse modo, os mecanismos de interação da variável independente propostas na sua relação com a variável dependente, serão explicitados no capítulo. Tal análise remete à tentativa de verificação da relação entre a alternância ideológica ou os choques externos e dinâmica presidencial. Por fim seguem as conclusões da tese.

CAPÍTULO I

ESTUDO PRESIDENCIAIS

“(...) a democracy need clear direction, and that it cannot get this unless the central motive force in a political system rests in the executive’s hands.”

Harold Laski¹³

1. Introdução

O objetivo desse capítulo é revisitar a literatura sobre estudos presidenciais e suas controvérsias teóricas e conceituais que se inicia na segunda metade no século XX, principalmente com os estudos sobre a presidência dos Estados Unidos da América. Nessa literatura há um conjunto de conceitos que são mobilizados para compreender as bases do funcionamento da presidência e as interações do poder executivo com outras instituições políticas.

Os estudos presidenciais têm como marco aqueles desenvolvidos nos Estados Unidos da América no campo da ciência política, na perspectiva de compreender as interações do poder presidencial no executivo com o Congresso, com a burocracia, com o legislativo, com as relações internacionais, com o judiciário e com a imprensa. Tais estudos estão baseados no suposto de que a separação de poderes do presidencialismo, abordagem pluralista da ciência política, somada à noção de que as instituições políticas importam (Rothsein, 2000) em termos resultados políticos do processo decisório. Essa perspectiva parte do suposto de que uma determinada configuração de resultado políticos é oriunda da interação entre agentes interessados em maximizar suas preferências de modo racional. O conceito de racionalidade, ao qual remetem os pressupostos analíticos dos estudos presidenciais, vale dizer, fortemente influenciadas em abordagens do chamado novo

institucionalismo aplicadas à ciência política denota uma visão pragmática e ao mesmo tempo objetiva dos fenômenos políticos, objetos caros à ciência política.

Cabe destacar que, ao longo do século XX é possível observar distinções de abordagem na compreensão de dimensões ligadas à liderança presidencial, poder unilateral do presidente, relações internacionais, burocratização, centralização, politização judicialização e institucionalização da presidência da república, enfocados no caso dos Estados Unidos da América.

Essa literatura é ampla e possui controvérsias, principalmente relacionadas à abordagem mais adequada para se compreender os efeitos da ação presidencial no sistema de governo. Também há controvérsias em relação à lógica de delegação de poder para o presidente e o Congresso, sua relação com a burocracia do executivo e sua relação com a opinião pública.

Este capítulo está organizado da seguinte maneira, após essa introdução serão discutidos os fundamentos do poder presidencial, as maneiras pelas quais o presidente exerce seus poderes dentro do Executivo e da presidência e por fim, os efeitos dos poderes presidenciais para o sistema político. Tais estudos começam com o trabalho seminal de Neustadt sobre presidências que deu início a uma agenda de pesquisas sobre o tema e também despertou críticas posteriores à sua abordagem.

1.2 - A Primeira Geração de estudos presidenciais e a crítica a Neustadt

1.2.1 - Antes de Neustadt

A primeira geração de estudos sobre a presidência nos EUA, começa com o estudo seminal de Neustadt (1960), O Poder Presidencial e os Presidentes Modernos dá ênfase à liderança e o poder presidencial, se distanciando de análises que priorizavam as dimensões legais e constitucionais, analisando o comportamento político da liderança presidencial. Antes de Neustadt, é possível destacar os estudos de Corwin nos anos de 1940 e 1950, com enfoque para várias concepções do poder executivo e como os presidentes expandiram seus poderes constitucionais nos EUA (Ragsdale, 2000).

De acordo com esse estudo, a história da presidência é uma história de descontinuidade, mas a tradição acumulada na presidência é importante. Outro estudioso anterior ao trabalho de Neustadt, Rossiter (1956), tratou dos múltiplos

papéis de presidentes, incluindo chefe de estado, chefe legislador, chefe diplomático, chefe executivo e comandante-em-chefe das forças armadas. A maioria derivada da enumeração dos poderes executivos encontrados no segundo artigo da Constituição dos Estados Unidos. Além do mais, Corwin e Rossiter escreveram sobre a instituição da presidência. Rossiter observou, de acordo com Ragsdale (2000, p. 32), que “o desenvolvimento mais notável na presidência até aquele período é uma mudança na estrutura, em vez de um crescimento no poder presidencial, embora este seja, certamente, a primeira causa da mudança”. Isso significa dizer que, as primeiras abordagens sobre a presidência dos EUA, “pré-neustadtianas”, enfocavam aspectos pessoais, formais e constitucionais do poder presidencial.

As virtudes e limitações dessas abordagens situam-se no esforço de teorização a partir da presidência dos EUA. Diferentemente de abordagens biográficas ou mesmo históricas os autores tentaram sistematizar o funcionamento da presidência dos EUA com preocupações legítimas em termos da explicação de seu funcionamento. Tais abordagens foram a base para teorizações mais robustas sobre a presidência dos EUA e sobre o papel da presidência em presidencialismos.

1.2.2 - O poder de persuasão presidencial em Neustadt

A obra seminal que abre toda uma geração de estudos presidenciais se inicia com Neustadt (1960), *O Poder Presidencial e os Presidentes Modernos*. Nessa obra é possível compreender o poder de persuasão e o prestígio presidencial dos presidentes modernos nos EUA, de Franklin Delano Roosevelt até Kennedy. O paradigma “neustadtiano”, mesmo após décadas da publicação da obra continua sendo uma referência fundamental na agenda de pesquisa sobre presidências, dentro e fora dos Estados Unidos. Os primeiros estudos sobre presidência da ciência política estadunidense destacavam aspectos pessoais e informais e inclusive psicológicos dos presidentes (Moe, 2009).

O suposto da obra é de que o poder do presidente não é de comandar e sim de persuadir e barganhar com a elite política para alcançar seus objetivos políticos. Essa é uma das maiores contribuições de Neustadt para essa área de estudos. Sua teoria de poderes presidenciais limitados inspirou uma reflexão acerca da relação do presidente com as agências do executivo, como forma de influenciá-la, com o

Congresso e com o secretariado do gabinete. Nas palavras de Neustadt “A essência da tarefa persuasiva de um presidente é convencer esses homens de que o que a Casa Branca quer deles é o que eles deveriam fazer pelo bem e pela autoridade deles”.(Neustadt, 1960, p. 30). Nesse sentido, as características da barganha e persuasão da liderança presidencial é que definem o poder presidencial, que é compartilhado com outros mestres da burocracia - o presidente é apenas um deles. Pessoas não podem fazer muito sem persuadir os outros, é assim também com o presidente. O seu poder de barganha reside no fato de que mais pessoas precisam de favores dele que ele precisa das pessoas ao seu redor. Isso significa dizer que o presidente ocupa posição estratégica no governo e essa é uma das fontes de seu poder.

As fontes de poder do presidente, para Neustadt residem na barganha de poder pela sua posição, reputação profissional e prestígio público. Considerado uma dimensão fundamental da relação da presidência com outras instituições, o paradigma de Neustadt enfatiza a presidência moderna nos EUA, da metade do século XX, em comparação com a presidência “pré-moderna” anterior ao período Roosevelt.

1.2.3 Críticas a Neustadt

Talvez uma das críticas mais contundentes à obra de Neustadt esteja contida no trabalho de Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make* (1993)¹⁴, que considera a periodização entre presidências modernas e pré-modernas de Neustadt um problema para a análise do Executivo além de se propor repensar a história presidencial dos EUA. Para Skowronek, os presidentes modernos têm de ser líderes. Ele argumenta que três dimensões da análise de Neustadt que não se sustentam. Segundo Skowronek (1993), Neustadt as crises como as do New Deal e da Segunda Grande Guerra foram geridas como normais pelos presidentes e nesse sentido, Neustadt acabou por a) generalizar as habilidades e estratégias necessárias para fazer presidentes fazerem o sistema funcionar. Não obstante, é importante salientar que mesmo antes dessa crítica de Skowronek (1993) houve outros diálogos da literatura sobre presidências com Neustadt.

14 The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush.
Harvard University Press.

Em contraposição ao argumento de Neustadt, Lowi (1985) indica a existência de uma presidência plebiscitária, em sua obra intitulada *A Personal Presidency* (Tulis, 1988). Já Kernell (1993), argumenta basicamente sobre a relevância de estratégias de sinalização do presidente quando ele vai a público para manifestar posições e sinalizar para seus apoiadores no governo e no Congresso suas preferências - o chamado *going public*. Nesse sentido a grande contraposição dessa literatura crítica a Neustadt é que o presidente pode, e não hesita em fazer demonstrações públicas de suas posições e preferências políticas¹⁵. Nesse sentido, o Presidente utiliza de aparições públicas para sinalizar preferências e utiliza da imprensa como uma arena estratégica para persuadir parceiros governamentais.

Essa primeira geração de estudos sobre a presidência com enfoque na presidência dos EUA é, portanto, composta por uma abordagem mais pessoal e psicológica para o estudo da presidência. Pelas palavras de Moe e Howell (1999, p. 850) para essa abordagem o poder presidencial não é formal, ele seria fundado, no limite, pelo temperamento e experiência da pessoa que ocupa o cargo de presidente. Seria um poder pessoal. Essa geração de estudos despertou debates acerca da natureza, ou seja, dos fundamentos do poder presidencial da maneira que o presidente exerce seu poder, que será tratado no próximo item e as consequências, principalmente em termos de delegação de poder do legislativo para o executivo.

Depois dessa primeira geração as teorias sobre presidências passaram a fazer novas perguntas acerca do poder presidencial. Uma abordagem focada no controle da burocracia (Nathan, 1986) foi desenvolvida por uma geração seguinte de estudos presidenciais, que passou a utilizar conceitos de presidência administrativa (Nathan, 1983, Waterman, 2009), presidência institucional (Moe, 1993, 1994), presidência efetiva (Hargrove, 2013).

Dessa forma, o desenvolvimento dessas teorias sobre a presidência dos Estados Unidos da América, foi caminhando para uma maior ênfase nos aspectos administrativos, burocráticos e institucionais da presidência (Burke, 1992; Moe, 1985, Nathan, 1983). Retirando ênfase da análise dos elementos da liderança presidencial e da capacidade de persuasão do presidente, a noção de presidência

15 Para mais sobre os críticos a Neustadt ver Rodrigues, Ricardo José Pereira (2014) Cadernos ASLEGIS - Câmara dos Deputados Brasil, disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/27383> Acesso em 18-12-2017.

administrativa, desenvolvida por Nathan (1986) tenta responder à seguinte questão: pode o presidente controlar a burocracia?

1.3 Segunda geração: o debate acerca da presidência administrativa, presidência institucional e 'centro presidencial'

As variáveis clássicas utilizadas pelos acadêmicos estudiosos da presidência administrativa e da presidência institucional remetem ao tamanho, grau de especialização e capacidade de promover políticas públicas da presidência da república (Burke, 1992, Nathan, 1986). Também cabe destacar a habilidade da presidência, muito mais que da figura do presidente e suas características pessoais, em produzir bens serviços e ação coletiva no governo. Essas teorias foram desenvolvidas particularmente para compreender casos, eventos e crises na presidência dos Estados Unidos da América. O conceito de presidência administrativa ajuda a explicar o governo Nixon no quesito política doméstica. Muito do dia-a-dia da gestão de programas domésticos, por exemplo, naquilo que se refere à escrita de regulamentos à aprovação de concessões, implantação de pessoal organização de agências e reorganização programas de supervisão rateio de orçamento - pode envolver alto nível de processo decisório. Diante da complexidade do processo decisório no poder executivo dos Estados Unidos da América, o próprio Presidente Richard Nixon observou que nenhuma decisão do governo é feita somente uma vez. "Se na primeira vez não conseguir, continue tentando, reabra a questão, tente por outro canal, use uma abordagem diferente" (Nathan, 1986, p. 45). Isso significa dizer que na relação com a burocracia, por vezes o Presidente pode estar tentando implementar estratégias que vão contra os interesses das agências já consolidadas. Nesse sentido, o presidente, por vezes, precisa, para implementar seus planos governamentais, modificar agentes do *staff* burocrático como uma forma de facilitar a implementação de seus interesses na presidência da república politizando a presidência

Ainda para Nathan, (1985, p.48), a presidência administrativa possui quatro facetas, compreendidas também como estratégias presidenciais para atingir seus objetivos. A primeira e mais óbvia dessas estratégias é a mudança de pessoal que ocupa *staff* presidencial (politização). A segunda está relacionada a embargos e reduções orçamentárias. O terceiro elemento da "presidência administrativa" é a

reorganização que remete há uma remodelagem do poder e da autoridade das agências governamentais (centralização). E a quarta faceta remete à regulação do orçamento do ano anterior, que regulava o exercício da autoridade federal não pensado no passado, assim o presidente poderia atingir seus objetivos políticos sem perder o controle da burocracia em questão¹⁶.

Não resta dúvida que no governo Nixon as mudanças administrativas implementadas pelo presidente tinham por objetivo aumentar o controle presidencial sobre as burocracias ligadas ao executivo. No entanto, o caso Watergate¹⁷ abriu uma profunda crise que levou à renúncia do presidente Richard Nixon que acabou por comprometer as estratégias de implementação de mudanças administrativas implementadas no governo Nixon, para além de gerar um debate sobre a moralidade e a ética pública no caso dos Estados Unidos da América. A análise de Nathan (1986) é uma boa ilustração de como o presidente tenta, através dos recursos que controla do ponto de vista administrativo, gerir as burocracias ligadas ao poder executivo.

De acordo com a abordagem da presidência institucional (Burke, 1992) os fundamentos do poder presidencial estariam relacionados a capacidade de governança do executivo frente aos desafios sociais econômicos de uma sociedade cada vez mais complexa, além do fato de se encontrar num contexto institucional de poderes compartilhados. Isso significa dizer que o ambiente institucional em que o presidente toma decisões políticas e a consequente estrutura de incentivos presidenciais decorrentes de tal ambiente interferem profundamente nos resultados políticos. Além do fato de o presidente implementar sua agenda, na sua interação com outras instituições, por exemplo, o congresso, o ambiente internacional, a opinião pública, a imprensa e demais burocracias governamentais.

Entre os rudimentos da abordagem institucional da presidência nos Estados Unidos cabe destacar os trabalhos que remetem ao governo de Franklin Delano Roosevelt. Nessa abordagem, os presidentes teriam um conjunto de incentivos para criar aumentar agências governamentais que o apoiem na implementação de estratégias políticas. Exemplos citados por Inácio e Llanos (2015) são a criação do

16 Um exemplo desse tipo de reorganização é a extinção do escritório de oportunidades econômicas (OEO) criado no governo Lyndon Johnson e extinto por Nixon no início de 1973. Antes que o Congresso pudesse reagir o governo Nixon reestruturou essa agência, ainda de acordo com Nathan (1986), criando super-secretários, aumentando assim o controle administrativo da presidência sobre a burocracia.

17 O caso Watergate foi um escândalo de corrupção que levou o Presidente Richard Nixon à renúncia da presidência dos Estados Unidos no ano de 1974.

Escritório executivo do presidente nos Estados Unidos - Executive Office of the President (EOP) no ano de 1939¹⁸.

Em suma, se na abordagem da presidência administrativa o presidente é uma espécie de gestor de uma unidade do executivo, na perspectiva da presidência institucional a presidência é uma instituição que possui uma complexidade política na qual os interesses do Presidente da República não são satisfeitos somente por elementos pessoais, de prestígio ou de persuasão presidencial como nos estudos da chamada primeira geração. Pelo contrário, na presidência institucional há um conjunto de questões internas que interferem nos resultados políticos alcançados pela equipe que faz parte da presidência. Dito de outra forma, a diferença entre a abordagem da presidência administrativa e a presidência institucional é que esta é muito menos relacionada à ênfase que se dá às características pessoais do presidente, ou da sua capacidade de persuadir seus parceiros do governo por exemplo. Por outro lado, são abordagens que se complementam na noção de que a presidência não é o mesmo que a figura pessoal do presidente ou da presidente.

Essas duas abordagens – presidência administrativa e presidência institucional – consideram que o chefe do Executivo necessita ao mesmo tempo de centralizar e politizar a burocracia estatal, por exemplo, agências governamentais que se distanciam das suas preferências mais estratégicas. Um bom exemplo é apresentado por Lewis (2008) em sua discussão acerca das nomeações das agências como forma de politização nos EUA. A crítica do autor à literatura prévia pode ser resumida da seguinte forma: a literatura sobre nomeações presidenciais, controle político de transições e reformas burocráticas raramente coalesce.

De acordo com Lewis (2008), mesmo havendo evidências de que nomeações políticas para burocracias podem, eventualmente, prejudicar o desempenho burocrático de agências governamentais, o presidente não hesita em nomear funcionários de alto escalão como forma de exercer controle burocrático nessas agências. Isso se deve ao fato de que, de acordo com as evidências levantadas pelo autor, algumas agências possuem um perfil ideológico distinto de outras (algumas são mais liberais e outras são mais conservadoras). Em seu artigo,

18 Exemplo semelhante também citado por Inácio e Llanos (2015) para a América Latina é a criação na Argentina da Secretaria General de la Presidência no governo de Perón em 1943, com status de ministério, já no Brasil, no governo Vargas foram criados a Secretaria de Trabalho e Seguridade Social e o DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, no governo Vargas, na década de 1930.

através de entrevistas com especialistas na área das agências, foi possível observar que nas agências mais liberais houve uma maior nomeação de funcionários da confiança presidencial. Isso é o mesmo que dizer que naquelas agências em que o presidente desconfia mais dos possíveis resultados burocráticos ele tende a politizá-la de um modo mais intenso (Lewis, 2008). Mais recentemente, ainda para o autor foram mostradas evidências, por parte de Suleiman (2003), de que o aumento nas nomeações políticas deslegitima a burocracia, além de ser disfuncional para a geração de bens e serviços.

Ainda na discussão sobre centralização Para Moe (1993) e Moe and Howell (1999) o chamado 'centro presidencial' permite ao presidente exatamente: centralizar o processo de tomada de decisão utilizando assessores confiáveis para supervisionar e liderar o gabinete ministerial. Essa seria uma forma de controlar a burocracia pela imposição do processo de tomada de decisão de modo mais hierárquico, de modo que não somente políticas alternativas, mas também a difusão da informação e de mensagens políticas seriam decididas desde o topo. É possível notar que no conceito de centro presidencial há uma junção de elementos da centralização com aqueles da politização. Mas no entanto, o conceito de centro presidencial, menos recorrente na literatura sobre presidências, extrapola os limites da própria presidência dado que remete às estruturas de coordenação do governo, que podem também ser ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo que atendam a esse fim. Portanto, esse conceito não se aplica devidamente à proposta dessa tese, que tem foco na dinâmica presidencial. Os trabalhos de Segóvia e Gamboa (2012), Fernández (2011), de Baraona e Herrera (2011) e Inácio e Llanos (2015) tentam discutir o caso dos centros presidenciais e das presidências na América Latina, em estudos de caso e também sob perspectiva comparada.

A seguir serão apresentados aqueles elementos à disposição do presidente para que ele exerça seus poderes e que possam ter efeito na presidência institucional ou na presidência administrativa, segundo a literatura. A partir dessa discussão, será possível analisar quais daqueles "viajam" melhor para o contexto latinoamericano, de maneira que seja possível empregá-los para o caso chileno.

1.3.1 Os fundamentos da liderança presidencial

As abordagens que discutem o poder presidencial se fundamentam nos elementos da liderança presidencial, basicamente relacionados ao seu poder de persuasão e convencimento. Estes estudos são pertencentes à primeira geração de estudos presidenciais. Uma segunda geração, relaciona os poderes presidenciais aos seus poderes institucionais e burocráticos, numa abordagem menos pessoal, como já dito anteriormente. Isso significa dizer que o poder presidencial deriva da capacidade técnica de o presidente manejar seu *staff* e influenciar a opinião pública através de aparições, que, de uma certa maneira, também irão influenciar os cidadãos.

Entre os desdobramentos do conceito de liderança presidencial vale destacar o conjunto de estratégias adotadas pelos presidentes para implementar sua agenda e seus compromissos políticos. De acordo com Bligh, Kohlesb e Meindl (2004), por exemplo, a liderança presidencial pode ser definida como a capacidade do presidente lidar com crises de gestão. No artigo¹⁹ os autores argumentam que o atentado às torres gêmeas de Nova Iorque em 2001, a comunicação presidencial do presidente G. W. Bush teve de lidar com uma crise de gestão e passou a se comunicar com o povo estadunidense utilizando de outras estratégias.

Nesse sentido o poder presidencial não estaria fundado mais no carisma, ou capacidade de persuasão do presidente, como na primeira geração de estudos, mas sim nas habilidades de gestão da instituição. Os fundamentos da liderança presidencial são, na prática, exercidos por uma equipe técnica altamente qualificada e sintonizada com os interesses mais estratégicos da gestão do governo. Para responder à questão de como se define uma boa liderança presidencial, Bensimon (1989) argumenta que ela está relacionada a habilidades do gestor lidar com múltiplos enquadramentos. Ele fundamenta sua análise na teoria dos múltiplos “pontos de vantagem”. Ele considera que os líderes implicitamente usam diferentes enquadramentos para definir seus papéis e compreender seus comportamentos organizacionais. Um dos enquadramentos representa uma lente distintiva e cognitiva que ajuda o gestor de uma organização ou o presidente de um colegiado a determinar o que é importante e o que deve ser ignorado (Bensimon, 1989: 108). Os

19 Charisma under crisis: Presidential leadership, rhetoric, and media responses before and after the September 11th terrorist attacks. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/5f78/abfed2db2ce850163cd2c6cc8ae1e22c23ca.pdf> Acesso em 18-12-2017

enquadramentos (ou “frames”) influenciam então aquilo que os líderes olham e fazem. Nesse sentido existiriam quatro tipos de “frames” que poderiam colaborar com mapas conceituais para explicar o comportamento de líderes. Um primeiro frame burocrático, outro colegiado, um político e por fim, um frame de natureza simbólica. Os presidentes usam esses quadros de várias maneiras: resolver problemas, interpretar eventos, descrever papéis de liderança adequados, ou atuar como presidentes (Bensimon, 1989, p. 111).

Portanto, a liderança presidencial é um conceito fundado no papel do presidente frente aos quadramentos possíveis de serem realizados no exercício da presidência. O presidente nesse sentido seria um player em posição privilegiada, que pode atuar como um líder em todo o sistema político dado que controla recursos e tem influência em toda uma cadeia de decisões.

1.3.2 O poder unilateral da Presidência

Em relação aos poderes presidenciais existe um debate particularmente enfocado nos poderes de decreto do Presidente, ou seja, no poder que a presidência tem para agir sem anuência de qualquer ator externo. No caso dos Estados Unidos, as chamadas *executive orders* (ordens executivas) que podem ser consideradas um poder que é acionado pelos presidentes como forma de implementar transformações nas políticas públicas, seria aquilo que há de mais próximo a um poder de decreto, porém as EOs são ações com circunscrição infralegal, logo não são decretos. Esse poder, delegado pelo congresso ao presidente significa, em termos práticos, uma das mais importantes prerrogativas presidenciais do executivo estadunidense. De acordo como trabalho de Lowi, Ginsberg, Shepsle e Ansolabehere (2010) mesmo que os estudiosos antecipassem que o Congresso seria o ramo predominante do governo, os presidentes contemporâneos exercem formidáveis recursos formais e informais de governança.

Já para Warber, Ouyang, e Waterman (2018), os presidentes têm amplamente empregado as ordens executivas para adotar maiores mudanças nas políticas públicas. Nos casos específicos de governos divididos (presidente de um partido e maioria legislativa de outro no bipartidarismo dos EUA) ou de polarização ideológica, ainda de acordo com os autores, as EO's²⁰ têm tido menos atenção dos

20 As Executive Orders EO's são fundamentadas no artigo 2º da constituição dos Estados Unidos, e elas incluem memorandos presidenciais, proclamações e diretrizes, que permitem ao Executivo

acadêmicos. No artigo, eles argumentam a necessidade crítica de se olhar para os assuntos das ordens executivas. Os presidentes, atualmente, indicam um importante conjunto de ações de políticas públicas via ordens executivas, por exemplo, sobre a questão ambiental, imigração e segurança nacional. Por conseguinte, a substância das ações unilaterais importa (Warber, Ouyang e Waterman, 2018). Enquanto pesquisas empíricas notam uma vasta maioria de ordens executivas que podem ser caracterizados como rotineiras ou insignificantes, com um exame ainda que superficial das EOs é possível afirmar que elas são um importante recurso disponível para a presidência definir prioridades governamentais, mas não coincidem com um poder legislativo, dado que seu caráter é infralegal, conforme dito anteriormente.

A noção de que o presidente exerce poderes unilaterais é desenvolvida por Cameron (2004) no sentido de compreender que o presidente possui o poder de ser um agente de veto do Congresso nos Estados Unidos. Para tanto, ele desenvolve, uma teoria da barganha de veto fundada na teoria da escolha racional aplicada à presidência para compreender padrões de interação entre o presidente e o congresso no contexto de governos divididos.

De uma certa maneira, o poder de veto presidencial é aquele que dá poderes de o presidente vetar toda e qualquer legislação aprovada ou política pública, fato este que confere ao presidente um amplo poder terminativo. Cameron (2000) destaca que num contexto em que um partido político controla a presidência e a oposição controla o congresso (governo dividido), o veto começa a ser uma ferramenta crítica do Poder presidencial. Seu trabalho tenta analisar o poder de veto presidencial combinando uma sofisticada teoria dos jogos com dados que não estão disponíveis anteriormente. Ele mostra como o presidente usa os vetos diante de um congresso hostil às ações presidenciais. Os estudos de caso utilizados na obra tentam contextualizar de que maneira na história recente da presidência dos Estados Unidos da América a barganha do veto é utilizada pelo presidente. A teoria da barganha é uma contribuição fundamental para se compreender a política nos Estados Unidos em uma era de governos divididos. Essa abordagem enfoca os aspectos relacionados à estrutura de incentivos que o presidente tem no comando

estabelecer prioridades governamentais. As EO's são atos infralegais, portanto não alteram o status legal. Elas podem ser derrubadas pelo Congresso.

do executivo no sentido de agir de maneira unilateral bem como as interações da presidência com a burocracia.

1.4 Centralização e politização da Presidência

Nos estudos sobre organização do poder executivo, são apontados os incentivos e constrangimentos que os presidentes têm para modificar a estrutura institucional à disposição da presidência. O presidente precisa nomear pessoas de sua confiança para cargos estratégicos no topo da burocracia presidencial como forma de garantir a implementação de seus interesses. Autores como Rudalevige e Lewis (2005) apontam para duas dinâmicas distintas que visam aumentar o poder e a influência do presidente sobre as burocracias: o processo de *politização e de centralização* das estruturas presidenciais. Segundo esses autores, houve nos Estados Unidos um forte crescimento das estruturas de apoio direto ao presidente ao longo do século XX. Fortemente influenciado pelas teorias da delegação, esses autores compreendem que os incentivos e recursos utilizados pelos presidentes nos Estados Unidos conformam um padrão de centralização e aumento do tamanho da presidência da república concomitantemente ao crescimento das estruturas do poder legislativo. O trabalho de Rudalevige (2002) mostrou que esse processo de crescimento e centralização das estruturas presidenciais não é linear, e pode ocorrer de modo contingente, havendo momentos em que a centralização de funções cumpre objetivos institucionais traçados pelo presidente.

A centralização é uma estratégia utilizada pelos presidentes que remete ao remanejamento de atribuições entre os ministérios e presidência, trazendo para a presidência responsabilidades de ministérios como forma de monitorar ou gerir políticas públicas (*management*). Isso pode remeter à criação de novos órgãos de assessoramento, expansão do *staff* (Lewis, 2005), dos recursos orçamentários controlados pela presidência (Rudalevige, 2002; 2005; Ragsdale and Thies, 1997; Krause, 2002).

Ademais, o presidente pode optar por utilizar a presidência para fortalecer estruturas de comando do governo onde este for mais fraco ou débil, por exemplo em relação à transparência de informações governamentais ou na relação com o legislativo.

De acordo com Weko (1995) pode-se observar um crescimento notável do escritório pessoal da presidência (PPO) a partir do governo Truman. Isso se deveu ao fato de as nomeações partidárias do presidente terem rompido as redes de políticas públicas existentes no âmbito da presidência da república. Por conseguinte isso fez com que a presidência tivesse uma necessidade crescente de politizar seu *staff* nomeando pessoas de confiança para cada setor das agências do executivo.

No que se refere a politização da presidência da república Lewis (2009) argumenta que o presidente tem incentivo para politizar de modo agressivo agências do Executivo. Para tanto, ele utiliza evidências da administração de George W. Bush, particularmente o departamento de Justiça, que naquele momento, tinha uma ideologia distante das suas preferências. No referido artigo, o autor mostra como o presidente tenta implantar o seu “DNA político” nas agências governamentais politizando-as no sentido de nomear pessoas de sua confiança ao invés de burocratas de carreira como uma forma garantir a implementação de seus interesses.

1.5 As interações da Presidência com o Congresso

Em relação às estratégias presidenciais de interação com outras instituições, a literatura sobre estudos presidenciais dá uma ênfase especial para as relações com o Congresso. Isso se deve ao fato de que o congresso faz uma delegação Legislativa para Presidente tanto no sentido de autorizar o presidente a legislar em seu nome seja quanto no sentido de que a presidência exerce vetos posteriores àquela agenda aprovada no âmbito do Poder Legislativo. E também ao fato de que esses são os dois atores responsáveis pela produção legal de um país.

Considerado uma instituição central para o exercício do poder presidencial, o Congresso possui prerrogativas, que inclusive podem o torná-lo o principal *veto player* do presidente da república, mesmo em presidencialismos cujo poder é altamente concentrado no Executivo. Vale lembrar que essa literatura remete a um contexto de presidencialismo no qual os presidentes, ainda que poderosos do ponto de vista formal-constitucional e de prerrogativas de iniciativa de agenda, necessitam indubitavelmente de apoio congressual para implementar suas estratégias. Assim sendo, a relação entre a presidência e o congresso ocorre no mais das vezes a partir de um processo de delegação.

De acordo com Krause (2002) uma análise empírica sistemática das interações de despesas entre presidência e congresso pode ajudar no entendimento do processo de que as capacidades institucionais dos chefes do executivo e legislaturas podem variar ao longo do tempo. O trabalho cita ainda que por exemplo o presidente pode olhar para os recursos institucionais de que dispõe internamente para mudar prioridades em termos de políticas públicas em relação ao seu predecessor (Krause, 2002:29). O argumento central de Krause (2002) é de que presidentes são relativamente mais responsivos ao congresso que vice-versa no curto prazo. Tal argumento se coaduna com o argumento desenvolvido nesta tese de que a dinâmica presidencial é impactada pela alternância ideológica.

Em sentido contrário da delegação do congresso para presidência no processo legislativo, é importante destacar que é necessário também a necessidade de monitoramento dos efeitos da ação presidencial no âmbito congressual por parte dos funcionários da presidência. Isso é o mesmo que dizer que, caso se esteja em um contexto de presidencialismo em que os poderes são, obviamente, separados e eventualmente os interesses predominantes no âmbito do congresso sejam distintos daqueles existem no âmbito do Poder Executivo é necessário se monitorar ação congressual para evitar que os interesses ou políticas públicas aprovadas no âmbito congressual sejam conflitantes com a agenda da presidência.

1.6 A relação da Presidência com relações internacionais

As abordagens primeiras sobre a presidência dão o enfoque predominantemente nos dilemas e problemas relacionados à atividade presidencial no âmbito doméstico. No limite é o chefe-de-estado quem decide se o país irá ou não entrar em conflito armado, se ele vai ou não expandir sua matriz de parceiros comerciais, ou se ele eventualmente irá retirar um diplomata instalado em um outro país de volta, numa estratégia de sinalização de corte de relações com determinado país. Outra decisão que cabe, fundamentalmente, ao chefe de estado é se o país irá ou não abrir novas embaixadas em outros países, criando novas pontes diplomáticas, novas rotas comerciais ou arenas de cooperação internacional. Nesse sentido, por mais que se advogue uma certa neutralidade das relações internacionais, decorrente da burocratização das instâncias de política exterior, a

decisão de qual é a melhor inserção internacional do ponto de vista político é uma atribuição política da pessoa que ocupa a presidência da república.

As variáveis utilizadas pelos acadêmicos que estudam a relação entre a presidência e as relações internacionais remetem a posição estratégica que o país ocupa naquele contexto Internacional e naquela região ao conjunto de instituições internacionais sobre as quais aquele país está vinculado. E por fim, remetem ao aparato militar que aquele país possui no sentido da capacidade bélica ou entrar em confronto com algum outro país soberano.

Krosnik e Kinder (1990) analisam como a intervenção militar na América Central (Nicarágua) e a Revolução Islâmica no Irã em 1979 afetaram a performance do governo Reagan, propondo assim uma abordagem de compreensão da relação entre a popularidade presidencial e a opinião pública. Os autores buscam analisar, como os cidadãos interagem com eventos no âmbito doméstico e internacional em relação ao apoio ao governo.

Hawkins, Lake, Nielson e Tierney (2006), por sua vez, discutem a delegação do Estado para as organizações internacionais com base no modelo mandante-agente. Para esses estudos a popularidade presidencial importa quando se trata de decisões na esfera internacional, levando à conclusão de que a presidência tem incentivos para tomar determinadas decisões com base na sua popularidade no âmbito doméstico.

Considerando que o presidente representa o país no âmbito das relações internacionais e levando em conta as abordagens das relações internacionais que discutem os elementos domésticos e externos da posição estratégica entre a presidência e o ambiente internacional é fundamental considerar a sua relação com os demais chefes de estado e demais Estados-nação.

A chamada “diplomacia presidencial” (Danese, 1999, Nuñez, 1997) é um elemento fundamental das relações internacionais no qual a pessoa que ocupa a presidência é também um diplomata por excelência. Isso não significa dizer que não existam constrangimentos de ordem externa para a ação presidencial, como por exemplo, o constrangimento do contexto no qual a presidência está submetida. Por exemplo, no contexto da Guerra Fria o presidente dos Estados Unidos necessitava adotar uma retórica mais combativa e beligerante para com a União Soviética. Por outro lado, considerando o caso das presidências latino-americanas, o contexto de alinhamento internacional em termos da posição regional e estratégica dos países,

obriga que presidentes adotem uma retórica mais ou menos próxima dos parceiros diplomáticos políticos e comerciais dos países vizinhos. É impossível negar nesse sentido o papel que os Estados Unidos exercem como uma zona de influência diplomática para os países latino-americanos.

De acordo com Preto (2006) existem três modelos de gerenciamento da ação presidencial, o formalista, o comportamental e o colegiado. Cada um desses modelos conforma de maneiras distintas o policy-making, o que por sua vez formata a política externa da partir da ação de um presidente. Ainda segundo a autora, o papel do homem de estado é fruto de um conjunto de estratégias e de decisões que ele toma com uma finalidade específica de política externa. Isso significa dizer que as decisões da presidência são fundamentais para se compreender a conformação de uma determinada política externa.

Dessa forma, o presidente precisa adotar uma calibragem discursiva e estratégica que o permita obter ganhos tanto na arena internacional quanto no âmbito doméstico. De acordo com Tomz (2007), o presidente possui custos de audiência entre os quais o de lidar com a complexidade do âmbito das relações internacionais ao mesmo tempo em que busca popularidade no âmbito doméstico.

1.7 Interações da Presidência com o judiciário

O enquadramento analítico que pode ser dado às relações da presidência com o judiciário remete a um conjunto de questões controversas quanto à estrutura de incentivos e da popularidade presidenciais. Se por um lado as supremas cortes são as guardiãs da Constituição e portanto *veto players* (Alivizatos, 1995) importantíssimo da presidência em qualquer contexto de separação de poderes, por outro lado é a presidência que possui a prerrogativa de indicar magistrados para a suprema corte. Nesse sentido existe uma ambiguidade na relação direta entre o presidente e a suprema corte. Com o crescimento da judicialização da política (Sieder, Schjolden e Angell, 2005; Hirschl, 2008) faz-necessário considerar o papel das cortes no processo de implementação da agenda presidencial. De acordo com Bzdera (1993) em trabalho em perspectiva comparada, as altas cortes têm limitado a expansão legislativa do poder da presidência em várias democracias no mundo. Isso significa dizer que as altas cortes representam um papel de veto player de fato para o poder executivo. Tais processos se dão, efetivamente, a partir dos processos

de revisão judicial. No caso do artigo citado anteriormente, o autor argumenta que a revisão judicial limitou os poderes da presidência em relação aos poderes subnacionais no contexto federativo. Outra contribuição fundamental no debate entre presidência e interações com o poder judiciário é feito por Lijphart que em seu *Modelos de Democracia* (2003) argumenta que existem dois tipos de constituições: o primeiro mais rígido e um segundo mais flexível sempre com consequências muito distintas para o processo de revisão judicial. Ainda segundo este autor, existe uma conexão entre as variáveis relacionadas à rigidez e flexibilidade constitucional e à força da revisão judicial para democracias de 36 países, sendo que a revisão judicial seria um remédio para maiorias parlamentares capazes de modificar a Constituição. Desse modo, os parlamentos, e por conseguinte as presidências são tolhidas pelos tribunais no que se refere ao poder terminativo de modificar as leis.

Esse aspecto dos desenhos constitucionais suscita a questão da interação entre os poderes democráticos. O desenho constitucional mais favorável à presidência é certamente um formato no qual as cortes têm menos poder e a constituição é mais flexível. Desse modo a presidência leva vantagem do ponto de vista jurídico quando o presidente tem amplos poderes em suas mãos e quando a constituição não circunscreve de modo muito detalhado os limites do poder presidencial.

As nomeações presidenciais nas cortes são um tema sensível no debate entre os limites da atuação presidencial. De maneira que sempre pode haver algum grau de comportamento cooperativo entre as supremas cortes e as presidências²¹.

1.8 Institucionalização, complexidade e nomeações presidenciais

A presidência, como sugerem as abordagens da presidência administrativa e da presidência institucional, mais que uma pessoa, é um corpo burocrático ou uma instituição, ao contrário da primeira geração de estudos que invocavam características como o desempenho pessoal do presidente e também a capacidade de persuasão presidencial. Dessa forma, alcançar ação coletiva na presidência é

21 Uma análise das nomeações presidenciais para a suprema corte pode sugerir que os magistrados tenham relações de dependência para com o presidente que os indicaram. Essa visão, no entanto, pode ser simplista do ponto de vista institucional dado que os magistrados possuem autonomia institucional e normalmente seus cargos são vitalícios. Uma exceção a essa regra é o caso da Bolívia em que os magistrados são eleitos pela população de acordo com a nova constituição do ano de 2009. De um modo geral, magistraturas são independentes para julgar atos do executivo e de uma certa forma, por exercerem o papel de guardiões da Constituição sua autonomia é enorme.

uma tarefa não somente do presidente, que persegue objetivos múltiplos, mas que remete também à equipe do presidente que precisa não somente alcançar bens públicos em termos de ação coletiva internamente à presidência, mas também se posicionar como o centro decisório e a cabeça da gestão do governo. Mesmo que haja mudanças naturais na figura do presidente ao longo do tempo é necessário destacar que a dependência de trajetória na institucionalização e burocratização da presidência podem trazer consigo ganhos eventuais para os que chegam até a chefia do Poder Executivo. Uma presidência altamente institucionalizada e fortemente burocratizada possui níveis de coordenação em termos de gestão política que podem facilitar a geração de diretivas governamentais no sentido de maior coordenação presidencial das burocracias submetidas à presidência. No caso de alterações governamentais que são corriqueiras em democracias contemporâneas podem obrigar o chefe do executivo e sua equipe a exercer controle das burocracias presidenciais. No entanto, isso não desobriga o presidente de politizar e/ou centralizar a presidência da república de maneira mais próxima dos seus interesses assumidos em campanha ou convenientes ao contexto ao qual ele está inserido (em um ambiente político de complexidade, adversidade e sujeito a evento que podem ser prejudiciais à reputação do Presidente da República).

A complexidade da relação existente entre burocratas de carreira e assessores políticos nomeados pode levar a conflitos e dilemas internos à presidência da república. Por exemplo, podem existir dilemas de ação coletiva no aumento dos custos de coordenação do governo, perdas de agenciamento no processo de delegação mais intensa e maior ineficiência na implementação da agenda presidencial. Além disso, a questão da assimetria informacional entre burocratas de carreira e agentes políticos do presidente é certamente uma questão com a qual toda burocracia governamental politicamente orientada (como é o caso da presidência) tem que lidar.

Ainda no que se refere à assimetria informacional cabe ressaltar um aspecto da teoria da delegação mandante e agente. Os burocratas frequentemente possuem conhecimento especializado sobre determinada temática, por exemplo, quanto à sua dimensão jurídica ou quanto aos efeitos econômicos de ação governamental ou mesmo de uma política pública específica. Por outro lado, o assessor nomeado pelo presidente tem provavelmente maiores condições e maior informação sobre os

interesses envolvidos e as consequências políticas naquela ação seja ela de patronagem ou referida a políticas públicas.

O aspecto mais importante da teoria sobre burocratização e institucionalização da presidência destaca que aquelas possuidoras de grau mais elevado de complexidade geram, no limite, a possibilidade de o presidente coordenar de modo mais eficiente a sua equipe. Além disso, também permitem a ele selecionar na burocracia as pessoas que possuem melhores conhecimentos para desenvolver atividades técnicas que colaborem para implementação desta ou daquela agenda governamental.

1.9 Atribuições, delegação e monitoramento na presidência

A delegação presidencial envolve tanto custos de coordenação quanto perdas de agenciamento de acordo com as teorias da delegação baseadas no modelo agente-mandante. Tal modelo pressupõe três de incentivos para que um agente aja em nome do outro. Primeiro, uma hierarquia de gestão política entre atores politicamente interessados; segundo, a realização dos interesses do mandante pelo agente fundamentada numa complexa cadeia de delegação na qual existem tanto controle por parte dos mandantes quanto perdas de agenciamento por parte dos agentes, e terceiro, as perdas de agenciamento devem ser menores que os custos de delegação.

As análises sobre presidências têm indicado a existência de um processo de centralização da autoridade em torno da figura pessoal do chefe do executivo (Latski 1952; Farrell, 1971; Poguntke e Webb, 2007), uma espécie de presidencialização do gabinete bem como a multiplicação de agentes que têm características semelhantes aos presidentes, para implementar seus interesses estratégicos. Esses aspectos se relacionam com a centralização da autoridade presidencial no sentido da tentativa de o presidente conformar suas redes diretas de assessoramento conforme seus interesses ou compromissos assumidos no momento eleitoral, ou mesmo compromissos históricos de governos de esquerda recém eleitos.

De acordo com Bonvecchi e Scartascini (2014) a literatura sobre política presidencial foca tipicamente em quatro aspectos: a organização do poder executivo, os recursos da presidência, as coalizões presidenciais e tomadas de

decisão específicas em administrações particulares. Ainda de acordo com os autores essa literatura destaca que o executivo é complexo, diferenciado do ponto de vista organizacional e também possui uma série de redes diretas de aconselhamento ao presidente (*advisory networks*) que por sua vez interagem com as burocracias oficiais e não oficiais.

1.10 Contexto de estudos presidenciais na América Latina

Os conceitos discutidos no capítulo - politização, centralização, delegação, poderes unilaterais, presidência institucional, presidência administrativa e centro presidencial - remetem à necessidade de adequação de algumas questões para sua abordagem em casos latinoamericanos, em particular para o caso do Chile. Para o contexto dos sistemas políticos latinoamericanos vale ressaltar que na região os Presidentes são muito mais poderosos em relação ao congresso, ao judiciário e aos demais atores políticos relevantes (Cox e Morgenstern, 1998; O'Donnell, 1994, Shugart e Carey, 1990).

Isso pode se dever ao fato de que os sistemas políticos latino-americanos são os mais instáveis que aquele dos Estados Unidos da América, ou seja, na América Latina, devido a um histórico de instabilidade política, os desenhos constitucionais dotaram a presidência de amplas prerrogativas de agenda e veto como uma forma de blindagem institucional para favorecer a estabilidade política, principalmente nos desenhos constitucionais das democracias da terceira onda (Huntington, 1993). Além do fato de terem amplos poderes de veto, presidentes também detém poderes de urgência, além dos seus poderes de decreto, sendo estes últimos um poderoso instrumento de iniciativa de agenda para os presidencialismos da região. Ainda que essa literatura remeta a um debate sobre os presidencialismos da região, ele perpassa a discussão sobre presidências dado que foi através do fortalecimento das presidências posterior às transições para a democracia que se efetivaram tais atribuições das presidências.

Os poderes unilaterais dos presidentes da América Latina são fortemente discutidos por uma literatura sobre o presidencialismo (Linz, 1994; Shugart e Carey, 1992; Valenzuela, 1993; Cox e Maccubins, 1993; Amorim Neto, 2006). A partir dessas leituras, pode-se apreender que as adaptações analíticas necessárias de serem feitas para se compreender as variáveis explicativas da presidência da

América Latina devem especificar variáveis plausíveis para o contexto da região. Por exemplo, é fundamental se compreender que na América Latina, os presidencialismos são multipartidários, com governos de coalizão e que os federalismos - naqueles países que não são unitários - da região são muito mais concentrados quando comparados ao federalismo estadunidense. Outra questão relevante nesse debate é que o conceito de presidencialismo é muito mais amplo que a discussão sobre presidência.

Certamente os conceitos de politização e centralização se mostram adequados mesmo para contextos multipartidários e de maior instabilidade como é o caso da América Latina. Aliás, tais conceitos são aplicáveis aos sistemas políticos latinoamericanos exatamente pelo fato de que as estruturas de incentivos levam o presidente a optar por moldar a organização conforme seus interesses mais imediatos, sejam eles compromissos de campanha, de coalizão ou relacionados a algum fato ou evento mais extraordinário.

O conceito de politização envolve a tentativa de o presidente em implantar seus interesses no governo como forma de controlar postos-chave mesmo naqueles órgãos governamentais em que há um predomínio de prioridades que não sejam aquelas do governo, controlados por tecnocratas infieis ou mesmo distantes ideologicamente do governo. Como há na América Latina um contexto mais recente das chamadas democracias da terceira onda (Huntington, 1993) pode haver agências governamentais desenhadas ainda no período autoritário. Mais recentemente, no contexto do *left turn* (Madrid, 2010; Lanzaro, 2007; Weyland; 2009; Castañeda, 2006) podem ser observadas agências governamentais criadas com objetivos distintos daqueles de governos eleitos mais à esquerda, ou ainda, no contexto do *right turn* existir agências desenhadas à época de governos de esquerda, que precisam estar mais alinhadas com os interesses do novo governo. Em todos esses casos há uma necessidade do ocupante da presidência em politizar essas agências como forma de obter maiores benefícios em termos da implementação de políticas públicas ou mesmo de se constituir como arenas de bloqueio de agendas que não sejam interessantes ou prioritárias para o governo.

Já do ponto de vista da centralização, este conceito é aplicável à América Latina porque presidentes eleitos após alternâncias têm incentivos para redesenhar estruturas governamentais no sentido de facilitar processos de tomada de decisão na gestão governamental. Por exemplo, a presidência pode decidir centralizar em

uma secretaria, diretoria ou ministério um conjunto de atribuições de um governo passado, fazendo um “guarda-chuva” da gestão de vários assuntos, como forma de obter um maior controle sobre aquela agenda. Essa é uma maneira de vetar qualquer tipo de interferência que atrapalhe as prioridades governamentais.

No que se refere aos poderes unilaterais do presidente é necessário ressaltar que na América Latina em geral eles são muito mais amplos que nos Estados Unidos. Isso se deve ao fato de que o sistema de checks and balances do presidencialismo dos EUA torna os controles legislativos mais fortes, enquanto que nos presidencialismos latinoamericanos há maior concentração de poderes nas mãos do Executivo.

Quanto aos conceitos de presidência institucional, administrativa e centro presidencial é possível observar uma possibilidade analítica bastante frutífera de aplicação de tais conceitos para as presidências da região. Inclusive já existem trabalhos que fizeram esforços comparativos para compreender as presidências latinoamericanas através desses conceitos

Grande parcela dos estudos recentes acerca das presidências latinoamericanas (Inácio e Llanos, 2015; Bonvecchi e Scartascini, 2014; Segóvia e Gamboa 2012; Fernández, 2011; Baraona e Herrera; 2011; Siavelis, 2016) destacam fundamentalmente os aspectos relacionados ao tamanho, especialização, diferenciação funcional, profissionalização e grau de complexidade das estruturas de apoio direto aos presidentes latinoamericanos. Um aspecto que limita comparações do tipo *ceteris paribus* com a presidência dos EUA, conforme destacado na introdução da tese, é que além de elas serem menos institucionalizada na América Latina os governos são multipartidários. Logo, as coalizões governamentais estão presentes como elementos importantes das democracias na América Latina e, ao contrário do caso norte-americano, têm um impacto na presidência ao tornar os governos mais fragmentados internamente, ainda que se considere as facções internas dos partidos nos EUA.

Bonvecchi e Scastascini (2014) fazem uma revisão dos estudos sobre poder Executivo e dão destaque para as redes de assessoramento do presidente, sejam elas formais ou informais. Os autores citam Moe (1993) e Moe e Howell (1999) na definição do chamado ‘centro presidencial’, que permite ao presidente centralizar o processo de tomada de decisão utilizando assessores confiáveis, supervisionar e liderar o gabinete ministerial como forma de controlar a burocracia e impor ao

processo de tomada de decisão um modo mais hierárquico, de maneira a promover a difusão de informação e mensagens políticas decididas desde o topo. Ou seja, a centralização permite um maior controle presidencial e a formulação de políticas do tipo *top-down*.

Diante de presidentes poderosos, como é o caso das presidências latinoamericanas esse papel de interferir mais fortemente na dinâmica presidencial se torna particularmente sensível a possíveis divergências entre a burocracia e a agenda da presidência. Desse modo, a presidência tende a ser dinamizada de modo mais intenso (politização, centralização e controle orçamentário) como maneira de blindagem de agendas prioritárias e de obter um maior controle de burocracias infiéis, de agências distantes ideologicamente dela, ou mesmo de parceiros não confiáveis da coalizão.

Em outras palavras, os presidentes têm incentivos para fortalecer estruturas presidenciais na tentativa de maximizar ganhos em termos de implementação de políticas, gerenciar o governo de modo geral e específico, bem como aumentar suas chances de sucesso na arena legislativa. Assim sendo, o conceito de 'centro presidencial' é bem mais amplo que o conceito de 'presidência institucional', e por esse motivo mais impreciso quando se trata de analisar a origem das determinações presidenciais e modificações na estrutura da presidência no sentido da centralização ou mesmo politização de seu *staff*. Para o objetivo desse trabalho, a noção de dinâmica presidencial se evidencia como uma ferramenta necessária para se compreender de que maneira o presidente transforma a estrutura em torno do qual está circundado.

O que importa para a discussão aqui proposta é saber se a dinâmica da presidência, compreendida como centralização do organograma, flexibilização do orçamento e mudanças no staff presidencial pode ou não ser influenciada pela alternância ideológica. Desse modo, o objeto de estudo é o organograma presidencial, mesmo que dentro dele existam relações e redes de influência política que ultrapassem as estruturas oficiais. Os constrangimentos institucionais sofridos pelo presidente e os incentivos que têm para modificar estruturas de assessoramento e burocracias internas da presidência são o foco dessa literatura que dá destaque para elementos institucionais e não pessoais da presidência.

Os trabalhos de Segóvia e Gamboa (2012), Fernández (2011); Baraona e Herrera, (2011) e Inácio e Llanos (2015) discutem o caso das presidências na

América Latina, mas não convergem nos termos utilizados na nomenclatura do objeto de estudos. Ou seja, alguns tratam de discutir “presidência institucional” e outros tratam de “centro presidencial”, sendo esta controvérsia um dos pontos de tensão do debate sobre a organização, dinâmica e caracterização do topo do poder executivo na América Latina. Aplicando esses dois conceitos ao caso latino-americano torna-se evidente que ainda estamos diante de uma literatura incipiente e pouco consolidada. Nesse debate, há destaque para os mecanismos de tomada de decisão que influenciam diretamente os presidentes, mas pouco se discute sobre a relação disso com as preferências presidenciais ou com a dimensão ideológica do mandato presidencial ou do partido do presidente.

Portanto, conceber presidência institucional na América Latina tem outra conotação do que aquela utilizada pela literatura acerca da Presidência dos Estados Unidos. Primeiro porque nos Estados Unidos não existem coalizões no âmbito legislativo, e isso modifica a estrutura de incentivos presidenciais na presidência institucional. Para a América Latina, ainda que seja muito recente a literatura sobre presidência institucional há achados importantes acerca da relação entre os incentivos para politizar ministérios e centralizar funções na presidência (Inácio e Llanos, 2015; Siavelis, 2016). Em governos de partido único há maior liberdade para o presidente nomear militantes na presidência e ministérios e, nesse sentido, a centralização pode ser menos relevante. Já em governos de coalizão, comuns nos casos latino-americanos (Inácio e Llanos, 2015) há incentivos para que o Presidente molde a sua estrutura de apoio e assessoramento direto conforme a complexidade do governo e com tendência à centralização no partido do presidente quando a heterogeneidade do gabinete cresce (Gaylord e Rennó, 2015).

E portanto, o conceito de dinâmica presidencial ganha preponderância sobre os demais conceitos para essa análise, pois traduz aspectos relevantes da presidência institucional, mas não em sua completude, focando em elementos organizacionais, no caso o orçamento; o organograma, sendo este no sentido da centralização do organograma; e o tamanho e o tipo do staff presidencial, este último no sentido da sua politização.

1.11 Considerações finais

Este capítulo visitou a literatura sobre presidências desde a primeira geração sobre presidências nos Estados Unidos, com foco no trabalho de Neustadt (1960), que se concentrava nas habilidades do presidente liderar e persuadir os demais parceiros do governo. A premissa principal dessa primeira geração de estudos presidenciais foi que o presidente precisa persuadir as pessoas e que ocupa uma posição estratégica na liderança governamental. Após essa primeira geração foi desenvolvido um conjunto de teorias focadas na capacidade administrativa da presidência especialmente em sua interação com as burocracias estatais, destacando-se o surgimento do conceito de presidência institucional (Nathan, 1983). Esse conceito remete às habilidades da presidência em coordenar e propor as diretivas governamentais mais relevantes, afastando-se da ideia de uma liderança presidencial fundada em características pessoais, e no limite, psicológicas do presidente. A presidência institucional é um conceito importante para se compreender papéis no sistema de delegação que envolve a tomada de decisão em sistemas presidenciais.

Foram discutidos ainda diversos aspectos que podem influenciar na dinâmica presidencial, dentre eles, poderes unilaterais da presidência, os conceitos de centralização e politização, relação com o judiciário, com o congresso e relações internacionais.

Buscou-se discutir as atribuições da presidência no processo de tomada de decisões e implementação de políticas públicas, observando que o presidente precisa politizar e centralizar órgãos governamentais no sentido de implementar seus interesses de maneira compatível com seus compromissos de campanha.

Nesse sentido, foi feita, por fim, uma discussão acerca da aplicabilidade dos conceitos utilizados no enquadramento teórico norte-americano ao contexto da América Latina. Concluiu-se que alguns conceitos, como o de politização, centralização e presidência institucional “viajam” a este novo contexto. Dessa maneira, assentou-se que o principal conceito aqui utilizado é o de dinâmica presidencial, derivado da presidência institucional, e que foca em alterações da estrutura da presidência, tendo em vista os objetivos delineados por ele. Esse processo de alterar a presidência na direção que o presidente necessita é o que se pretende discutir no próximo capítulo com o conceito de dinâmica presidencial.

CAPÍTULO II

ALTERNÂNCIA IDEOLÓGICA E MUDANÇA NA PRESIDÊNCIA DO CHILE

“Cambia, todo cambia”
Música de Julio Numhauser

2.1 Introdução

Neste capítulo pretende-se analisar os elementos que constituem a atual configuração do sistema político chileno. Ele tem por objetivo compreender a interação desta com a dinâmica da presidência, no sentido de se estabelecer as conexões lógicas entre uma e outra dimensão da política no Chile. A tese central a ser verificada empiricamente é se há, no contexto de um giro à esquerda, ou à direita, alguma alteração na dinâmica presidencial. Dito de outra forma, de que maneira a alternância de poder é capaz de promover mudança organizacional da presidência. O caso do Chile é o referencial empírico, pois há neste caso um conjunto de condições institucionais que tornam a análise deste caso paradigmática, devido às alternâncias ocorridas, tanto para a esquerda quanto para a direita em um curto período de tempo.

O Chile se destaca como um caso de presidencialismo de coalizão, multipartidário e que até recentemente funcionava com base em um sistema eleitoral binominal em torno do qual se articulavam duas grandes coalizões sendo uma de centro-esquerda, a *Concertación de Partidos por la Democracia*²², que se tornou *Nueva Mayoría*²³ em 2013 e a *Alianza por Chile*²⁴, que desde 2015 passou a se chamar *Chile Vamos*²⁵, que reúne o espectro da centro-direita. Há uma vertente

22 A Concertación por el “No”, surgiu no Plebiscito de 1989, no processo de redemocratização do Chile, quando os partidos e forças políticas de esquerda e centro-esquerda se reuniram para mobilizar a popular pelo fim do regime de Pinochet.

23 A *Nueva Mayoría* é uma coalizão que reúne sete partidos: Partido Socialista Chileno, Partido Democrata Cristão, Partido Pela Democracia, Partido Radical Socialdemocrata, Esquerda Cidadã, Partido Comunista e o Movimento Amplo Social. A novidade da *Nueva Mayoría* é ter incluído o Partido Comunista. Nessa tese optou-se por utilizar *Concertación* para designar a coalizão pelo fato dela abranger um período de tempo mais amplo desta coalizão. A Nuva Mayoría deixou de existir em 2017 quando a Democracia Cristã lançou candidata na eleição Carolina Goic e uma coalizão entre PSCh, PPD, PRSD, IC, MAS-R e PLIR

24 Em 1990 o seu nome era Democracia y Progreso, em 1993 se chamava União pelo Progresso do Chile.

25 A coalizão *Chile Vamos* é composta por quatro partidos: União Democrata Independente, Renovação Nacional, Evolução Política e Partido Regionalista Independente, sendo mais proeminentes os dois primeiros. Optou-se aqui por chamar essa coalizão de Alianza por se referir a um período de tempo mais amplo dessa coalizão.

analítica que compreende o Chile como uma democracia de ‘alta qualidade’ (Siavelis, 2016:1) e uma das mais estáveis da região,²⁶além disso, é possível alinhar a essa vertente a constatação de que o sistema foi ‘testado ideologicamente’ de maneira mais intensa devido às alternâncias de poder. Tal constatação não impede que sejam apontadas imperfeições democráticas, como demonstrado pelos trabalhos que discutem os efeitos de sua transição (Garretón, 1995; Garretón e Garretón 2010; Luna, 2016; Araya, 2016).

Mais recentemente, observou-se uma acentuação na crise de representatividade dos partidos chilenos. Nas eleições de 2017 houve uma fragmentação da centro-esquerda e o conseqüente fim da Nueva Mayoría. O lançamento das candidaturas de Carolina Goic do PDC e Alejandro Guillier (PSCh-PRSD-IC-MAS-R, PLIR-PPD) pôs fim, na prática, ao que restava da coligação eleitoral inaugurada com a eleição de Patricio Aylwin no início dos anos 1990. Sucedeu a Concertación a partir de 2013, a Nueva Mayoría não resistiu às tensões internas entre os moderados da DC e os integrantes mais radicais da coalizão, em especial o PC. Este fato que por si só já representa mais fragmentação na política chilena e por conseguinte mais um ponto de reforço na crise de representatividade dos partidos tradicionais. Isso abriu margem para a chegada da Frente Amplio que em 2017 obteve mais de 20% dos votos na eleição, abrindo o sistema chileno para uma terceira força política com chances reais de interferir nos resultados políticos do país. A chegada da FA certamente terá impactos futuros na política chilena. Como resultado das eleições de 2017, os 155 deputados da Câmara baixa chilena passaram a se distribuir em 17 partidos, o que resultou em um número efetivo de legendas superior a 8,0.

O Chile possui características únicas na América Latina, por isso foi escolhido como referencial empírico da tese. O país manteve no período pós-ditadura Pinochet uma considerável estabilidade das coalizões eleitorais, os partidos se mantiveram unidos às duas coalizões que tenderam a se alinhar politicamente a elas no âmbito legislativo. Tal estabilidade se deve, em boa parte, a dois fatores: a relevância da clivagem ditadura/democracia após 1990 e a manutenção, até 2015, do sistema eleitoral binomial.

26 De acordo com dados do WGI (Worldwide Governance Indicators do Banco Mundial) o governo de Lagos (2000-2006) é o que possui na América do Sul no período o maior grau de efetividade de governança e o Chile é o país que se posiciona entre os que possuem o maior grau de estabilidade na região, logo atrás do Uruguai de acordo com o indicador elaborado. Para mais ver Cunha e Araújo (2014:11).

Mais importante para este trabalho, o Chile se destaca por apresentar alternâncias ideológicas na Presidência da República tanto para esquerda quanto para a direita e que, esta é a suposição básica da tese, teriam provocado alterações na dinâmica presidencial. A transição de Lagos para Bachelet (PSCh) representou a chegada dos socialistas ao governo, partido este que ocupa uma posição mais à esquerda que o próprio PPD de Lagos. Em 2009 Sebastian Piñera, da Renovação Nacional sucede a Michele Bachelet, do Partido Socialista que, por sua vez, retorna após vitória na eleição de 2013. Novamente em 2017 Sebastián Piñera é eleito, agora pela coligação *Chile Vamos*. Essas características reunidas, somadas ao fato de que a ordem democrática esteve garantida no Chile nesse período tornam este momento da história política chilena particularmente interessante para se observar se alternâncias ideológicas, seja à esquerda ou à direita, refletem na dinâmica presidencial.

A hipótese da alternância ideológica se baseia na ideia de que governos mais à esquerda tenderiam a fazer mais compromissos em relação a causas relacionadas à igualdade e equidade, justiça social e participação popular produzidas pelas lutas por transformação social, além do fato de ter como objetivo programático central a redução das desigualdades sociais e econômicas (Levitsky e Roberts, 2011).

A hipótese se fundamenta na literatura sobre 'giros à esquerda', presidencialismo e presidências da seguinte maneira: o presidente precisa lidar com uma estrutura de incentivos e constrangimentos oriundos de uma série de elementos vinculados ao sistema político, à trajetória e perfil de seu próprio partido e aos legados organizacionais da Presidência. Compromissos de campanha, preferência por determinados *issues*, acomodação do partido nas burocracias do governo e gestão da coalizão exemplificam tal estrutura de incentivos e constrangimentos. Essa primeira hipótese também considera que o período da lua-de-mel é mais favorável às alterações na dinâmica presidencial, dado que nesse período os presidentes possuem maior popularidade.

Em teoria, governos de coalizão com orientação ideológica mais à esquerda, nomeadamente os governos Lagos e Bachelet, possuem custos mais elevados de coordenação política devido aos seus objetivos políticos impactarem de modo mais sistemático o orçamento (política social) e também pelo fato de haver maior fragmentação de interesses no interior da coalizão. Isso se deve ao fato de terem

como 'objetivo programático central a redução das desigualdades econômicas e sociais' (Levitsky e Roberts, 2011). Nesse sentido, é possível sustentar o argumento de que para reduzi-las o presidente precisa municiar a presidência com maior centralização de políticas e recursos no interior da instituição, dotando-a de maior discricionariedade em contextos de presidencialismos de coalizão. Isso seria uma forma de garantir que políticas de redução de desigualdades sociais e econômicas sejam, de fato, implementadas e que o presidente seja reconhecido por esses objetivos. Isso levaria, por sua vez, à uma maior institucionalização dessas estruturas de assessoramento direto do presidente de seu funcionamento poderia se tornar, eventualmente, mais burocratizado.

O argumento de Luna e Kaltwasser (2014) é de que o que caracteriza a esquerda é a ideia de que a desigualdade entre os indivíduos é artificial e deve ser enfrentada por meio da ação estatal. Nesse sentido ações de combate às desigualdades se tornam centrais em governos mais à esquerda. Já em governos de coalizão de direita ou centro direita, o problema central a ser combatido seria dotar o Estado de maior eficiência. Caberia ressaltar quais são os efeitos dessa divergência de prioridades na dinâmica da presidência. Ora, governos mais à esquerda certamente demandam maiores recursos econômicos na presidência para executar, coordenar e monitorar suas prioridades estratégicas de redução das desigualdades socioeconômicas. Também os governos de esquerda demandam maior *staff* presidencial para implementar essa prioridade governamental. Em relação à estrutura do organograma presidencial é razoável a suposição de que ela deve ser mais centralizada em governos de esquerda, no sentido de dotar dinâmica da presidência de maior coordenação para execução da sua agenda governamental.

Já em governos de centro-direita, por outro lado, é razoável supor que a dinâmica da presidência seja influenciada por um domínio de ideias de eficiência, tecnicidade e menores gastos governamentais²⁷. Dessa maneira, em governos de centro-direita, como é o caso do governo Piñera, faz sentido supor que o orçamento da presidência diminua, o staff presidencial deixe de aumentar e que seja menos

27 Na obra *Notables Tecnócratas y mandarines* (2011). Elementos de sociología de las Élités en Chile (1990-2010) os autores destacam os personagens que ocuparam as principais posições executivas, seus modos de recrutamento e sua relação com os partidos, militares, as organizações não governamentais e uma vez no aparato estatal, com outros membros do governo.

politizado em termos partidários, dada a prioridade por quadros mais tecnocráticos conformada em governos de centro-direita sob a égide do princípio da eficiência governamental. O direcionamento do governo ser de centro-direita pode também tornar o organograma presidencial modelado para atender a tais prioridades, tornando este menos centralizado na figura do presidente com mais níveis hierárquicos intermediários. Essa seria uma maneira de a presidência atender aos objetivos governamentais de maneira mais especializada e com menor grau de politização. Nesse sentido, para uma maior eficiência governamental na coordenação das diretivas presidenciais do ponto de vista tecnocrático, faz sentido pensar um organograma menos centralizado e conformado por uma burocracia mais especializada, fazendo com que a estrutura do organograma presidencial em governos de centro-direita seja mais descentralizada.

Em contextos de fragmentação de interesses dentro de um governo de coalizão ou de partidos com divisões ou facções internas o presidente pode se transformar em um conciliador de conflitos internos de seu próprio partido ou coalizão, o que torna particularmente necessário a utilização da estrutura da presidência para acomodação de interesses internos. Este fenômeno pode vir a ser mais relevante para governos de coalizões de esquerda que podem vir a ser estimulados a reforçar a presidência como uma maneira de lutar pela igualdade, e, portanto, atender às reivindicações dos setores que representam.

Aplicado ao caso chileno é razoável considerar, ainda, que a existência de correntes internas do PSCh (Gamboa, Lopéz e Baeza, 2013) podem contribuir para uma estrutura de incentivos que leve o presidente a alterar a dinâmica da estrutura da presidência, pelo fato de que a agenda mais à esquerda do ou da presidente poderia entrar em choque com os interesses da *Concertación*, composta por partidos de centro como o PDC. Com um perfil mais à esquerda, o presidente pode precisar contrabalançar as forças internas da coalizão como forma de garantir a estabilidade. Nesse sentido, o PSCh precisaria reequilibrar as forças internas de apoio ao governo distribuindo mais pastas ministeriais ao PDC (Dávila, Lavados e Avendaño, 2013).

Dessa forma, a conjugação dessas duas peculiaridades, divisões na *Concertación* e necessidade de equalizar forças políticas no gabinete presidencial, torna o caso chileno interessante para se verificar como governos mais à esquerda dinamizam a presidência e se faz sentido dizer que há uma tendência de

centralização do organograma, aumento do orçamento e aumento no staff presidencial nesses contextos. Antes de irmos para a descrição das variáveis do estudo de caso que serão importantes para se compreender o sentido analítico das hipóteses aqui propostas, é necessário contextualizar o sistema político chileno desde a redemocratização, que é o próximo item.

2.2 Contexto político do Chile a partir da redemocratização em 1989

Análises recentes sobre o sistema político chileno o definem como sendo um sistema em que quase três décadas após o retorno à democracia se observa uma crise de representação dos partidos políticos. Observa-se nesse contexto um processo de repolitização das desigualdades sociais e ao mesmo tempo abalos na legitimidade do sistema com elites políticas um tanto quanto esclerosadas, principalmente no que se refere ao déficit de *accountability* vertical (Luna, 2016:163). Há também uma grave crise de representação política (Siavelis, 2009:4), Valenzuela e Dammert 2006; e Funk, 2012) e especificamente no que tange à institucionalização – na dimensão do grau de enraizamento dos partidos – o Chile apresenta um sistema partidário crescentemente desconectado da sociedade civil (Luna e Altman, 2011:10). Evidências neste sentido podem ser vistas na tendência de queda observada tanto nos índices de participação eleitoral (Navia e Contreras, 2013; Castiglioni e Kaltwasser, 2016: 11), como nas taxas de identificação partidária (Navia, 2016) e na identificação com as coalizões eleitorais (Castiglioni e Kaltwasser, 2016:9) que chegou a níveis de inferiores a 20% no caso da Concertación e próximos de 10% no caso da *Alianza* no ano de 2015, de acordo com dados do Centro de Estudios Públicos. Quanto à dimensão do comparecimento eleitoral houve queda contínua no comparecimento eleitoral. Numa comparação entre 1988 e 2009 houve uma queda no comparecimento eleitoral de 90% para 60%. Em 2017 a participação eleitoral no Chile foi de 47%.

Em relação especificamente à identificação com os partidos, o recuo é mais impressionante – entre 1990 e 2014 o percentual de eleitores que se identificam com algum dos partidos recuou de 75% para 26%. Dialogando com o conceito de institucionalização do sistema partidário, desenvolvido por Mainwaring e Scully (1995), Luna e Altman (2011), com base no caso do Chile, propõem que a análise seja feita de forma bidimensional, de modo a separar a estabilidade eleitoral

– medida pela volatilidade – do enraizamento dos partidos na sociedade. O sistema partidário do Chile poderia, pelo menos até então, ser classificado como estável do ponto de vista eleitoral, apesar da pouca aderência ou da pouca identificação partidária observada (Luna e Altman, 2011).

Assim sendo, esses aspectos evidenciariam, até recentemente, a existência no Chile de uma espécie de ‘polarização estagnada’ na qual as coalizões se mantinham com o mesmo patamar de votos, gerando índices baixos de volatilidade eleitoral. De acordo com a literatura especializada, há uma espécie de ‘paradoxo’, pois se por um lado há estabilidade política, por outro, tal situação reflete uma dimensão inerte ou estagnada do sistema político no que se refere aos enclaves autoritários (Weeks e Borzutzky, 2012; Joignant, 2010). Numa perspectiva similar a essa, mas não idêntica, Gamboa, López e Baeza (2013) argumentam que houve no período de 1970 a 2009 uma diminuição na polarização do sistema político chileno, sendo que no período pós-autoritário há um maior consenso entre os partidos de esquerda, centro e de direita, de maneira que as coalizões (*Nueva Mayoría e Chile Vamos*) teriam, com o tempo, se tornado muito menos distantes entre si em termos de preferências por políticas.

De acordo com a literatura a eleição de Lagos à Presidência da República, em 1999, representou de fato a volta dos socialistas ao poder (Luna, 2011; Levitsky, Roberts 2011). Lagos, um dirigente histórico do PSCh, foi um dos fundadores, em 1987, do PPD (Partido Por La Democracia). Como o PSCh ainda estava proibido de atuar legalmente, o PPD se constituiu na alternativa para que os socialistas entrassem no jogo político-partidário no momento da redemocratização. O PSCh voltaria à legalidade após o fim da ditadura e desde então os dois partidos atuam como um bloco no interior da *Concertación*. Portanto, o marco do “giro à esquerda” no Chile pode ser considerado o governo Lagos.

É preciso considerar, no entanto, que a atuação da esquerda à frente da presidência chilena foi estrangida, entre outras coisas pelo legado das mudanças constitucionais e das reformas neoliberais da era Pinochet, que além de impor barreiras institucionais à atuação da *Concertación*, enfraqueceram as bases sociais da esquerda. Somados à autocrítica realizada pelos socialistas relativamente à atuação no período Allende, tais mudanças levaram o PPD, bem como o PSCh a moderarem suas plataformas políticas e sua agenda econômica.

De acordo com Roberts (1995), partidos de esquerda que mais se destacaram no enfrentamento às ditaduras são frequentemente colocados à margem nos novos sistemas democráticos. De acordo com o autor, o caso do Chile ilustra o paradoxo. O Partido Comunista Chileno (PCCh) teve dificuldades em adaptar sua estratégia de rebelião popular e se situar diante do novo regime democrático. Por outro lado, o PSCh que era uma organização menos proeminente na resistência à ditadura e com vínculos mais tênues com os movimentos populares (Roberts (1995: 496), teve mais facilidade em se adaptar ao novo contexto, emergindo como ator político chave ao estabelecer uma aliança com a Democracia Cristã. Desta forma, diz Roberts (1995), houve um realinhamento dos partidos de esquerda na transição democrática no Chile de forma que os setores mais moderados do PSCh conseguiram capitalizar novas oportunidades em um ambiente estrategicamente novo, levando o partido à aliança que constituiria a *Concertación*. Para o autor o PSCh se transformou num partido *catch-all* e que passou a focar sua estratégia em três blocos principais de não militantes: naqueles que não possuíam lealdades políticas fixas, nos eleitores do centro do espectro político e nos de classe média (Roberts, 1995, p. 512).

Os enclaves autoritários, tais como a nomeação de senadores designados ou 'biônicos', a manutenção de Pinochet como comandante das forças armadas e o sistema eleitoral que durante um bom período favoreceram os partidos de direita, foram os constrangimentos institucionais com os quais todos os primeiros presidentes eleitos pela *Concertación*, Lagos inclusive, tiveram que conviver.

Somente com o conjunto de reformas constitucionais de agosto de 2005, que extinguiu os senadores designados ou 'biônicos' e estabeleceu a submissão da autoridade militar aos civis, se pode considerar que a transição para a democracia se completou no Chile²⁸. A demora em remover os entulhos autoritários, bem como a própria impossibilidade de se propor a discussão de uma nova Constituição para o país – que, afinal, voltou à democracia sob a constituição escrita por Pinochet – pode ser facilmente explicada pela força da direita, seja no plano social, com os interesses econômicos fortemente organizados, seja no plano legislativo, onde seus

28 De acordo com Borel (2018:128) “a Reforma Constitucional de 2005 eliminou praticamente todos os entraves autoritários pensados pelo regime militar pinochetista para conter o avanço de seus opositoristas e a perpetuação de uma lógica militarista sobre a democracia que se formava no Chile”. Ainda Para Borel (2008) A reforma tocada por Lagos deixou o sistema binominal com a regra dos dois terços como o último entrave autoritário para ser desmontado.

partidos se beneficiaram do sistema binomial. Foi apenas no segundo governo Bachelet (2014-2017) que houve a modificação do sistema binomial para um sistema mais proporcional de representação no legislativo, em que a magnitude dos distritos varia. No segundo governo Bachelet houve ainda uma discussão sobre a elaboração de uma nova constituição. Bachelet chegou a apresentar, poucos dias antes do término de seu mandato, um projeto de discussão para uma nova Constituição, mas a continuidade do debate dependerá do governo Piñera.

Para além dos constrangimentos mencionados, os socialistas tiveram que lidar com a gestão interna da Concertación (Huber et al, 2011), em um contexto onde o Partido Demócrata Cristão sempre se apresentou como a maior força eleitoral e legislativa. Não obstante, a literatura destaca elementos que permitem situar os governos Lagos e Bachelet como parte do “giro à esquerda” na América Latina (Valenzuela e Dammert, 2006). No governo Lagos, houve um forte investimento na aprovação do plano de universalização da saúde (Acesso Universal de Garantias Explícitas - AUGE), do seguro-desemprego e do Chile Solidário, este último para erradicar a extrema pobreza. Estas foram algumas das principais pautas típicas de uma agenda mais à esquerda no seu período de governo. Já no período Bachelet, destaca-se principalmente a reforma das pensões e investimentos em políticas sociais que atendessem as mulheres, tais como educação infantil e uma política de incentivos às empresas para contratarem empregados de meia jornada, como forma de facilitar a empregabilidade de mulheres com filhos pequenos, além de investimentos na educação infantil e tentativas de aprimorar o sistema de seguridade social.

A observação dos governos Lagos e Bachelet evidencia algumas convergências da literatura da ciência política em relação ao PSCh, a saber: a moderação de sua agenda inicial, os constrangimentos exercidos pelo sistema político do Chile e a falta de base social, além dos conflitos internos da *Concertación* (Huber, Probbles et al, 2011; Luna e Altman, 2011; Roberts, 2011). Porém essa literatura não se preocupa com possíveis modificações no processo de tomada de decisão no âmbito da Presidência da República em decorrência desse ‘giro à esquerda’.

Pouco ainda se discutiu na ciência política latinoamericanista acerca de um eventual impacto de processos de alternância ideológica sobre esta gestão da presidência. E o caso do Chile é único na região, uma vez que apresenta

alternâncias em série e em todos os sentidos: no ano 2000, em direção à esquerda, na transição entre os governos Frei (PDC) e Lagos (PPD/PSCh); posteriormente, em 2006 a transição de Lagos para Bachelet, que pode ser considerada uma suave alternância partidária à esquerda, e 2009, em direção à direita, na passagem de Bachelet (PSCh) para Piñera (RN). Por fim, no retorno de Bachelet ao governo após a eleição de 2013, e novamente com Piñera em 2017. Para além disso, cabe ressaltar que um conjunto de variáveis poderão ser tratadas como constantes, como a prevalência de governos de coalizão, o padrão de competição no interior do sistema partidário e o sistema eleitoral binomial²⁹.

A preocupação se justifica, portanto, na discussão ainda não realizada sobre os efeitos da alternância ideológica recente nas estruturas das presidências da república na América do Sul. Por suposto, tal esforço poderá auxiliar no estudo de casos de jovens democracias em outros países que tiveram por alternância ideológica.

2.3 Descrição do posicionamento ideológico do presidente no contexto das alternâncias no Chile

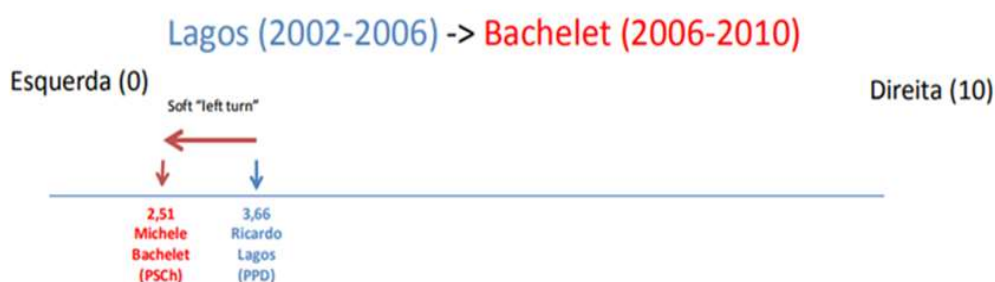
A conexão que se pretende estabelecer na tese é entre a dinâmica presidencial e a alternância ideológica. Mais especificamente se o *left turn* no Chile impactou a dinâmica da presidência da república. O efeito causal da alternância poderá ser medido a partir da variação dos indicadores da variável dependente nos momentos em que houve alternância. Como se trata de um período curto de tempo no qual houve alternâncias tanto para a esquerda (Lagos para Bachelet I e, principalmente, Piñera para Bachelet II) quanto para a direita (Bachelet I para Piñera) esse momento político da presidência do Chile permite que tenha uma espécie de experimento analítico dos efeitos causais da alternância, neste caso particular aplicado à dinâmica da presidência.

A variável independente que remete à hipótese acerca da alternância tendo influência sobre a dinâmica presidencial é mensurada a partir da posição do partido

29 Apesar de se tratar de um sistema mais estável quando comparado a outros da América Latina, tal estabilidade do sistema chileno demanda a consideração as alterações ocorridas no período após a redemocratização: a redução do mandato presidencial de seis para quatro anos em 2005; a adoção da inscrição automática do eleitorado e do voto voluntário em 2009, sendo que antes a inscrição era voluntária e o voto obrigatório para os inscritos; e a substituição, em 2015, do sistema binomial pelo sistema de representação proporcional com distritos de pequena magnitude.

do Presidente atribuída por parlamentares, ao longo de três rodadas da pesquisa (2005, 2010 e 2015) conforme os dados da pesquisa do Projeto Elites Parlamentares da América Latina (PELA)³⁰, coordenado pela Universidade de Salamanca. Esse posicionamento atribuído ao presidente corresponde à pergunta do questionário respondido pelos deputados acerca a posição política do presidente na escala esquerda-direita.

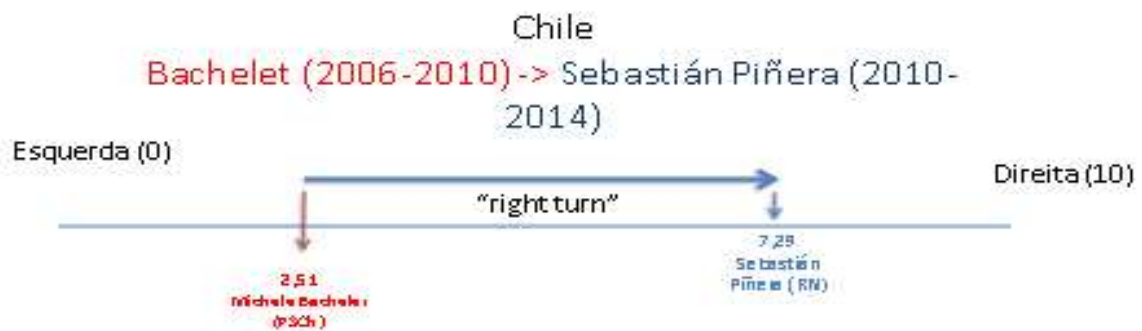
FIGURA 8 - Posicionamento atribuído ao presidente da república pelos deputados na escala esquerda-direita



Fonte: Pesquisa Elites Parlamentares Iberoamericanas (PELA) – Universidade de Salamanca
Disponível em:

Figura 9 - Posicionamento Atribuído ao Presidente Da República Pelos Deputados Na Escala Esquerda - Direita

Média do posicionamento dos parlamentares do presidente na escala 1 (esquerda) a 10 (direita)



Fonte: Pesquisa Elites Parlamentaresna América Latina – Universidade de Salamanca: disponível em <http://americo.usal.es/oir/elites/>

FIGURA 10 - Posicionamento Atribuído Ao Presidente Da República Pelos Deputados Na Escala Esquerda- Direita



Fonte: Pesquisa Elites Parlamentaresna América Latina – Universidade de Salamanca: disponível em <http://americo.usal.es/oir/elites/>

A vantagem de se incluir essa escala elaborada pelo survey da Pesquisa Elites Parlamentares na América Latina da Universidade de Salamanca é a possibilidade de comparar a posição média do presidente nos três governos em destaque de maneira parcimoniosa, pois outras escalas similares³¹ não permitiriam o mesmo

31

Uma escala similar, a RILE Right Left Scale, do Manifesto Project não

grau de comparabilidade. Essa questão metodológica é importante pois os dados do survey da Universidade de Salamanca permitem a atribuição de uma média da posição do presidente numa escala com a continuidade de dados.

Outra dimensão relevante para a utilização dessa escala e não outras está relacionada ao próprio exercício da atividade parlamentar que, em teoria, informa melhor os agentes políticos, no caso os parlamentares, sobre a posição do presidente em relação à escala esquerda-direita. Mesmo considerando que a escala esquerda-direita não significa mais o que significou no passado para a política no Chile ou mesmo em democracias contemporâneas, o pressuposto assumido nessa tese é o de que ela ainda é capaz de organizar o debate político em termos de alinhamentos político-partidários, no que se refere a questões comportamentais e a visões sobre o papel do Estado na sociedade e na economia.

2.4 Analisando as dimensões da dinâmica presidencial no Chile

Essa sessão é dedicada a desvendar as dinâmicas do staff, organograma e o orçamento da presidência do Chile nos períodos de análise da tese. Entre as presidências da América Latina o caso do Chile pode ser considerado o que possui o maior grau de informalidade nas relações entre o Presidente e a Presidência ou em relação às redes de assessoramento direta ou indiretamente ligadas a ele (Siavelis, 2016). Vale destacar que o presidente conta, desde o governo Lagos com uma assessoria direta ao presidente, chamada de “segundo piso”, e que tal assessoria não se encontra nos organogramas oficiais da presidência. Essa questão será discutida adiante nessa seção.

2.4.1 Analisando a dinâmica do staff da Presidência

Os gráficos abaixo mostram que houve um maior número de nomeações nos governos Bachelet I (2006-2009) e II (2014-2017), em comparação ao período Piñera (2010-2013). A média anual de nomeações no governo Bachelet (2006-2009) é de 98, já no governo Piñera é de 68,25 nomeações e no segundo governo Bachelet (2014-2016) a média é de 74,33. Tais nomeações podem ser de tipo

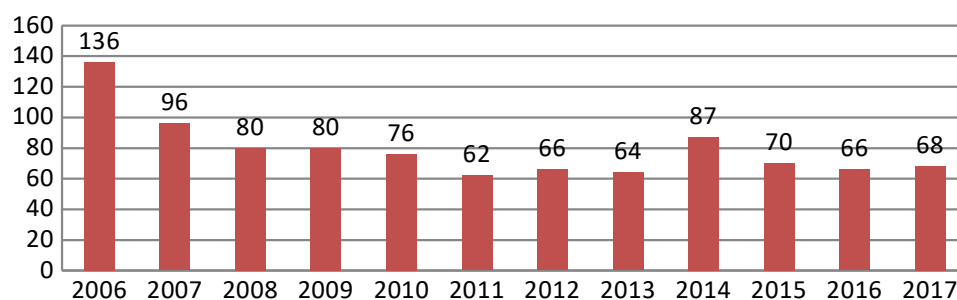
permite a comparação dos três governos, pois se baseia na coalizão e, devido ao fim da Concertação no ano de 2010 e o início da Nueva Mayoría a pesquisa do Manifesto Project perdeu a comparabilidade na escala esquerda-direita.

administrativo ou técnico por uma parte ou, por outra, nomeações do tipo profissional, ou aquilo que se compreende aqui como nomeações de natureza política.

O gráfico 1 mostra a variação no número de funcionários nomeados por ano. Nele pode-se perceber a tendência a um maior número de nomeações no primeiro ano de governo (137 nomeações em 2006, no primeiro ano de Bachelet, 76 em 2010, no início do governo Piñera; e 87 em 2014, no começo de Bachelet II) o que pode ser um sinal de que o presidente recém-eleito tenta se municiar de nomeações com objetivo de implementar sua agenda no início do governo. Isso é o que a literatura sobre presidências, conforme discutido no capítulo I, chama de politização, ou seja, a tentativa do presidente controlar áreas sensíveis do governo através de nomeações de pessoas de sua confiança, normalmente pessoas do seu próprio partido, ou intelectuais com afinidade, ou ainda assessores pessoais com os quais possa depositar sua confiança. O que se argumenta aqui é que as nomeações são uma dimensão da dinâmica presidencial e que nesse caso elas não são irrelevantes para se compreender a alteração da dinâmica presidencial.

GRÁFICO 1 – Staff da presidência do Chile por ano - Permanente

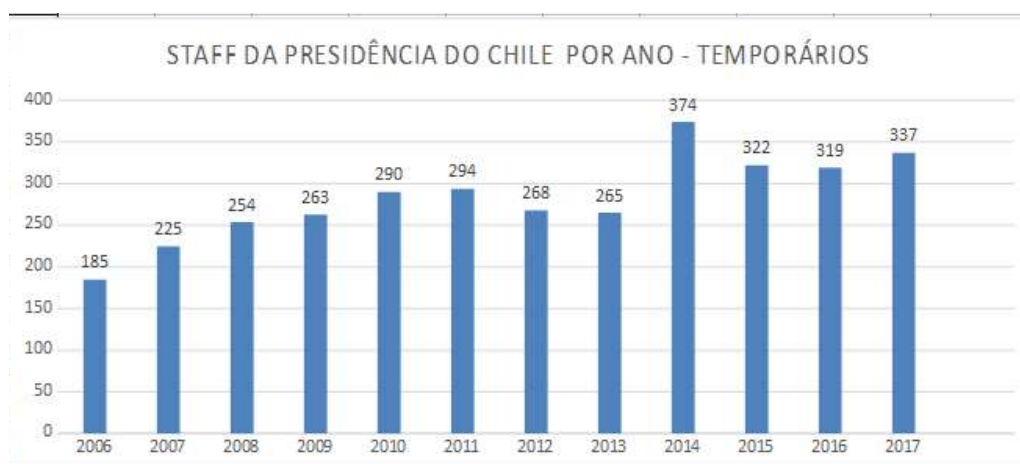
STAFF DA PRESIDÊNCIA - PERMANENTE



FONTE: Elaboração Própria com base nos dados disponíveis em:

<http://www.gobiernotransparentechile.gob.cl/directorio/entidad/1/1>

GRÁFICO 2 - Staff da Presidência do Chile por ano - Temporários



FONTE: Elaboração Própria com base nos dados disponíveis em: <http://www.gobiernotransparentechile.gob.cl/directorio/entidad/1/1>

As nomeações de funcionários públicos no Chile podem ser efetuadas de três maneiras; de “planta”, ou seja, nomeações permanentes; de “contrata”, nomeações temporárias, e “honorárias”, de funcionários que já possuem cargos na alta administração. Isso de acordo com a lei 18.834, que é o estatuto administrativo que estabelece as bases gerais de administração do Estado³². O que se observa de saída é que a maior parte dos funcionários da presidência é de temporários, como se pode observar pela comparação dos gráficos 1 e 2 mostrados acima. Como se pode perceber, a diferença não está apenas nos números absolutos, mas também na tendência decrescente do número de permanentes *vis a vis* o crescente número de temporários.

Não faria sentido, por exemplo, pensar que um cozinheiro do Palácio La Moneda poderia interferir nos rumos de alguma política presidencial, ainda que tenha importância para o funcionamento da rotina da presidência. Nesse sentido a avaliação da função desempenhada pelo funcionário nomeado é fundamental. Quando se analisa as diferenças entre as nomeações de funcionários temporários e permanentes a diferença se torna mais evidente. Se a tendência geral para o período nos três governos em análise é de diminuição de permanentes, ocorre o contrário para o caso dos temporários, como se pode observar no gráfico 2. O aumento dos funcionários temporários ocorreu de maneira mais clara no primeiro governo de Bachelet. Em Piñera, o número desce, ainda que não de forma acentuada, mas no primeiro ano de Bachelet II sobe de maneira vertiginosa, para

depois se acomodar em níveis mais baixos, mas ainda superiores ao dos períodos governamentais anteriores. Isso é relevante para pensarmos na dinâmica presidencial, pois se os governos do PSCh acabaram por contratar um número maior de funcionários temporários isso pode significar que houve também um ímpeto dos governos Bachelet no sentido de tornar a presidência menos dependente da burocracia já existente no La Moneda.

No primeiro governo Bachelet houve uma média de funcionários temporários de 231,75 com crescimento constante do número de contratados. Já no período Piñera a média de funcionários temporários foi de 279,25 com tendência de diminuição. E no período Bachelet II a média de funcionários temporários foi de 340,5 funcionários temporários. Em geral se pode pensar que o staff de temporários desenvolve funções mais políticas e mais alinhadas aos interesses do presidente e que, uma alteração na dinâmica do staff de temporários é algo que se pode atribuir uma dimensão de interesses mais diretos de presidentes. Isso significa dizer em relação aos temporários que há sim uma alteração da dinâmica presidencial na comparação dos governos Bachelet I e II em comparação ao governo Piñera, quando houve uma diminuição de funcionários temporários, mesmo sem uma qualificação específica que tipifique as funções dos temporários, que podem alterar de maneira residual a dinâmica presidencial.

2.4.2 Analisando a dinâmica dos organogramas da Presidência

A presidência do Chile é caracterizada pela existência de uma hierarquia bastante delimitada entre as sete diretorias (Sociocultural, Programação, Imprensa, Gestão e correspondência, Políticas Públicas, Estudo e Administrativa) sendo a mais importante delas a Administrativa, que contempla dez departamentos na subdiretoria Administrativa (Tecnologias da Informação e Comunicação, Logística, Patrimônio Cultural, Abastecimento, Reposteiro General e Cassino Geral, Gestão de Pessoas, Jurídico, Finanças, Residência Presidencial e Palácio Cerro Castillo)³³.

Conforme mostram os organogramas abaixo é possível identificar um processo de complexificação das estruturas da presidência, principalmente numa distribuição inicialmente menos hierarquizada em relação aos organogramas que se

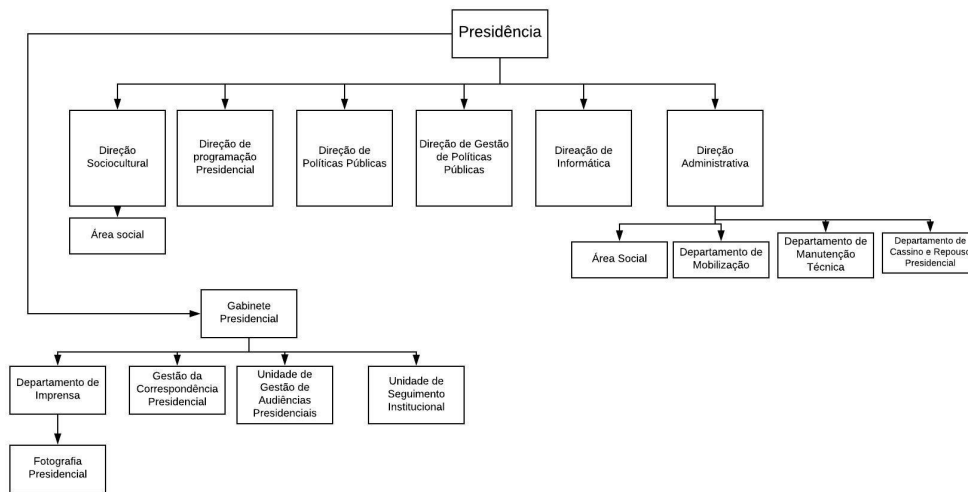
33 Essa descrição corresponde ao organograma em vigor no ano de 2015, conforme mostrado a seguir na figura 7.

apresentam em datas posteriores. Esse padrão mostra que a organização formal da presidência do Chile quanto aos seus órgãos internos torna-se mais hierarquizada no governo Bachelet.

Além desses órgãos a presidência conta ainda com o gabinete presidencial, que contempla o Departamento de Políticas Públicas e departamentos ligados à direção de Programação (Avançada Presidencial e Diretoria de Produção Presidencial) e Departamento de Conteúdos, subordinada à Diretoria de Políticas Públicas.

Conforme as figuras abaixo evidenciam é possível observar um aumento dos níveis hierárquicos do organograma da presidência. O primeiro organograma, relativo ao último ano do primeiro governo de Bachelet, possui somente dois níveis hierárquicos e os demais estão com três e quatro níveis hierárquicos, o que pode sugerir a existência de uma necessidade de maior coordenação na ação política do governo. Tal dinâmica de inclusão de níveis hierárquicos no organograma presidencial é um sinal de que o governo passou a contar com assessores com maior poder, ou seja, com um maior número de órgãos sob o seu comando, aliviando o presidente de coordenar as estruturas internas da presidência a todo tempo. Portanto, tal processo de centralização, conforme é possível observar nos organogramas, sugere uma situação em que houve uma evidente complexificação das estruturas de governança internas da presidência do Chile, com destaque para a Direção Administrativa.

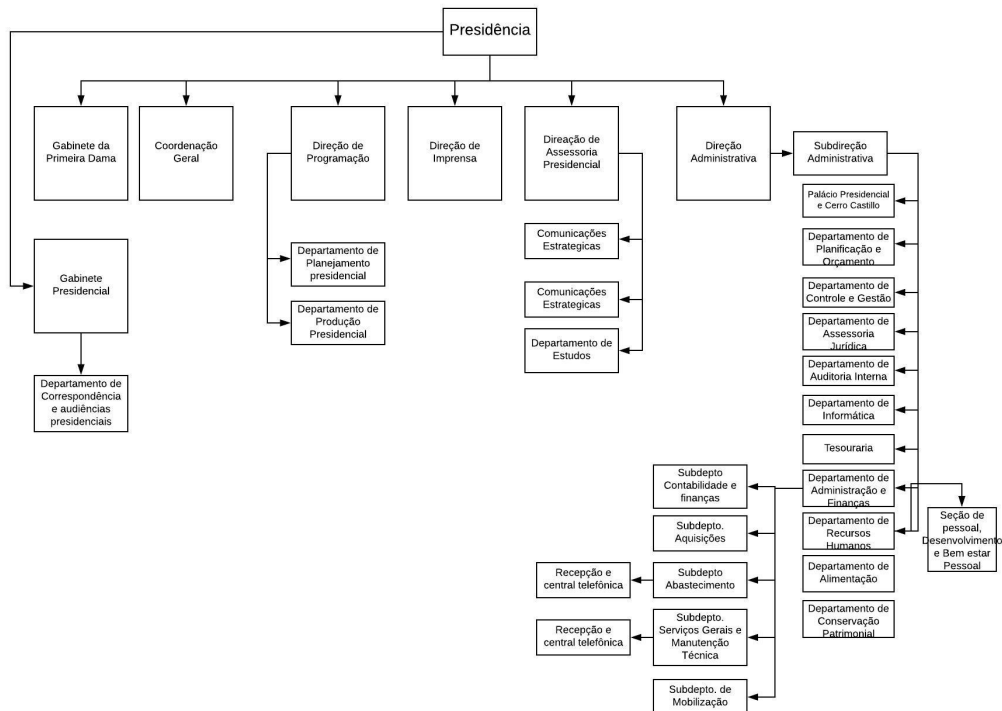
FIGURA 2 – Organograma da Presidência do Chile a partir de 17 de Abril de 2009



Fonte:

Elaboração Própria com base na resolução “exenta” 974 de 17 de Abril de 2009

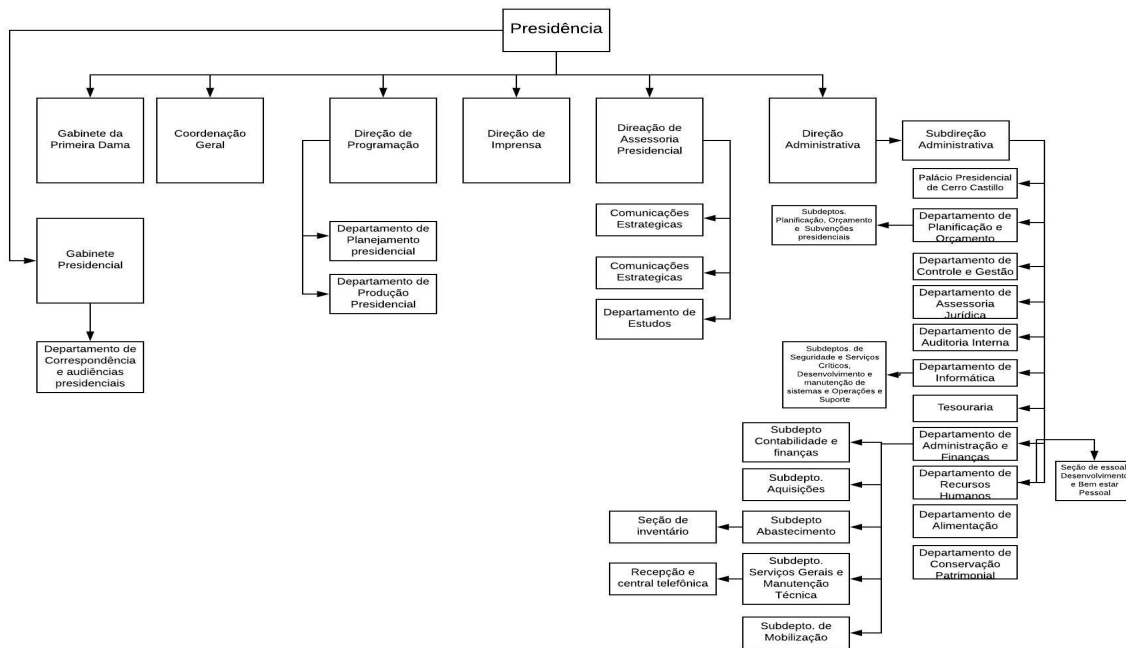
FIGURA 3 - Organograma Presidência do Chile a partir de 29 de Outubro de 2010



Fonte:

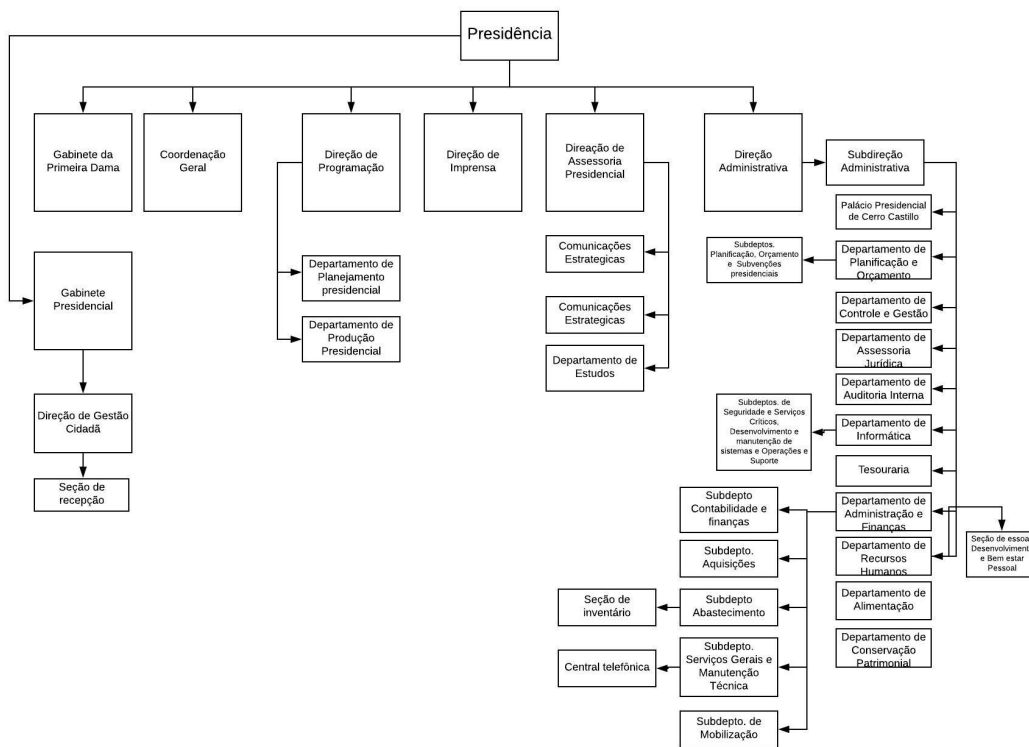
Elaboração Própria com base na resolução “exenta” 3646 de 29 de Outubro de 2010

FIGURA 4 - Organograma Presidência do Chile após 5 de Novembro de 2010



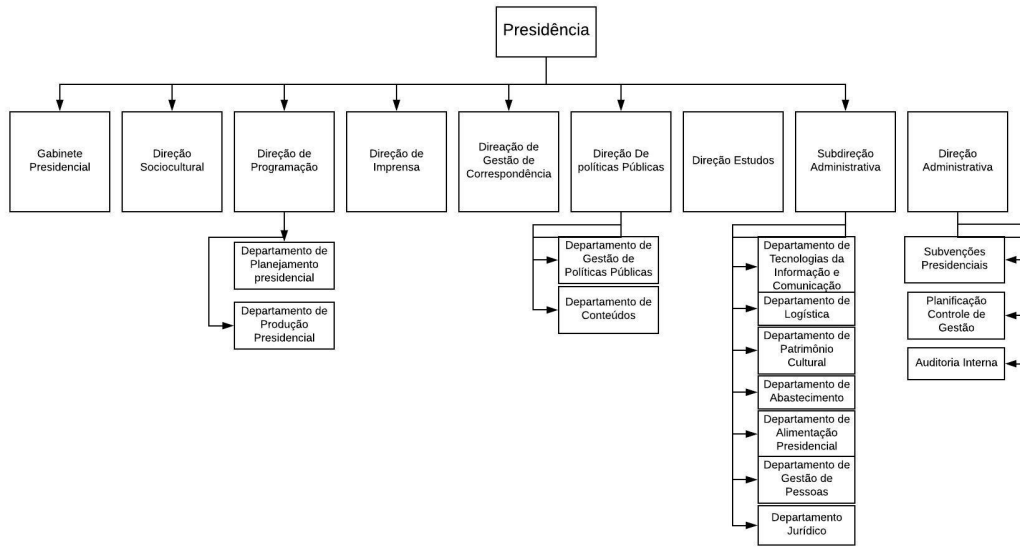
Fonte: Elaboração Própria com base na resolução “exenta” 3663 de 5 de novembro de 2010

FIGURA 5 - Organograma Presidência do Chile após 31 de Dezembro de 2010



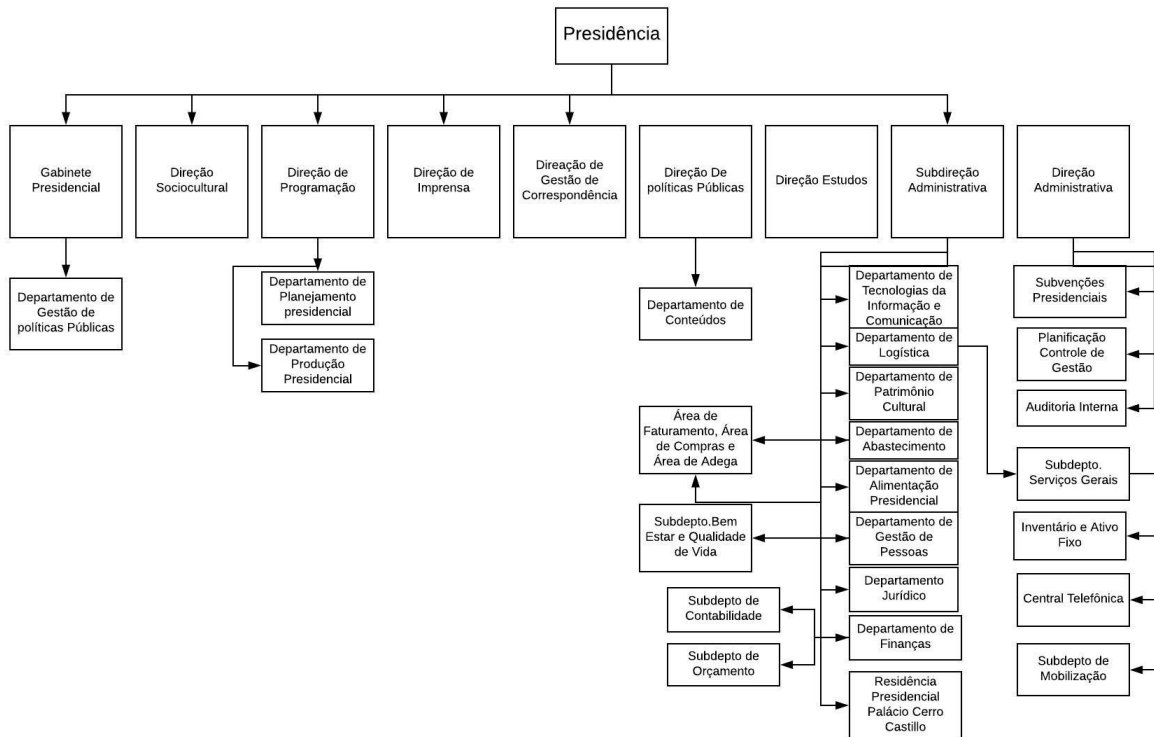
Fonte: Elaboração Própria com base na resolução “exenta” 4387 de 31 de dezembro de 2010

FIGURA 6 - Organograma Presidência do Chile a partir de 13 de Novembro de 2014



Fonte: Elaboração própria a partir da resolução “exenta” 3809 de 13 de novembro de 2014.

FIGURA 7 - Organograma Presidência do Chile a partir de 24 de Setembro de 2015



Fonte: Elaboração própria a partir da resolução “exenta” 2138 de 24 de setembro de 2015.

Ao analisarmos as diferenças entre as figuras fica evidente que houve uma variação nos organogramas³⁴, no sentido de uma complexificação da figura 2 para a figura 3. Isso se deveu ao fato de que houve uma complexificação da Subdireção Administrativa, que na figura 2 contava com apenas quatro órgãos subordinados (Área social, Departamento de Mobilização, Departamento de Manutenção Técnica e Departamento de Casino e Repouso presidencial).

Já no governo de Sebastián Piñera I, houve um processo de complexificação da Subdireção Administrativa, que passa a contar com onze órgãos subordinados, sendo que alguns deles contam também com outros órgãos subordinados. Tal complexificação do organograma presidencial é seguida de um enxugamento no organograma no período Bachelet II (iniciado em 2014), principalmente na Subdireção Administrativa, sendo que isso ocorre sem que existam alterações substanciais nos demais órgãos. Isso pode denotar que a opção de Piñera por um perfil mais tecnocrático para a dinâmica presidencial, possa ter influenciado na demanda por uma presidência com mais funções administrativas. Já as figuras 6 e 7 evidenciam que a estrutura da presidência no período Bachelet II em comparação com o governo Piñera I também se modificou. Além da extinção do gabinete da primeira dama o organograma se tornou mais enxuto, fato este que mostra que houve uma centralização política na estrutura administrativa no governo Bachelet II. A subdireção administrativa, conforme mostra a figura 6 por exemplo, contava com somente sete órgãos subordinados, frente a onze órgãos subordinados e dez subórgãos subordinados a alguns desse órgãos. Isso significa dizer que no governo Piñera I, em comparação com o governo Bachelet II havia uma maior complexidade na estrutura da presidência, fato este que pode refletir uma tentativa de tornar a gestão mais tecnocrática e formal durante a gestão Piñera I. Esses elementos reforçam o argumento de que houve uma alteração da dinâmica presidencial no que se refere à organização do organograma presidencial sugerindo maneiras distintas de se estruturar as diretivas governamentais nos governos Piñera e Bachelet II.³⁵

34 Os organogramas foram elaborados a partir das resoluções “exentas”. As resoluções estabelecem a hierarquia dos órgãos, o trabalho de elaboração foi de apenas desenhar a maneira como a lei estabeleceu a hierarquia dos órgãos. Os nomes dos órgãos foi intencionalmente traduzido para o português. As resoluções estão disponíveis em

35 A resolução “exenta” 1804 de 2 de outubro de 2017 apenas criou o órgão Memória Presidencial subordinado à Direção Administrativa e por ser uma mudança pouco relevante para a estrutura do organograma presidencial não foi transformada em figura.

O quadro 1 abaixo é uma tentativa, relativamente arbitrária, de classificação dos órgãos vinculados à presidência no Chile. A partir dele fica mais evidente ainda o caráter fundamentalmente de assessoramento da maior parte dos órgãos da presidência do Chile. Dos quarenta e oito órgãos descritos no quadro seis deles são do tipo “core” e compõem o núcleo da presidência no seu sentido político. Quatro órgãos dedicam-se à execução de políticas públicas, restando trinta e oito órgãos destinados ao assessoramento presidencial. Vale lembrar que este dado não é preciso, pois alguns órgãos são subdivisões de outros, o que pode inflacionar os números. Ainda assim a realidade de que a presidência no Chile é formada por órgãos de assessoramento pode ser sustentada, dado o elevado número de órgãos relacionados à função de assessorar o presidente nas suas mais diversas funções. Sendo que o aumento ou diminuição desses órgãos, como observamos no período em que os dados estão disponíveis revela uma presidência fortemente estruturada para assessorar a figura do presidente.

O que se pode afirmar, diante dos organogramas é que se houve centralização essa não ocorreu de maneira concatenada e contínua, e sim de modo hesitante. Isso significa dizer que o presidente modifica o organograma para atender aos seus objetivos imediatos e isso pode ocorrer para adequar e remodelar a estrutura de governança presidencial conforme demandas diversas. De uma maneira geral, a lógica da mudança na estrutura do organograma da presidência chilena não ocorreu de maneira linear e não pode ser analisada sem se considerar outras dimensões dos incentivos que presidentes têm ao modificar a estrutura interna da presidência.

Quadro 1 - Classificação dos órgãos da presidência do Chile por Função no ano de 2016

ORGANOGRAMA CHILE					
N	ÓRGÃO	CLASSIFICAÇÃO	N	ÓRGÃO	CLASSIFICAÇÃO
1	Gabinete Presidencial	Core	33	Subdepartamento de Mobilização	Advisory
2	Departamento de Gestión de Políticas Públicas	Policy	34	Subdepartamento de Manutenção Técnica	Advisory
3	Direção Sociocultural	Advisory	35	Central Telefônica	Advisory
4	Direção de Programação	Core	36	Departamento de Alimentação Presidencial e Casino Geral	Advisory
5	Departamento de Planejamento Presidencial	Core	37	Departamento de Gestão de las Pessoas	Advisory
6	Departamento de Produção Presidencial	Core	38	Área de Desenvolvimento	Advisory
7	Direção de Imprensa	Core	39	Área de Administração de Pessoal	Advisory
8	Direção de Gestão e Correspondência	Core	40	Área de Higiene e Segurança	Advisory
9	Direção de Políticas Públicas	Policy	41	Subdepartamento de Bem Estar e Qualidade de Vida	Advisory
10	Departamento de Conteúdos	Policy	42	Departamento Jurídico	Advisory
11	Direção de Estudos	Policy	43	Departamento de Finanças	Advisory
12	Direção Administrativa	Advisory	44	Área de Tesouraria	Advisory
13	Subvenções Presidenciais	Advisory	45	Área de Remunerações	Advisory
14	Planificação e Controles de Gestão	Advisory	46	Subdepartamento de Contabilidade	Advisory
15	Auditoria Interna	Advisory	47	Subdepartamento de Orçamento	Advisory
16	Subdireção Administrativa	Advisory	48	Residencia Presidencial Palácio Cerro Castillo	Advisory
17	Escritório de Partes	Advisory	<p>Fonte: Elaboração Própria com base nos dados disponíveis em https://prensa.presidencia.cl/presidencia.aspx?id=1372 Acesso em 26 de agosto de 2018</p>		
18	Escritório de Comunicação Interna	Advisory			
19	Departamento de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)	Advisory			
20	Área de Seguridad Comunicaciones e Servicios Críticos	Advisory			
21	Área de Desenvolvimento e Manutenção Técnica	Advisory			
22	Departamento de Patrimônio Cultural	Advisory			
23	Área de Educação e Ação Cultural	Advisory			
24	Área de Conservação e Restauração	Advisory			
25	Área de Investigación e Documentación	Advisory			
26	Departamento de Abastecimento	Advisory			
27	Área de Faturação	Advisory			
28	Área de Compra	Advisory			
29	Área de Adegas	Advisory			
30	Departamento de Logística	Advisory			
31	Subdepartamento de Serviços Gerais	Advisory			
32	Inventário y Ativo Fixo	Advisory			

Quanto à classificação dos tipos de órgãos da presidência do Chile, é possível avaliar que a maioria é composta pelo tipo de apoio administrativo, do total de quarenta e oito órgãos, trinta e oito são desse tipo. Órgãos de núcleo ou “core”, são seis e órgãos relacionados à políticas públicas são quatro. Esse dado evidencia que a presidência do Chile é fortemente composta por órgãos de assessoramento presidencial no sentido de fundamentar a tomada de decisão presidencial, fato este que reforça o argumento de que a presidência do Chile se modifica no sentido de fortalecer e informar a presidência na sua tomada de decisões.

Portanto, a análise dos organogramas presidenciais mostra que houve mudanças mais relevantes na subdireção administrativa da presidência, sendo que este fato pode estar relacionado à necessidade de um fortalecimento ou de um maior apoio por parte do presidente nas estruturas de assessoramento presidencial. É importante ressaltar que do ponto de vista da presidência é a Subdireção Administrativa a que mais foi fortalecida e que mais se complexificou, mas isso não ocorreu de maneira linear e contínua. Essa análise permite afirmar que se algo mudou na presidência do Chile, mudou na sua estrutura administrativa e isso tem consequências para a forma pela qual o presidente governa o país. Porém cabe ressaltar ainda que nem todas as estruturas de assessoramento presidencial estão contempladas nos organogramas, por exemplo o chamado “segundo piso” e os comitês de assessoramento presidencial (CAPs) não estão inscritos na legislação que regula as funções presidenciais, mas têm papel importante no assessoramento presidencial.

2.3.3 O papel do “Segundo Piso” na presidência do Chile

No período Lagos houve, sob a liderança do sociólogo e professor da Universidade Diego Portales, Dr. Ernesto Ottone, a criação do chamado “segundo piso”, um núcleo estratégico de assessoramento presidencial, formado por um grupo seleto de acadêmicos e assessores políticos, que tinham como missão assessorar diretamente o presidente. O papel do segundo piso era, na sua concepção original, apoiar o presidente nas suas decisões políticas. O segundo piso contava com uma estrutura de não mais que quatro assessores, coordenados por Ernesto Ottone. O grupo atuava de forma discreta e tinha como único “cliente” o Presidente da

República, não tendo nenhuma proeminência sobre os ministros³⁶. Já sob o comando de Bachelet o segundo piso estava na mira de todo o sistema político, e era composto por um triunvirato formado pela chefe de gabinete de Bachelet, Ana Lyra Uriarte, a chefe de imprensa, Haydeé Rojas e o diretor de políticas públicas Pedro Güell.

De acordo com Ottone (2016), este se constituía em uma unidade de análise estratégica do governo Ricardo Lagos dedicado a estudar e monitorar os acontecimentos políticos que influenciavam no governo do país. O segundo piso se tornou famoso no imaginário político do Chile, durante o governo Lagos, terminando por adquirir a fama de um órgão não transparente e até mesmo secreto em juízos mais pejorativos. De toda forma, mesmo depois de terminados os seis anos de Lagos na presidência e de Ottone no comando do Segundo Piso, houve uma continuidade do termo para denotar essa equipe de assessoria estratégica do Presidente. Fortemente influenciado, em sua criação, por ideias do desenvolvimentismo da CEPAL, o Segundo piso se transformou nos governos recentes no Chile e têm como principal aspecto de continuidade a existência de uma espécie de intelectualidade assessora da presidência, o que, em princípio pode ser fundamental em momentos de crise e também em outros de elaboração de agendas governamentais desde o executivo.

A principal inovação do governo Bachelet foi um investimento em participação da sociedade civil nas chamadas comisiones asesoras presidenciales (CAPs). Tais comissões já existiam desde o governo de Alwin (1990-1994), porém no governo Bachelet I essas comissões ganharam um novo papel, com a mudança na sua composição e a ampliação da participação da sociedade civil e de especialistas. Tais comissões foram formas de inovação na participação cidadã nas decisões políticas sobre temas controversos no Chile. Sob o comando de Bachelet foram instituídas mais seis CAPs. As CAPs tinham por objetivo impulsionar um processo político iniciado pelo executivo, dessa maneira as CAPs deram origem a leis, projetos de lei ou programas de iniciativa do executivo e suas temáticas foram Previdência, Infância, Educação, Probidade, Educação Superior e Trabalho e Equidade³⁷. Essas CAPs podem ser consideradas um mecanismo de

36
37

Para mais ver <http://www2.latercera.com/noticia/la-evolucion-del-mitico-segundo-piso-de-la-moneda/>
Para uma análise detalhada sobre o funcionamento das CAPs ver Aguilera (2009);

ampliação da participação nas decisões governamentais diante de um sistema oligopolizado e com problemas de representatividade.

Já no período Piñera o segundo piso ganhou o comando de quatro mulheres (María Luisa Brahm, Magdalena Piñera, María Irene Chadwick e Carla Munizaga). Com a saída de Magdalena Piñera ganha proeminência María Luisa Brahm, sendo que isso concentrou poderes nas mãos de Brahm o que pode indicar uma certa descentralização da presidência. Este evento acabou por fazer com que houvesse uma redistribuição de forças logo no início do governo Piñera I.

Vale lembrar ainda que as redes de assessoramento se modificaram ao longo dos quatro governos da *Concertación*. O trabalho de Siavelis (2016) sugere que houve um processo de autonomização de tais redes no Chile que, no primeiro governo da *Concertación*, de Patricio Aylwin, eram formadas por ministros e pelas redes informais e ligadas à SEGPRES³⁸ (Secretaria General de La Presidência de Chile), fortemente vinculadas entre si. Em seu trabalho Siavelis (2016: 9) analisa a dinâmica do processo de tomada de decisões no interior do Executivo, chamando a atenção para a proporcionalidade na distribuição de ministérios por partido nos governos da *Concertación*. Portanto, essas redes de assessoramento presidencial não são estáticas e são relevantes para se compreender como o presidente reage diante de uma estrutura de incentivos dada pelo ambiente político em que está conformado³⁹.

De acordo com Gallagher (2017), em entrevista ao CEP⁴⁰ o papel do segundo piso é um grupo que pense o Chile no longo prazo, o que daria um sentido mais profundo ao governo. Na sua crítica ao segundo piso Villalobos afirma que o segundo piso esteve mais dedicado a apontar ministérios do que propriamente a refletir.

As evidências colhidas pela literatura apontam para a variação na gestão da presidência do Chile conforme os governos Bachelet I, Piñera I e Bachelet II. No caso de Sebastián Piñera, na busca de uma gestão mais baseada na tecnocracia e sob a égide de um paradigma da eficiência, foram processadas alterações no nível

38 Vale destacar que a SEGPRES tem status de ministério e não faz parte da estrutura da presidência da república.

39 Mesmo sem uma análise detalhada do Segundo Piso nesta tese é possível depreender que não são idênticas as indicações para esta burocracia um tanto quanto descolada da estrutura do staff presidencial, dado que possuem autonomia para assessoras o presidente. Disso, se conclui que houve mudanças na dinâmica presidencial que afetaram o Segundo Piso, o que reforça o argumento da mudança na dinâmica presidencial no período.

40 Disponível em: <https://www.cepchile.cl/cep/site/cache/imprimir/pags/imprimir150603424023549.html>

das relações entre os ministérios, com redução do número de comitês interministeriais, do número de órgãos e contratação de terceiros para realização de atividades de gestão do ‘centro presidencial’⁴¹:

No governo Piñera, houve a contratação de consultorias *ad hoc* e nesse sentido o papel do ‘segundo piso’ foi de fazer gestão bilateral de ministérios, deixando a coordenação interministerial para CDG (Divisão de Coordenação Interministerial) do governo. Esse papel do segundo piso como articulador das indicações ministeriais, conforme destaca Gallagher (2017), fez com que o segundo piso tivesse uma transformação em relação à sua ideia original quando foi pensado no governo Lagos e sob o comando de Ernesto Ottone.

2.5 Análise do orçamento da presidência do Chile por governo

O orçamento da presidência do Chile aumentou de maneira considerável no período para o qual existem dados disponíveis (2004-2017), o que pode ser uma evidência de mudanças na estrutura da Presidência no país. Os gráficos abaixo mostram que o orçamento deflacionado⁴² para a presidência passou de mais de 11000 milhões de pesos chilenos, para 19000 milhões de pesos chilenos [entre os anos 2004 e 2017]. Particularmente sensível foi o crescimento no período entre 2006 a 2010 quando este orçamento mais que dobrou saltando de aproximadamente dez milhões de pesos para dezoito milhões de pesos. O período coincide com o primeiro governo Bachelet, o que pode indicar alterações na dinâmica da presidência no período.

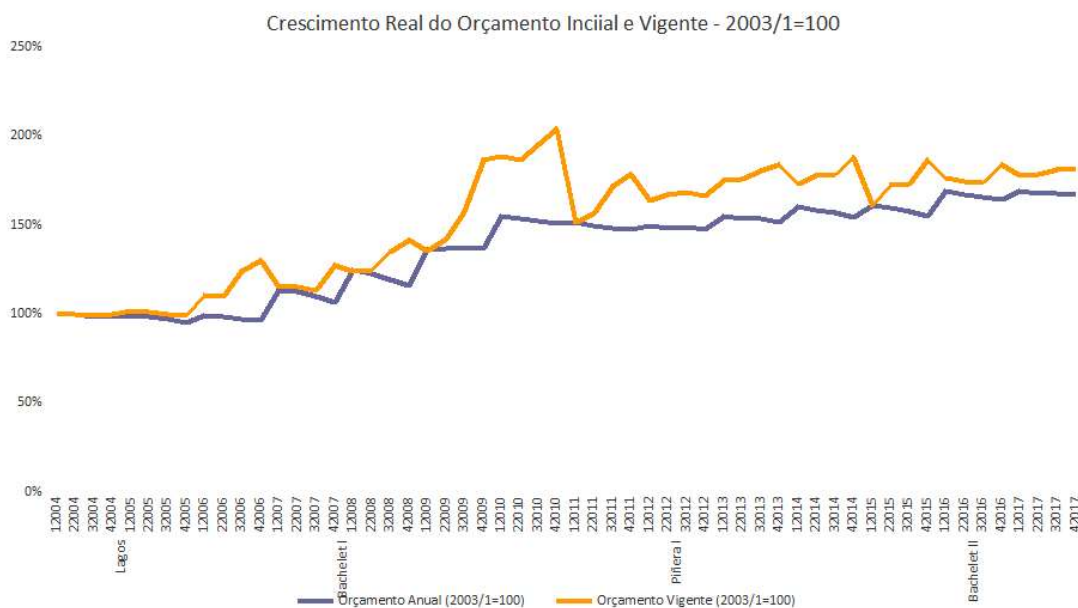
No período subsequente houve uma diminuição do orçamento da presidência, conforme o gráfico evidencia. Tal período coincide com o governo de

41 “La mejora en la coordinación desde el CDG tuvo lugar a través de diferentes mecanismos institucionales. Se ha reducido el número de comités interministeriales, regularizado sus reuniones y establecido la figura de las reuniones bilaterales como la clara instancia de toma de decisiones. Si bien el mismo Presidente y el *segundo piso* desempeñan un papel fundamental en la articulación de los compromisos a ser cumplidos por los ministerios, ese papel se ve reforzado por la DCI [Divisão de Coordenação Interministerial], que realiza el seguimiento una vez tomadas las decisiones.” (Dumas, Lafuente e Parrado, Relatório BID, Nota Técnica IDB TN- 563)

42 Os valores foram deflacionados pela inflação chilena, Fonte: (<http://encina.ine.cl>). O procedimento de deflacionar consistiu na inserção dos valores do orçamento da presidência, disponíveis em <http://www.gobiernotransparentechile.gob.cl/directorio/entidad/1/1> e lançados um a um pela atualização inflacionária de junho de 2018. Esse procedimento retira o viés de acúmulo inflacionário do orçamento presidencial que poderia por superestimar os efeitos do aumento do orçamento da presidência. Dessa forma é possível ter um retrato mais nítido de como ocorreu a dinâmica orçamentária da presidência do Chile entre os anos de 2004 e 2017.

Sebastián Piñera, quando chega ao poder a coalizão *Alianza por Chile*. Essa trajetória do orçamento destinado à presidência reforça a hipótese de que no período como um todo a dinâmica da presidência foi impactada pelas prioridades governamentais, a depender da ideologia do governo.

Gráfico 3 - Crescimento Percentual do Orçamento da Presidência do Chile a partir do ano de 2003



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em: www.dipres.gob.cl

O gráfico acima evidencia o crescimento orçamentário anual e vigente da presidência do Chile desde o ano de 2004. Optou-se por incluir aqui o governo Lagos, que não faz parte do escopo da análise para se ter uma fotografia mais nítida do crescimento real do orçamento da presidência, que é contínuo, mas que ocorre fundamentalmente no primeiro governo Bachelet, mais especificamente no chamado “segundo tempo” do Primeiro governo Bachelet, a partir de 2008.

O gráfico evidencia que no período Piñera I houve uma estabilidade do orçamento anual e vigente, fato este que é convergente com a ideia de que no governo Piñera a questão do controle orçamentário da presidência foi distinto daquele observado no governo Bachelet I. Tal estabilidade orçamentária foi considerada também no governo Bachelet II, quando observa-se o crescimento mínimo do orçamento presidencial. O gráfico 4 abaixo mostra a mesma tendência, mas em valores de milhões de pesos chilenos deflacionados. O procedimento de

A análise da variação porcentual do orçamento em relação ao último trimestre do ano anterior, que é o maior nível de desagregação da informação orçamentária disponível no portal da transparência do governo chileno não deixa dúvidas que foi no primeiro governo Bachelet que houve o maior crescimento orçamentário da presidência da república, fato este que pode estar relacionado à alternância ideológica e à mudança de agenda presidencial no sentido de dinamizar estruturas da presidência da república chilena. O período Piñera I é o período em que se observa o maior porcentual de cortes orçamentários na presidência em relação a trimestres anteriores, fato este que também reforça a hipótese de que a ideologia mais à direita tende a enxugar do ponto de vista orçamentário os recursos financeiros da presidência da república.

2.6 Resultados da análise da dinâmica presidencial no Chile

Os resultados da análise proposta sobre os impactos da alternância ideológica na presidência do Chile evidenciam alguns elementos principais, a saber: 1- houve leve alternância ideológica na presidência com a eleição do Michelle Bachelet à esquerda após o período Lagos seguida de uma forte alternância à direita com a eleição de Piñera e novamente uma alternância ideológica à esquerda com a segunda eleição de Bachelet. 2- essas alternâncias impactaram de maneiras distintas o organograma, o staff e o orçamento, da presidência do Chile, com destaque para alterações não lineares do organograma, um incremento no staff e incremento no orçamento presidencial no períodos Bachelet I, pequena diminuição no governo e ligeiro crescimento no governo Bachelet II; 3 - tais alterações impactaram de maneiras distintas a dinâmica da presidência, podendo ser também resultado da reação governamental a choques externos que ocorreram durante o mandato presidencial, hipótese que será analisada no capítulo 3. Os resultados analíticos do capítulo podem ser sumarizados no quadro abaixo.

Quadro 2 – Resultados da análise da dinâmica presidencial

Alternância de governo	Direção da alternância	Resultados na dinâmica presidencial		
		Orçamento	Staff	organograma
Lagos → Bachelet I	Centro esquerda → esquerda	Aumento	Aumento	-
Bachelet I → Piñera I	Esquerda → Direita	Diminuição	Diminuição	Descentralização
Piñera → Bachelet II	Direita → Esquerda	Estabilidade	Aumento	Centralização

Fonte: Elaboração própria

No período Bachelet I houve um processo de aumento no ritmo de contratação de funcionários permanentes e temporários e aumento no staff presidencial. Não há dados disponíveis para o organograma para o período, nesse sentido, apesar de observamos variações no período a direção dessa mudança não pode ser confirmada de maneira conclusiva. Já em relação ao período Piñera I, os resultados convergem para um diagnóstico de que houve sim uma diminuição no orçamento da presidência, uma diminuição no ritmo de contratações de funcionários temporários e permanentes na presidência e uma descentralização do organograma.

Já no período Bachelet II, novamente houve um processo de aumento no staff presidencial, uma estabilidade no orçamento e nova centralização no organograma. Isso significa dizer que os resultados da análise proposta convergem com o argumento de que existem diferenças significativas entre os governos de esquerda e direita no quesito da organização da presidência. Nesse sentido os resultados apontam que houve uma alteração na dinâmica presidencial no período.

2.7 Conclusões

Este capítulo buscou tratar de maneira descritiva a realidade do sistema político chileno, apresentou os dados relativos à alternância ideológica no âmbito da Presidência da República e procurou relacioná-la à dinâmica recente da presidência do país naquilo que se refere a seu staff, organograma e orçamento. A partir de um diagnóstico de que a dinâmica recente da política chilena esteve fortemente ligada a uma crise de representação dos partidos e coalizões tradicionais, somada a um

contexto de alternância partidária tanto para a esquerda quanto para a direita foi possível traçar um panorama da presidência chilena nos seus aspectos organizacionais, orçamentários e em termos de pessoal.

A alternância ideológica no Chile no período recente foi evidenciada por meio das respostas dadas ao survey da Universidade de Salamanca no âmbito da pesquisa Elites Parlamentares na América Latina. Os dados mostraram que houve um posicionamento levemente mais à esquerda na alternância de Lagos para o período Bachelet, uma forte alternância à direita no período Piñera e uma forte alternância à esquerda no segundo período Bachelet.

A partir de então, foram mostradas e discutidas as mudanças institucionais na presidência do Chile, no que se refere a seu organograma, que se tornou mais complexo e depois mais enxuto, com tendência a um menor número de órgãos na presidência. Já em relação ao orçamento, foi possível avaliar que houve um crescimento mais consistente no primeiro governo Bachelet, com uma tendência à diminuição do crescimento no período Piñera e um quadro de estabilização no segundo governo Bachelet. Em relação à estrutura do *staff* presidencial foi possível mostrar que houve um crescimento bastante mais intenso nos governos Bachelet I e II em relação ao período Piñera.

Os dados são consistentes com a ocorrência de mudanças na dinâmica da presidência, sendo que isso pode ou não estar relacionado às alternâncias ideológicas. O argumento proposto no capítulo privilegiou um enfoque na situação da presidência em seus termos administrativos e mostrou que houve um aumento no staff presidencial de maneira mais robusta nos governos Bachelet, houve também a criação de mais órgãos presidenciais no período Piñera, em comparação com Bachelet I. Além de termos uma elevação orçamentária consistente no período como um todo, houve de maneira sensível um aumento mais expressivo no período Bachelet I, mais especificamente a partir do ano de 2008. Portanto, o que se pode concluir desse processo é que no Chile houve uma transformação na estrutura de governança interna da presidência, fazendo com que do ponto de vista administrativo, orçamentário e de staff presidencial houvessem mudanças importantes no panorama político da presidência do Chile.

3. APLICANDO UMA ANÁLISE PROCESSUAL SISTEMÁTICA AOS GOVERNOS BACHELET I, PIÑERA I E BACHELET II NO CHILE

“ ¡Vamos a llevar adelante el programa de gobierno que hemos comprometido con ustedes! Vamos a hacerlo en un marco de diálogo con todas las fuerzas políticas y sociales. Pero un diálogo que tiene como objetivo avanzar en el cumplimiento del programa. Ese es nuestro mandato ciudadano y para eso he vuelto a ser presidente de Chile!”

Michelle Bachelet

“Un buen Presidente es como un buen padre de familia, se preocupa de todos sus hijos, pero más de los que tienen problemas que de los llorones”

Sebastián Piñera

3.1 Introdução

O objetivo do capítulo é fazer uma análise processual sistemática de três períodos presidenciais no Chile, tendo em vista as duas hipóteses de trabalho. A primeira delas remete, como discutido no capítulo anterior, aos efeitos das alternâncias ideológicas, seja à esquerda ou à direita, na dinâmica presidencial. Já a segunda hipótese refere-se aos efeitos de choques externos do ambiente político na dinâmica presidencial. O capítulo está organizado da seguinte maneira, será feita uma análise estatística da diferença entre as médias de reprovação presidencial dentro e fora do período da chamada lua-de-mel. Essa análise foi introduzida como uma *proxy* para se tentar compreender se em determinados momentos o presidente poderia ser levado a promover mudanças na dinâmica presidencial. Essa análise pode sugerir o momento do mandato que é mais favorável para o presidente promover mudanças na dinâmica presidencial. O capítulo também abordará uma análise que visa compreender de que maneira os choques externos influenciam na dinâmica da presidência do Chile.

A montagem do quebra-cabeça é, em princípio, simples: se ocorrem alterações na dinâmica presidencial no início do mandato, no período da chamada lua-de-mel, isso reforçará a noção de que é a alternância ideológica que interfere mais fortemente para a dinâmica presidencial. Se as mudanças na dinâmica presidencial puderem ser correlacionadas a choques externos ocorridos ao longo do governo (crises e protestos qualificados como eventos negativos) a hipótese de que as alterações refletem uma reação do governo ao ambiente político fica reforçada.

Cabe ressaltar que as hipóteses não são excludentes, uma vez que as mudanças na dinâmica presidencial podem acontecer em um período ou em outro. Se o período de “lua de mel” parece, de fato, o período privilegiado para fazer mudanças que estejam relacionadas à alternância ideológica no âmbito da Presidência da República, é também razoável supor que o presidente reage ao ambiente político, principalmente a choques externos (Martínez-Gallardo, 2014) que ocorrem ao longo do governo e decida gerir a presidência como forma de tentar minimizar perdas de popularidade.

O capítulo está organizado da seguinte maneira, após essa introdução, o próximo item pretende descrever os procedimentos da análise processual sistemática também compreendida aqui como próxima ao método histórico-comparativo. Após esse item, serão descritas as hipóteses e será feito o teste estatístico de análise diferença entre médias da popularidade presidencial (aprovação/ reprovação) dentro e fora do período da chamada lua-de-mel para os três governos em análise, Bachelet I, Piñera I e Bachelet II. Conforme dito anteriormente, essa análise foi utilizada como uma espécie de *proxy* do período mais favorável ao presidente promover mudanças na dinâmica presidencial.

Após esse item será feito um mapeamento empírico não exaustivo dos principais eventos ocorridos nos governos Bachelet I (2006-2010), Piñera I (2010-2014) e Bachelet II (2014-2018). Tal mapeamento pretende identificar os choques externos capazes de impactar na dinâmica presidencial. Após esse item será feita

uma análise de como os choques externos que impactaram a dinâmica presidencial. Por fim, seguem as conclusões do capítulo.

3.2 Procedimentos da análise processual sistemática e hipóteses de trabalho

3.2.1 Procedimentos da análise processual sistemática

O procedimento a ser seguido no capítulo é o método de análise processual sistemática. Nesse método, conforme destaca Hall (2008), o investigador começa pela formulação de um conjunto de variáveis para conduzir a um tipo específico de resultado para ser explicado. Em outras palavras, o método sugere a escolha de variáveis que conduzem a explicação. Em geral, as teorias são identificáveis por poucas variáveis através do impacto especificamente importante sobre o resultado, mas também pelo processo de interação dessas variáveis que são compreendidos em cada efeito esperado. Isso é o mesmo que dizer que para uma análise processual sistemática o pesquisador precisa selecionar quais são as variáveis relevantes para explicação de como um determinado fenômeno impacta em outro. No caso particular do desenho aqui proposto pretende-se compreender de que maneira o fenômeno das alternâncias ideológicas recentes na presidência do Chile (Bachelet I -> Piñera I -> Bachelet II) impactou na dinâmica presidencial (staff, orçamento e organograma).

Dessa maneira, é relevante considerar que para uma correta identificação daquilo que influencia na dinâmica presidencial é necessário compreender se é a alternância ideológica em si que configura o fator explicativo principal ou se é a conjuntura política que interfere mais fortemente interfere nas decisões acerca de alterações na dinâmica presidencial. Nesse sentido, é necessário identificar os mecanismos (conceitos empiricamente orientados) através dos quais ocorre o processo de interação entre as variáveis. Dito de outra forma é necessário compreender de que modo um conceito explicativo interage com outro conceito explicativo de modo a se compreender um determinado fenômeno. Vale ressaltar

que associação não é causalidade (King, Keohane e Verba; 1994) e que a explicação de um determinado fenômeno exige uma habilidade para se compreender etapas intermediárias ou processos internos da relação entre a variável ou as variáveis independentes e a variável dependente.

Para o caso *left turn* ou *right turn* (*hipótese da alternância*), será retomado o argumento utilizado no primeiro capítulo, ou seja, o modelo que pressupõe que o presidente tem incentivos para gerir a presidência por influência da orientação ideológica de seu partido ou coalizão. No caso da dinâmica presidencial será utilizada uma análise inferencial a partir da descrição das variáveis utilizadas no capítulo anterior.

Por outro lado, o argumento da segunda hipótese é, basicamente, fundamentado no suposto de que presidentes precisam lidar, na presidência da república, com uma estrutura de incentivos na qual os choques externos podem influenciar na decisão de como a presidência é organizada, gerida e de que maneira o presidente modifica o staff, o orçamento e o organograma presidenciais. Nesse sentido, de acordo com o argumento do período da lua de mel, o presidente tende a gerir a presidência da República no início de seu mandato, sendo razoável supor que nesse momento o presidente está tentando “arrumando a casa” numa expressão que denota o interesse em imprimir sua marca ao governo, no sentido de dotar o governo de sua maneira de coordenar ações políticas.

Essa hipótese se coaduna do ponto de vista teórico com aquela fundamentada em trabalhos empíricos principalmente nos trabalhos de Beckmann e Godfrey (2007) e Inglehart e Catterberg (2003) que tratam da estrutura de oportunidades presidenciais no período de “lua-de-mel”. Mesmo com diferenças de ênfase na análise do período de “lua-de-mel presidencial”, esse momento do governo é importante como parâmetro para mudanças a serem realizadas que dão ao governo a tônica política da administração que o presidente quer fazer desde o início do mandato.

Por outro lado, para o caso recente da presidência chilena pouco se sabe sobre a maneira pela qual o presidente lida com tal ambiente no quesito da dinâmica interna da presidência da república no caso do Chile. Isso é o mesmo que dizer que o presidente, ao gerir a presidência lida com o ambiente favorável ou adverso diante de suas pretensões estratégicas em termos de agenda presidencial, apoio congressional e popularidade. E isso têm efeitos concatenados na organização da presidência.⁴³

3.2.2 Hipóteses de trabalho

Hipótese 1: Presidentes situados em posições ideologicamente distintas tenderão a alterar a dinâmica presidencial como forma de melhor realizar suas preferências.

Hipótese 2: Presidentes alteram a dinâmica presidencial em reação a choques externos capazes de reduzir sua popularidade e impor perdas políticas.

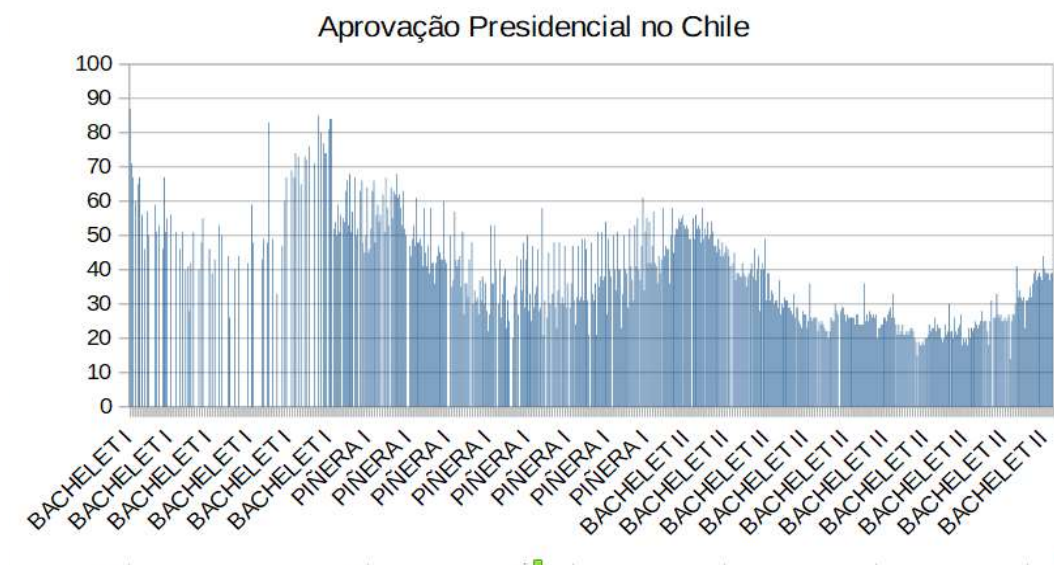
Como dito anteriormente, as hipóteses não são excludentes. Por um lado, presidentes teriam maiores incentivos para transformar a presidência no início do mandato, no período chamado lua-de-mel, período em que possuem maior popularidade e que se revelaria propício para imprimir o tipo de coordenação política que pretendem adotar na gestão do governo. Nesse sentido, uma maior concentração de mudanças na dinâmica presidencial no período da chamada “lua-de-mel” reforçaria a hipótese da alternância. Por outro lado, é razoável supor que as mudanças na dinâmica da presidência ocorram ao longo do mandato, desde que “demandadas” por alterações no ambiente. Uma forma de pensar a relação entre eventos e dinâmica presidencial seria através da popularidade presidencial, pois esse dado é sensível, em tese, aos eventos que acontecem imediatamente antes.

43 Na metáfora utilizada por David Hume sobre causalidade a lógica de causa e efeito pode ser ilustrada por uma bola de bilhar que ao ser lançada sobre outras produz um efeito não esperado é um tanto quanto aleatório naquilo que se refere à posição das bolas na mesa de bilhar. Essa metáfora pode ser utilizada para se pensar os efeitos de variáveis, umas sobre outras como por exemplo a aprovação presidencial.

Eventos negativos podem ocasionar queda na popularidade presidencial, o que por sua vez, pode dar incentivos ao presidente a fazer alguma mudança na presidência. Por outro lado, uma concentração de mudança no período da chamada “lua-de-mel” reforça a hipótese da alternância. É esse o propósito do capítulo.

O gráfico abaixo é um compilado de pesquisas sobre a aprovação presidencial no Chile nos períodos dos governos em análise. O gráfico mostra de maneira bastante evidente que no início do mandato o presidente possui maior aprovação. Bachelet I inicia com uma aprovação por volta de 70%, já o governo Piñera I é inaugurado com uma aprovação por volta de 65%, o governo Bachelet II se inicia com uma aprovação de quase 60%. Em todos os três governos analisados a aprovação presidencial é menor ao longo do mandato quando comparada à lua-de-mel. Com exceção do governo Bachelet I, em que no final do governo observa-se uma aprovação melhor que a inicial, os demais governos tendem a perder popularidade. Isso pode estar relacionado a um conjunto de eventos negativos que ocorreram durante o mandato presidencial e caso estejam conectados com mudanças orçamentárias, de *staff* e organograma, podem fortalecer a hipótese de que o governo altera a estrutura da presidência como forma de reação ao ambiente político. O gráfico abaixo mostra a aprovação presidencial em três governos no Chile entre 2006 e 2017.

Gráfico 6 - Aprovação Presidencial nos Governos Bachelet I, Piñera I e Bachelet II no Chile

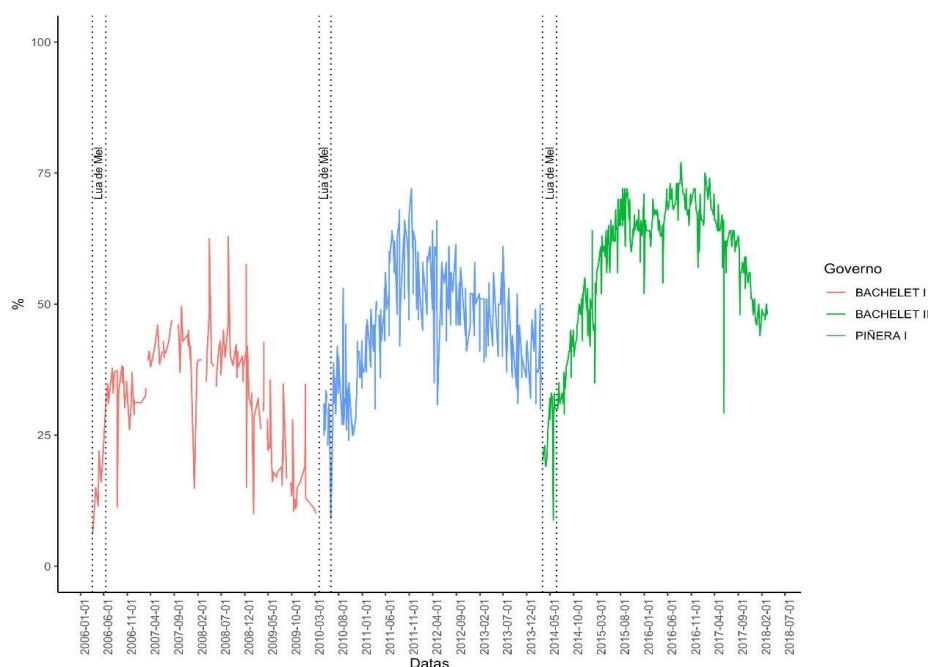


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Executive Approval Project. Disponível em <http://www.executiveapproval.org/datasets/>

O gráfico evidencia flutuações na aprovação presidencial nos governos Bachelet I, Piñera I e Bachelet II. O que se pode depreender desse gráfico é que, de modo evidente e não surpreendente, presidentes possuem maior aprovação no início do mandato. O que não é trivial é que durante o mandato presidentes conseguem recuperar índices de aprovação. Por exemplo, Bachelet termina o mandato com uma aprovação alta, por volta de 80%. Já no caso de Piñera I, o governo mostra uma aprovação baixa, em torno de 50%, e no caso de Bachelet II, mesmo tendo uma aprovação muito baixa, em torno dos 30%. A curva é semelhante para os dois outros governos, baixando no meio e mostrando alguma recuperação no final do mandato. Isso significa dizer que a aprovação presidencial não é uma curva de tendência única no sentido de o presidente sempre perder popularidade, pelo contrário, a situação pode variar ao longo do mandato, o que sugere que há elementos de reversão da popularidade presidencial. Vale destacar ainda que tais elementos podem estar relacionados à capacidade de o presidente reverter eventos negativos ou “choques externos”, como forma de recuperar aprovação popular.

O gráfico abaixo evidencia a avaliação negativa dos governos. Trata-se de um espelho do gráfico da aprovação, mas optou-se por utilizar a avaliação negativa por governo, como uma forma de identificação das maneiras pelas quais os eventos que serão mapeados a seguir podem aumentar os índices de reprovação dos governos dentro e fora do período da “lua de mel” presidencial.

Gráfico 7 – Reprovação presidencial nos governos Bachelet I, Piñera I e Bachelet II



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Executive Approval Project. Disponível em <http://www.executiveapproval.org/datasets/>

Uma primeira observação do gráfico acima evidencia que o primeiro governo Bachelet foi mais exitoso que os governos Piñera I e Bachelet II; sua reprovação é visivelmente menor que aquelas observadas nos governos subsequentes. O governo Bachelet II atinge níveis de reprovação ainda mais altos que o governo Piñera I. O gráfico não permite, no entanto, identificar a variação da média da reprovação dentro e fora do período da chamada lua-de-mel. Para isso foram separadas as pesquisas realizadas no período dos 100 primeiros dias de cada um

dos três governos (coincidentes com a lua-de mel) para mostrarmos a média de reprovação em cada um dos três governos. As tabelas a seguir mostram que existe diferença entre a reprovação no período da lua-de-mel e fora da lua de mel. A reprovação média no período da lua-de-mel é de 25,4% enquanto que fora desse período é de 51,15%. Isso evidencia que o período da lua-de-mel não é irrelevante para se pensar na reprovação presidencial no Chile no período.

Dessa análise permite se inferir que a popularidade presidencial é maior no período da lua-de-mel, no entanto, não diz nada sobre a alteração da dinâmica presidencial dentro e fora desse período. A inclusão dessa análise se justifica por se considerar que o horizonte de possibilidades de alteração da dinâmica presidencial é fruto das possibilidades políticas do presidente, que dentre elas, pode-se elencar a sua popularidade presidencial.

Tabela 1 Estatística descritiva da reprovação presidencial no período da lua de mel e após

	Período do governo	N	Média	Desvio Padrão	Erro padrão da média
Reprovação presidencial	lua de mel	37	25,4054	6,79648	1,11734
	após lua de mel	539	51,1521	14,32117	,61686

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Executive Approval Project.

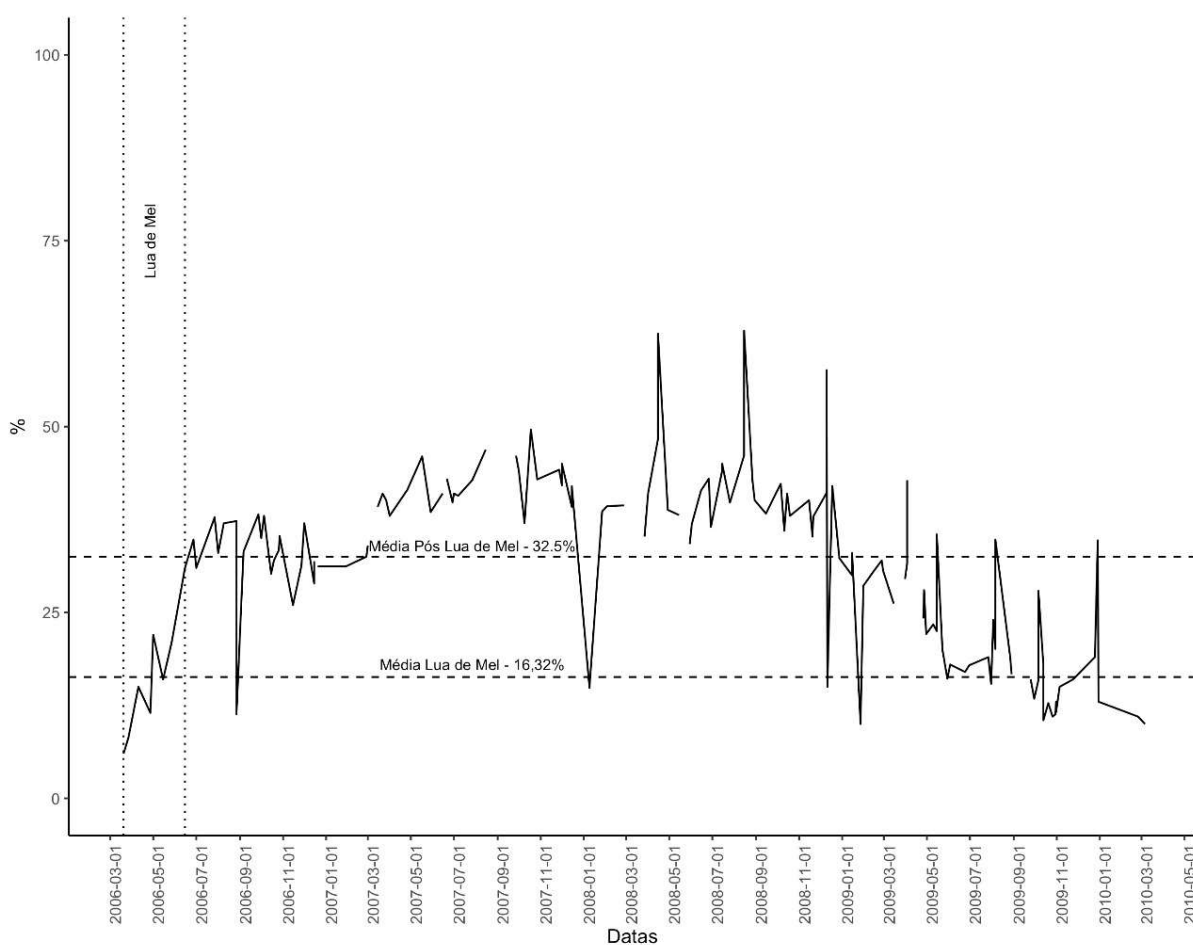
Tabela 2 Teste para amostra independente reprovação presidencial percentual

Teste de Levene para igualdade de variâncias				teste-t para Igualdade de Médias					
	F	P-valor	t	df	P-valor (2-caldas)	Dif. média	Dif. Erro Padrão	Intervalo de Confiança – 95%	
Igualdade de variância								Inferior	Superior
Assumida	30,762	,000	-10,845	574	,000	-25,74673	2,37398	-30,40948	-21,08397
Não assumida			-20,173	60,911	,000	-25,74673	1,27630	-28,29893	-23,19453

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Executive Approval Project.

Com o teste T acima podemos verificar que as médias descritivas acima fazem sentido⁴⁴. Dessa maneira é possível identificar que estar ou não no período da lua-de-mel faz diferença nas médias de reprovação presidencial por governo. Quando analisamos essas diferenças por governo observa-se que no governo Bachelet I no período lua-de-mel, conforme o gráfico 8 abaixo, observa-se que no período lua-de-mel a média da reprovação presidencial era de 16,32%, já após a lua-de-mel era de 32,5%.

Gráfico 8 – Reprovação presidencial do Governo Bachelet I

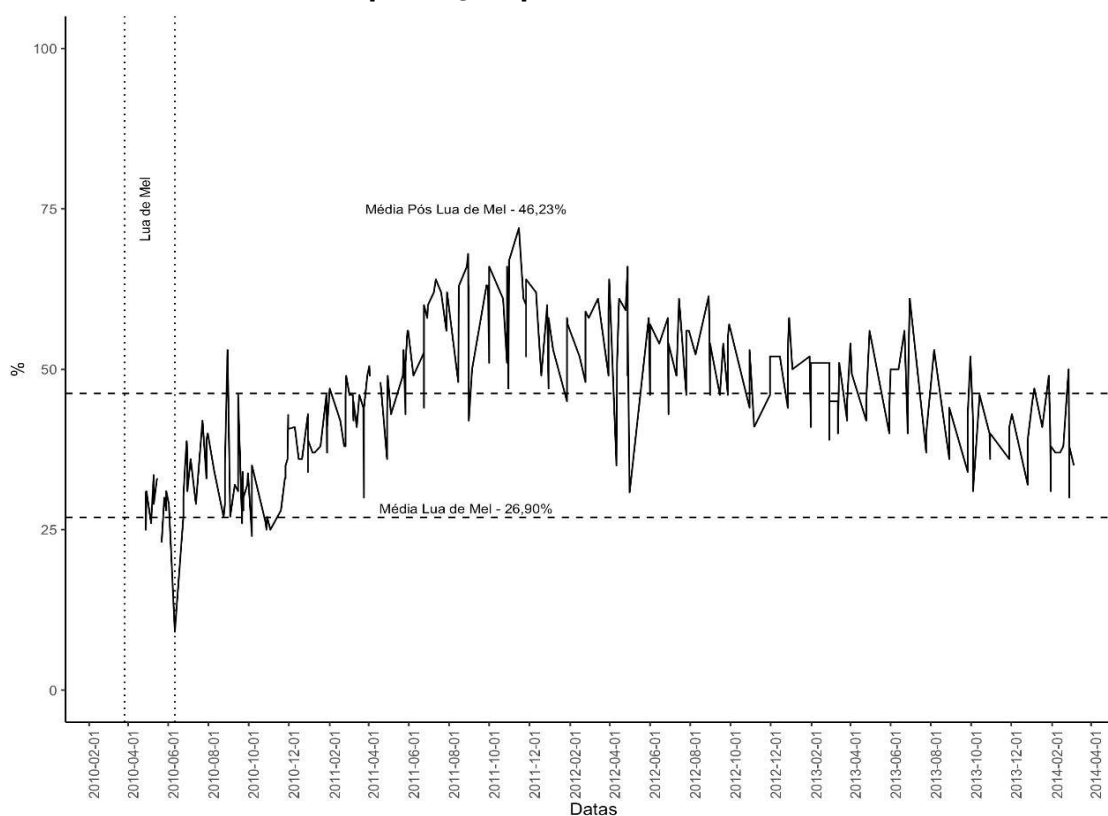


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Executive Approval Project.

44 Na tabela 9 vemos que o p-valor do teste de Levene's é menor que 0,05, então, não assumindo a igualdade de variância. O teste T na segunda linha da mesma tabela, e para considerar se a diferença das médias é significativa o p-valor deve ser menor que 0,05. Agradeço a Denisson Santos pelo apoio nessa análise do teste T.

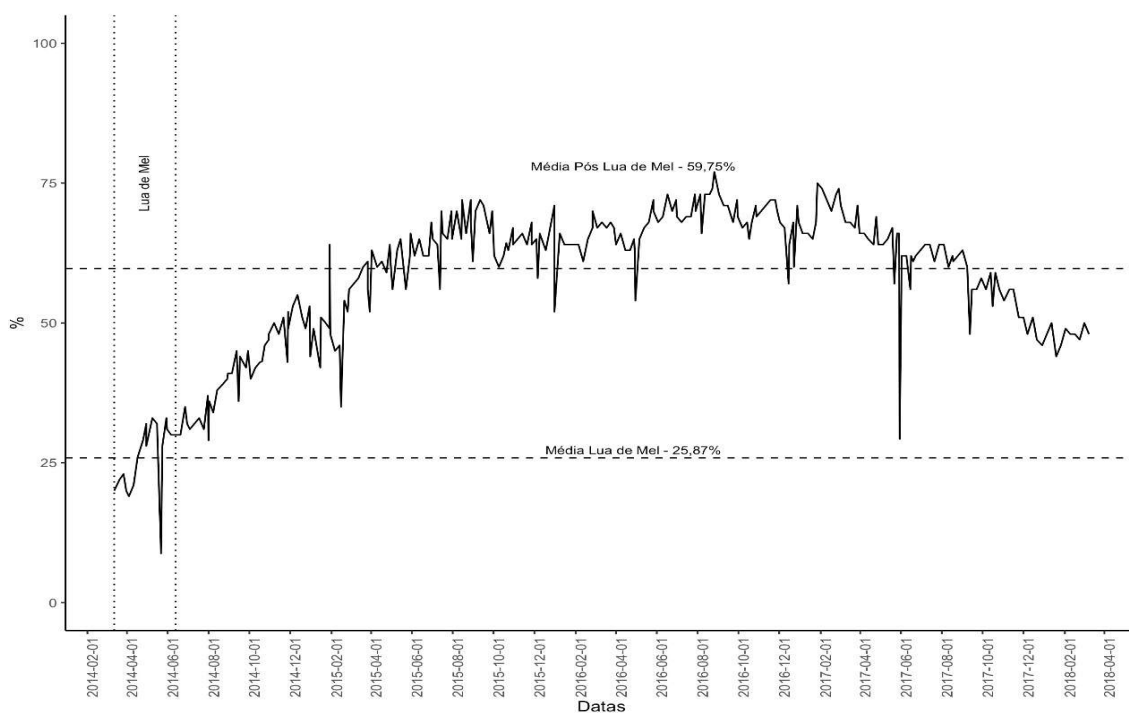
No governo Piñera a média da reprovação era de 26,9% no período lua-de-mel e 46,23% após a lua-de-mel. No segundo governo Bachelet a diferença é ainda maior, na lua-de-mel a reprovação é de somente 26,88%, e após a lua de mel a média da reprovação atinge 59,91%. Esses dados, somados aos da tabela 2, que mostra o mesmo teste T, mas agora mostrando a significância da diferença entre as médias de reprovação presidencial na lua-de-mel e após a lua-de-mel nos três governos em análise, evidenciam que há uma diferença de médias estatisticamente significativa entre a reprovação nos períodos de lua-de-mel e fora desses período.

Gráfico 9 – Aprovação presidencial do Governo Piñera I



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Executive Approval Project.

Gráfico 10 – Aprovação Presidencial no governo Bachelet II



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Executive Approval Project.

Dessa maneira, é possível sustentar a afirmação de que a diferenciação do período da lua-de-mel e o restante do governo possui uma relevância analítica para se compreender a reprovação presidencial. É evidente que essa análise é insuficiente para a diferenciação analítica dos elementos que impactam a dinâmica presidencial. Ademais, essa análise ao fim e ao cabo, não permite uma inferência que corrobore alguma das hipóteses levantadas, sendo apenas um indicativo de que do ponto de vista analítico faz sentido pensarmos nas vantagens políticas existentes no início do mandato. De toda forma, uma explicação plausível é que no início do mandato é um momento propício para que o presidente busque imprimir sua maneira de organizar a presidência. Para tanto, a próxima seção é dedicada a um mapeamento descritivo, não exaustivo, dos eventos relevantes que ocorreram nos três governos em análise.

3.4 - Aplicando testes às hipóteses: mapeando os governos Bachelet I, Piñera e Bachelet II

3.4.1 Mapeando o primeiro governo Bachelet (2006-2010): reformas e reversão da revolução pinguina

Após o governo Ricardo Lagos (2000-2006) que foi relativamente bem avaliado, de acordo com as pesquisas de opinião da época,⁴⁵ houve uma mudança de comando na Concertación. A eleição da ex-ministra da Defesa do governo Lagos fez com que o Partido Socialista Chileno voltasse ao poder, dessa vez liderando a Concertación e, pelo fato de ocupar uma posição mais à esquerda que o próprio PPD (Partido Por La Democracia)⁴⁶, fundado por Lagos ainda no contexto da transição democrática recente no Chile, transformou alguns pontos da política no Chile. De acordo com Izquierdo e Navia (2007) o contexto era favorável à continuidade das políticas econômicas, mas a indicação de Bachelet indicou uma mudança na política chilena.

Em um contexto de maior satisfação com o desempenho econômico do país a candidatura de Bachelet culminou na continuidade de políticas econômicas com mudanças em relação à inclusão e uma maior participação cidadã em decisões de governo. Antes mesmo do governo ser iniciado foram anunciadas trinta e seis medidas para cem primeiros dias de governo, como forma de dar a tônica da agenda governamental a ser implementada no primeiro governo da presidente. Por outro lado, o choque externo mais relevante do governo foi a chamada “revolução pinguina”, quando os estudantes secundaristas foram às ruas para protestar contra a baixa qualidade do sistema educacional. Seguido a esse choque, houve a crise em 2007 da Transantiago (Mardonez, 2008)⁴⁷.

45 De acordo com os dados do Executive Approval Project (EAP) o governo Lagos teve uma aprovação no final de seu mandato em torno de 70%. Na última pesquisa do Centro de Estudos Públicos (CEP) utilizada no bando de dados do EAP Lagos tinha em 11 de janeiro de 2005 uma aprovação relativa de 71,95%, sendo que nessa data faltavam dois meses para o fim de seu mandato.

46 Conforme mostrado pelos dados da Pesquisa Elites Parlamentares na América Latina no capítulo 2.

47

O trabalho de Mardonez (2008) também destaca a reforma educacional, a aprovação da reforma do sistema de pensões para aposentados e casos de corrupção. Entre os casos de corrupção cabe destacar aquele relacionado ao uso de fundos públicos para financiar programas de geração de empregos. Os chamados “empleos brujos”.

A segunda denúncia de corrupção ocorreu na empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), quando o presidente da EFE renunciou por conta de processamento em outro caso de corrupção o MOP-Gate, porém optou-se por não incluir este caso no escopo da análise por ter ocorrido no governo Lagos. O terceiro caso foi com a agência nacional de Esportes, a Chiledeportes, que gerou uma crise na Concertación por causa de políticos do PPD denunciados. Na ocasião a controladoria detectou fraudes de 417 milhões de pesos chilenos, sendo que em outubro de 2007 houve a primeira condenação relacionada a este caso. (Mardonez, 2008).

Esses eventos fizeram com que o governo tivesse que reagir com um conjunto de medidas para melhorar a qualidade do sistema educacional e de transporte no Chile.

A superação da crise pelo governo Bachelet é mostrada pelos indicadores de popularidade terem melhorado e podem explicar as alterações na dinâmica presidencial nesse período. A necessidade de criação de uma melhor coordenação política para reagir à rápida perda de popularidade fez com que o governo Bachelet I optasse por uma coordenação de crise a partir da inclusão de elementos na presidência que tentassem superar a escalada na reprovação presidencial motivada pelos protestos estudantis. Isso levou à criação de novos CAPs e a incrementos orçamentários e incrementos no *staff de temporários*.

Quadro 1 - Cronologia e classificação de eventos Governo Bachelet I

Data	Evento	Classificação	Fonte
17 de dezembro de 2005	Bachelet anuncia 36 medidas prioritárias antes mesmo de tomar posse no cargo: emprego para jovens, educação e políticas para mulheres.	Positivo	https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/presidenciales/bachelet-anuncio-36-medidas-para-sus-100-primeros-dias-de-gobierno/2005-12-27/104541.html
Final de maio de 2006	“Revolución Pinguina”: Estudantes secundaristas vão às ruas para protestar contra a baixa qualidade do ensino médio no Chile.	Negativo	https://issuu.com/montserrattoledo/docs/linea_de_tiempo_movimiento_estudi
14 de junho de 2006	Reforma ministerial recorde com 126 dias de governo	Neutro	http://www.emol.com/noticias/nacional/2006/07/14/225226/bachelet-bate-record-al-realizar-su-primer-cambio-ministerial.html
21 de junho de 2006	Instrução presidencial que ratifica o Conselho de Igualdade de Oportunidade e o Conselho de Ministros para Igualdade de Oportunidades	Positivo	https://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/37.-%20Inst.%20N%C2%BA%203.pdf
23 de agosto de 2006	Protestos estudantis deixam um total de 221 detidos	Negativo	https://elpais.com/internacional/2006/08/23/actualidad/1156284005_850215.html
30 de outubro de 2006	Bachelet anuncia pacote com 30 medidas anticorrupção	Positivo	http://www.emol.com/noticias/nacional/2006/10/30/234522/chiledeportes-bachelet-anuncia-estrictas-medidas-para-erradicar-

			corrupcion.html
31 de Dezembro de 2006	Com balanço positivo do primeiro ano de governo a Presidente Bachelet manda ao Congresso uma proposta de reforma ao sistema previdenciário	Positivo	http://www.emol.com/noticias/nacional/2006/12/31/240708/presidenta-bachelet-despide-el-2006-con-positivo-balance.html
10 de fevereiro de 2007	Crise da Transantiago. Mudança no sistema de transporte de Santiago tornou caótico o transporte público na região metropolitana da capital do Chile por alguns dias.	Negativo	https://web.archive.org/web/20071012203337/http://lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070319/pags/20070319083312.html http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2007/03/11/transantiago-gobierno-fortalece-rol-estatal-para-garantizar-funcionamiento/
26 de março de 2007	Bachelet modifica seu gabinete pela segunda vez. Dessa vez profundamente, com a troca de cinco ministros diante da crise da Transantiago	Neutro	http://www.emol.com/noticias/nacional/2007/03/26/250570/bachelet-realiza-profundo-ajuste-de-gabinete-y-remueve-a-ministros-espejo-veloso-blanlot-y-solis.html
Abril de 2007	Criada por lei duas novas regiões: XIV Região de Los Rios e Região XV de Arica e Parinacota.	Positivo	http://www.memoriachilena.cl/602/w3-propertyvalue-158840.html
Maior de 2007	Concertación dá sinais de racha, um movimento chamado "Chile Primero"	Negativo	http://www.nacion.com/In_ee/2007/diciembre/05/mundo1340295.html
Agosto de 2007	Manifestação da CUT do Chile liderada por Arturo Martínez: 350 detidos e 10 feridos	Negativo	https://www.eluniverso.com/2007/08/29/0001/14/7CF3A59B046042CAA244E720AB965C63.html

14 de novembro de 2007	Terremoto de Tacopilla. Ajuda governamental às pessoas afetadas	Neutro	https://web.archive.org/web/20071116161356/http://diario.elmercurio.com/2007/11/15/nacional/especial/noticias/8651EC7C-A031-4FB9-928D-8B60612AA497.htm
Novembro de 2007	O Congresso rejeita as propostas de Bachelet para o Transantiago, mas a oposição entra em acordo sobre projeto de segurança pública.	Negativo	http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2007/12/26/bachelet-el-transantiago-fue-el-mayor-error-del-gobierno-en-2007/
31 Agosto 2007	Protestos e crise no Governo. Popularidade de Bachelet vai a 20%	Negativo	https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/08/070831_marciac_armochole_fp.shtml
2 de janeiro de 2008	Saída do ministro do Interior Belisário Velasco abre possibilidade de mudança no governo. Bachelet sugere a saída de todos os prefeitos do Chile.	Negativo	https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/01/080104_chile_pr_efeitosrg.shtml
17 de abril de 2008	Senado afasta ministra da educação de Bachelet Yasna Provoste por denúncias de corrupção	Negativo	https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/04/080417_chile_ministra_mv.shtml
5 de março de 2009	Bachelet atinge níveis mais elevados de aprovação desde o início de seu mandato.	Positivo	http://www.emol.com/noticias/nacional/2009/03/05/347431/adimark-bachelet-logra-la-aprobacion-mas-alta-desde-inicios-de-su-mandato.html

12 de março de 2009	Bachelet anuncia oitava mudança no governo anunciando Francisco Vidal para o ministério da Defesa	Neutro	http://www.emol.com/noticias/nacional/2009/03/12/348542/tras-cumplir-tres-anos-de-gobierno-bachelet-anuncio-octava-modificacion-de-gabinete.html
5 de março de 2010	ONU anuncia ajuda de 10 milhões de dólares para o Chile após terremoto	Positivo	https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/03/100305_chile_o_nu_mc_np
9 de março de 2010	Bachelet termina seu governo com 84% de aprovação	Positivo	https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/03/100309_bachelet_popularidaderg

Fonte: Elaboração própria com base nas fontes da terceira coluna do quadro.

As trinta e seis medidas anunciadas antes mesmo do início do mandato de Bachelet mostram que a alternância para a esquerda no seu governo pode ter impactado a agenda governamental no início do mandato de Bachelet. Porém a revolução “Pinguina”, dos estudantes secundaristas, demandou uma reordenação de prioridades, inclusive com a criação do conselho assessor pela qualidade da educação, e fez com que a agenda governamental se tornasse fortemente dominada pelo tema da educação. Este período coincide com o ápice da avaliação negativa do governo Bachelet I, como pode ser visto no gráfico 8, mostrado anteriormente.

Quanto à reforma ministerial recorde foi uma tentativa de Bachelet conter a crise na sua popularidade, conforme será mostrado adiante. Bachelet modificou o gabinete trocando o ministro do Interior: Germán Correa saiu e entrou Carlos Figueroa, que estava nas Relações Exteriores. Ingressaram no governo Joaquín Brunner do PPD, substituindo Rebolledo. José Miguel Insulza do PSCh passou a comandar as Relações Exteriores. Essas mudanças no gabinete foram uma evidente sinalização da preocupação de Bachelet com as perdas de popularidade.

Os eventos mapeados ao longo do governo Bachelet I, ainda que não exaustivos, coincidem com momentos de forte flutuação da reprovação presidencial. Por exemplo, entre janeiro e abril de 2008 Bachelet precisa lidar com a saída de Belisário Velásquez, então ministro do interior. Nesse mesmo período, aumenta o orçamento e o staff presidencial principalmente de funcionários temporários. Esse movimento do governo Bachelet, principalmente a partir do ano de 2008 pode ser considerado uma forte evidência de que os choques externos impactaram a dinâmica presidencial

A análise da dinâmica presidencial no período em questão corrobora que houve uma transformação na maneira pela qual a presidência do Chile é dinamizada no ano de 2007. Tal transformação fez diminuir de maneira expressiva a reprovação presidencial a partir de 2008. Nesse período observa-se na presidência a criação de seis conselhos assessores presidenciais⁴⁸ (Aguilera, 2009) que remodelaram a estrutura de governança de políticas públicas nos temas específicos para os quais foram criados. A criação desses CAPs pode ser considerada reações aos choques externos ocorridos no governo Bachelet I. Os CAPs, ainda de acordo com Aguilera (2009) são assessorias instituídas pela presidência do Chile como uma maneira de emitir relatórios públicos que influenciam as decisões presidenciais. Esses relatórios foram divulgados em domínios públicos na internet e serviram de base para a tomada de decisão presidencial.

Já em relação às mudanças no orçamento e no staff presidencial, é possível observar o aumento dos funcionários temporários. O orçamento presidencial dá um salto expressivo no período após 2008, sendo que tais elementos reforçam a ideia de que houve uma fortemente alteração na governança presidencial sob o comando da presidente Michelle Bachelet.

É possível observar, conforme o gráfico 8 na seção anterior um fim precoce da avaliação positiva na lua-de-mel do governo Bachelet I, com uma reprovação que

48 Tais conselhos podem ser considerados estratégicos para a governança presidencial, são compostos por especialistas, universitários e burocratas. E podem ser considerados

salta da média de pouco mais de 16%, e vai para mais de 30%, fato este que denota uma deterioração da popularidade presidencial logo após os seis primeiros meses de governo. Nota-se, com base no gráfico que a partir do ano de 2009 os patamares de rejeição presidencial cedem e a rejeição que era acima dos 50% passa para patamares inferiores a 25% outra vez, de maneira que por volta de julho de 2009 a rejeição já está bem menor, comparável ao período da lua-de-mel.

É possível observar que a reação do governo Bachelet I não foi imediata, pois as mudanças ocorreram somente no “segundo tempo” do mandato, com mudanças mais substantivas no organograma e no orçamento, quando Bachelet passa a contar com uma equipe maior no staff de temporários na presidência.

No entanto, se se observa o gráfico 8 verifica-se que no período final do governo Bachelet I há uma diminuição expressiva da avaliação negativa do governo. Esse dado por si só já é uma evidência de que a reação do governo ao ambiente político foi exitosa e conseguiu reverter a situação de crise a partir dos protestos estudantis e dos problemas de transporte na região de Santiago.

3.4.2 – Mapeando o governo Piñera I - Um copo meio cheio e meio vazio

A vitória de Piñera pode ser considerada muito mais uma derrota da Concertación do que propriamente uma vitória da Coalición por el Cambio. O lançamento de um candidato fraco de ponto de vista eleitoral Frei Luiz-Tagle da Democracia Cristã, que havia sido presidente entre 1994 e 2000 – e a expressiva votação obtida pelo deputado socialista Marco Enriquez Ominami (20,1%), acabaram por facilitar a vitória de Piñera. Mais rico empresário do Chile⁴⁹, economista formado nos Estados Unidos, ex-senador e político pelo partido Renovación Nacional (RN) e pela Coalición por el Cambio, Sebastián Piñera se apresentou como uma alternativa de modernização em relação aos governos da

49 As empresas do grupo de Piñera são, de acordo com Fontaine (2010), proprietárias de time de futebol, de canais de televisão e de uma companhia aérea.

Concertación, atacando, entre outras coisas, a excessiva burocratização do Estado e advogando a superação da clivagem autoritarismo/ditadura que, até então pautava as disputas eleitorais no país.

Nesse sentido, o que se pode depreender, de um modo geral do governo Piñera I? Se olharmos desde um ponto de vista estritamente econômico o governo não foi totalmente fracassado. Houve melhoria nos indicadores econômicos. Mas, novamente, a explosão de protestos estudantis abalou a popularidade do governo. No que se refere à montagem do gabinete, nota-se a prevalência de perfis tecnocráticos, com menor número de filiados a partidos políticos ou militantes (Joignant, 2010), ao contrário dos governos da Concertación.

Ademais, um governo sem uma marca específica, pois se por um lado houve agenda liberalizante do ponto de vista econômico, de um modo mais amplo não se observou um retorno ao neoliberalismo na época da ditadura Pinochet. Um governo que priorizou o crescimento econômico, a geração de empregos e a redução da inflação, mas que apesar de uma agenda de austeridade econômica não chegou a privatizar órgãos estatais como seria natural em um governo mais à direita.

Portanto, o governo Piñera pode ser considerado um governo fraco no que se refere a uma agenda de transformações políticas no país e que não soube capitalizar politicamente os ganhos da melhora econômica do Chile. Como resultado, a direita chilena perderia as eleições de 2013.

Quadro 2 - Cronologia de eventos Governo Piñera I

Data	Evento	Classificação	Fonte
6 de abril de 2010	Filha de Piñera indicada para o Segundo Piso	Negativo	https://www.latercera.com/noticia/hija-de-pinera-deja-trabajo-en-segundo-piso-de-la-moneda/
27 de fevereiro de 2010	Grande sismo de 2010: terremoto de 8,8 graus seguido de tsunami atinge a região de Maule	Neutro	https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/02/100227_terremoto_chile

	na costa do Chile		
12 de julho de 2010	Conflito Mapuche: 23 comuneiros mapuche resolvem entrar em greve de fome pela aplicação da lei antiterrorista	Negativo	http://lanacion.cl/2010/07/12/mapuches-en-huelga-de-hambre-para-exigir-garantias-judiciales/
5 de agosto de 2010	Resgate exitoso de 33 trabalhadores na mina em San José	Positivo	http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/08/23/todos-los-mineros-vivos-todo-chile-conmovido/
14 de janeiro de 2011	Duas mudanças no gabinete de Piñera em menos de dois meses	Negativo	http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/12/02/572512/historias-no-contadas-de-los-1000-dias-de-pinera-en-la-moneda.html
janeiro de 2011	Protestos em Magalhães após o aumento no preço do gás em 16%.	Negativo	https://web.archive.org/web/20110707010959/http://www.enap.cl/sala_de_prensa/detalle.php?no_noticia=252
9 de maio de 2011	Aprovação do projeto Hidroaysén (maior projeto hidrelétrico da história do Chile) que dividiu opiniões no Chile	Neutro	https://www.bbc.com/mundo/movil/noticias/2011/05/110520_chile_hidroaysen_preguntas_clave_pea.shtml
maio a agosto de 2011	Mobilização estudantil: 15000 estudantes na rua em Santiago 874 pessoas presas	Negativo	https://elpais.com/diario/2011/08/21/internacional/1313877610_850215.html http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/08/05/496297/gobierno-874-detenidos-y-90-carabineros-heridos-en-jornada-de-protestas.html
5 de julho de 2011	Presidente Piñera convoca institui	Positivo	http://www.emol.com/noticias/nacional/

	Grande Acordo Pela Educação (GANE) e Fundo para a Educação (FE) como forma de atender aos protestos estudantis		2011/07/05/490990/presidente-pinera-convoca-a-un-gran-acuerdo-nacional-por-la-educacion.html
18 de julho de 2011	Piñera modifica seu gabinete diante de protestos de funcionários públicos	Negativo	https://www.cooperativa.cl/noticias111/pais/gobierno/gabinete/presidente-pinera-cambia-su-gabinete/2012-11-05/163016.html
27 de setembro de 2011	Criação do programa Renda Ética Familiar que favorece 170 mil famílias vulneráveis	Positivo	http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/09/27/505275/pinera-firma-ingreso-etico-familiar-que-ira-en-beneficio-de-170-mil-familias.html
17 de outubro de 2011	Promulgação da lei de licença maternidade (ou paternidade) de seis meses	Positivo	https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030936&buscar=20 de 20545
20 de janeiro de 2012	Irmão de Piñera, Miguel Piñera se envolve em escândalo de violência familiar	Negativo	https://www.lanacion.com.ar/1441945-pinera-en-apuros-por-otro-escandalo-de-su-hermano
6 de novembro de 2012	Quarta mudança no gabinete de Piñera, com a saída de Laurence Golborne do ministério de Obras Públicas e do ex-senador da RN Andrés Allamand, de Defesa	Neutro	https://www.dw.com/es/pi%C3%B1era-cuarto-cambio-de-gabinete/a-16358073
abril de 2013	Câmara e Senado destituem ministro da Educação Harald Beyer pela	Negativo	http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={90f5889d-6925-

	não fiscalização do lucro das universidades privadas.		4ed2-848f-885cff9c7d5c}
15 de janeiro de 2014	Chile convoca conselho de segurança por sentença do tribunal de Haia sobre litígio marítimo com o Peru	Neutro	https://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/15/internacional/1389755468_950482.html

Fonte: Elaboração Própria com base nas fontes da terceira coluna do quadro.

O quadro acima evidencia a cronologia do governo Piñera I. Nele estão contidos alguns eventos categorizados como negativos, sendo que alguns deles podem ser considerados choques externos ocorridos no Governo Piñera I. O conflito com os mapuche, que ocorreu logo no início do governo, fez com que o governo reagisse com a aprovação da lei antiterrorista. Houve também protestos estudantis, às quais o governo reagiu com forte repressão, ainda que tivesse que tomar medidas para remodelar a política de educação. Por fim, o escândalo de corrupção que envolvendo o irmão de Piñera colaborou para a deterioração da popularidade presidencial.

Depois disso o evento mais comentado do governo Piñera foi o resgate dos mineiros, mas que não pode ser considerado um choque externo, dado que o governo conseguiu capitalizar politicamente o evento, no sentido de transformar a cobertura da imprensa nacional e internacional no salvamento dos mineiros em San José como um grande feito político. Porém, apesar desse fôlego na lua-de-mel, o governo Piñera I, não conseguiu manter a sua popularidade, fazendo com que a dinâmica presidencial no seu primeiro governo tenha sido alterada no sentido da descentralização do organograma, diminuição do staff presidencial e corte nos incrementos ao orçamento presidencial.

Essa dimensão da análise sugere que para o governo Piñera I a hipótese dos choques externos não fica explícita para explicar as mudanças na dinâmica presidencial. Também houve mudanças na popularidade presidencial no período, estatisticamente significativas dentro e fora do período da lua-de-mel. Esses elementos sugerem que as mudanças na dinâmica presidencial não são explicáveis

pelos choques externos. Essa conclusão abre margem para se compreender as mudanças na dinâmica presidencial no período Piñera I como efeitos da alternância ideológica.

3.4.3 Mapeando o Governo Bachelet II – o fim da Concertação e os desafios de uma nova agenda

Após uma vitória sobre a candidata Evelyn Mattei, da UDI – com 62% dos votos contra apenas 37% da candidata da direita – Bachelet inicia o seu segundo mandato com o desafio de cumprir uma agenda de reformas (constitucional, tributária, previdenciária e educacional), dado que seu primeiro mandato foi fortemente comprometido pelo contexto econômico do país. Os desafios relacionados à gestão da coalizão no âmbito legislativo tornaram mais complexa a implementação da agenda governamental no segundo governo, quando comparado ao primeiro mandato frente ao La Moneda, associadas a um conjunto de eventos desfavoráveis ao governo. Este fato acabou por lhe proporcionar os mais baixos níveis de popularidade no período aqui analisado. Isso ocorreu a despeito da aprovação de uma reforma educacional, da mudança no sistema eleitoral, da aprovação da lei dos partidos, da reforma tributária, além da modificação na legislação sobre aborto e união homoafetiva. Na verdade, a condução da agenda, em que pese ter removido gargalos importantes na política chilena, trouxe desafios para o governo, tanto junto ao empresariado como no interior da própria Concertación.

Entre os fatores que mais causaram abalo o governo, podem ser mencionados a explosão dos protestos contra a política de pensões, chamado de movimento (No+AFPs) em vigor no país desde a ditadura militar e as denúncias de corrupção, especialmente a que envolvia seu filho, e as tensões com o empresariado, em especial com a Confederación Nacional de Transportistas de Carga (CNTC).

Quadro 3 - Cronologia de eventos Governo Bachelet II

Data	Evento	Classificação	Fonte⁵⁰
21 de março de 2014	Aprovada a primeira lei de Aporte Familiar Permanente (Bono Marzo) que reajusta benefícios do subsídio familiar – Lei 20.743	Positivo	https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060484&buscar=20743
22 de maio de 2014	Bachelet anuncia que enviará ao Congresso a lei de legalização do aborto terapêutico	Neutro	https://elfaro.net/es/201405/internacionales/15426/
1 de fevereiro de 2016	Bachelet promulga lei de reforma tributária	Positivo	https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/agenda-legislativa/presidenta-bachelet-promulgo-ley-que-simplifica-la-reforma-tributaria/2016-02-01/104006.html
Fevereiro de 2015	Caso Caval: filho de Bachelet é denunciado por delitos tributários, tráfico de influência e compra irregular de terrenos.	Negativo	http://www.emol.com/tag/caso-caval/487/todas.aspx
1 de abril de 2015	Reforma Tributária	Positivo	http://www.elmostrador.cl/mercados/destacados-mercado/2014/04/01/michelle-bachelet-envia-al-congreso-la-reforma-tributaria-mas-ambiciosa-desde-el-retorno-a-la-democracia/
28 de Abril de	Projeto de Nova	Positivo	http://

50 As fontes são oriundas de uma pesquisa não exaustiva em jornais e periódicos do Chile e internacionais. Os links foram incluídos aqui e não nas referências por se tratar de uma análise específica dos eventos e de cunho conjuntural e refletem a importância dos eventos em cada governo.

2015	Constituição do Chile é anunciado junto com medidas anticorrupção		www2.latercera.com/noticia/bachelet-anuncia-que-en-septiembre-iniciara-proceso-constituyente-y-da-a-conocer-medidas-anticorrupcion/
17 de setembro de 2015	Terremoto no Chile	Neutro	https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150917_terremoto_bachelet_mc_cc
12 de abril de 2016	Bachelet promulga lei de partidos e financiamento da política	Positivo	http://www.contraloria.cl/prensa_cgr/litoral/2016/04/12_Noticias.pdf
16 de abril de 2016	Escândalo de corrupção abala a popularidade do governo de Bachelet. A popularidade cai nove pontos percentuais	Negativo	https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/04/1617239-escandalos-de-corrupcao-na-politica-abalam-imagem-limpado-chile.shtml
27 de março de 2017	Protestos contra o sistema de pensões levam milhares de pessoas às ruas (NO+AFPs)	Negativo	https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39404286
29 de agosto de 2017	Bachelet envia projeto de união homoafetiva para o congresso	Positivo	https://www.bbc.com/news/world-latin-america-41081246
Setembro de 2017	Caso Huracán: Investigação de manipulação de provas que incriminavam detidos no conflito Mapuche	Negativo	http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/02/05/desafios-del-caso-huracan-la-democratizacion-del-dialogo/
14 de setembro de 2017	Bachelet promulga lei que despenaliza aborto	Positivo	https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/salud/aborto/presidenta-bachelet-promulgo-la-ley-de-aborto-en-tres-causales/2017-09-14/115154.html
6 de março de 2018	Bachelet envia no final do mandato ao	Positivo	https://www.cooperativa.cl/

	congresso proposta de nova constituição		noticias/pais/politica/reformas-constitucionales/presidenta-bachelet-firmo-proyecto-de-nueva-constitucion/2018-03-06/095002.html
--	---	--	--

Fonte: Elaboração Própria com base nas fontes da terceira coluna do quadro.

Ainda em relação aos choques externos ocorridos no governo Bachelet II, foi possível identificar um período mais turbulento, quando comparado ao primeiro governo Bachelet. Os principais choques externos ocorridos foram as denúncias de corrupção que atingiram o governo, principalmente no ano de 2015 e os protestos contra o sistema de pensões, o movimento No+AFPs. Tais choques fizeram com que o governo reagisse com mudanças na dinâmica presidencial, vale, dizer, focadas na criação e fortalecimento de CAPs, de mudanças no segundo piso, no sentido de atender à um ambiente político menos favorável aos interesses do governo.

A presidência foi dinamizada no sentido de dotar o organograma de maior centralização, possivelmente no sentido de dar maior eficiência na implementação dessa “agenda cidadã”, buscando a inclusão de novas pautas, e fazer um “governo cidadão”. As pautas de descriminalização do aborto, união homoafetiva e a reforma tributária podem ser consideradas agendas que o governo implementou como forma de reagir aos choques externos. No período Bachelet II houve um conjunto de protestos e também de transformações que marcam uma mudança na coalizão, estes elementos indicam algumas mudanças na dinâmica presidencial, principalmente no perfil do staff presidencial, mas também no organograma.

Essa agenda do governo da Nueva Mayoría, mesmo não tendo sido exitoso por completo, dada a conjuntura desfavorável, permitiu que fossem incluídas pautas mais progressistas na agenda do governo. A lei do aborto, reforma tributária, reforma das pensões, reforma política e união homoafetiva podem ser considerados

os pontos da agenda do governo Bachelet II com maior destaque, podem ser considerados como reações do governo às demandas mais progressistas da sociedade chilena que por sua vez foram articuladas com mudanças na dinâmica da presidência no sentido de incorporá-las e reconhecê-las.

3.5 Conclusão

Este capítulo teve dois propósitos principais, compreender de que maneira a reprovação presidencial pôde se diferenciar dentro e fora do período da lua-de-mel em três governos no Chile (Bachelet I, Piñera I e Bachelet II) e de que maneira os choques externos ocorridos durante esses governos foram capazes de modificar a dinâmica presidencial. O capítulo trouxe evidências acerca das flutuações da reprovação presidencial que confirmam, através da análise estatística realizada, uma variação de médias de reprovação estatisticamente significativas nos três governos. Essa análise permite a conclusão de que no período da lua-de-mel os presidentes desfrutaram de um ambiente político mais favorável para promover alterações na dinâmica presidencial.

Porém, o que observamos é uma realidade mais compatível com a noção de que as alterações na dinâmica presidencial ocorrem ao longo do mandato como reações aos choques externos, dado que não foi observada uma concentração das alterações na dinâmica presidencial no período da lua-de-mel dos presidentes, o que, permitiria afirmar que a alternância ideológica teria sido o principal fator explicativo para as mudanças.

O mapeamento dos governos a partir da descrição dos efeitos dos choques externos sobre a dinâmica presidencial mostra que no primeiro governo Bachelet, a dinâmica presidencial reagiu a choques externos e auxiliaram o governo a recuperar popularidade no chamado segundo tempo do mandato. O governo Bachelet I pode ser considerado o mais exitoso no quesito da popularidade presidencial, principalmente no “segundo tempo” de seu governo, ou seja, a partir de 2008,

quando o governo conseguiu implementar uma agenda de mudanças na presidência, tornando o staff presidencial maior e o orçamento mais elevado.

O governo Piñera I pode ser considerado um governo que não conseguiu implementar sua agenda, não deixou uma marca específica e enfrentou muita oposição. Investindo em um perfil mais tecnocrático de gestão, o presidente promoveu um enxugamento da presidência, conforme foi mostrado no capítulo 2 dessa tese. No governo Piñera observa-se um nível menos otimista de aprovação popular do presidente, chegando a uma desaprovação próxima de 60% no ano de 2012. A popularidade não é o foco do argumento da tese, ainda assim, é possível estabelecer uma conexão lógica entre dinâmica presidencial e popularidade⁵¹.

O segundo governo Bachelet enfrentou uma dificuldade maior. A crise da Concertación e o enfrentamento malogrado de choques externos, enfraqueceram politicamente a presidente. Reeleita em 2013 fundamentalmente pela memória de alta popularidade, em torno de 80%, quando terminou o seu primeiro mandato, Bachelet viu familiares serem envolvidos em denúncias de corrupção, enfrentou crises internas ao governo e massivos protestos contra o sistema de pensões. Como resultado, termina seu segundo mandato com uma avaliação negativa superior a 60%, atingindo 70% em algumas pesquisas. Mesmo não sendo o ponto central a ser discutido na tese a popularidade é importante para o período da lua de mel, que certamente interage com períodos de maior ou menor mudança na dinâmica presidencial. Mesmo sendo algo indireto, essas relações são importantes para se avaliar o horizonte de possibilidades de alterações na dinâmica presidencial.

Bachelet tentou reagir aos choques externos, principalmente aqueles negativos para a popularidade presidencial, usando de sua liderança para tentar implementar uma agenda de transformações na presidência de maneira a tentar minimizar perdas políticas e melhorar a imagem do governo. Isso impactou de modo sensível a dinâmica da presidência, principalmente no período após a lua-de-mel

tornando-a mais centralizada, com um staff maior e com um organograma mais descentralizado em comparação ao governo Piñera I.

O que parece possível afirmar é que o presidente precisa implementar, a partir de sua liderança no executivo, transformações na presidência como forma de tentar reverter politicamente eventos negativos que ocorreram ao longo do mandato. E o que foi mostrado, conforme os resultados do capítulo 2, é que o presidente não hesita em fazê-las, pois tenta minimizar perdas políticas em termos de popularidade, prestígio e capacidade de liderar a presidência, através dos recursos que possui. O que se pretendeu evidenciar aqui é que houve padrões distintos de popularidade presidencial nos governos analisados, com diferenças significativas entre o período da lua-de-mel e após a lua-de-mel conforme análise estatística. De maneira que isso impactou de maneiras não homogêneas a presidência do Chile nos governos em análise.

A conexão entre choques externos e alterações na dinâmica presidencial não é mecânica e pode ser compreendida da seguinte maneira. O presidente reage a eventos e tenta transformar a presidência no sentido de reverter perdas de popularidade, frequentemente ocasionadas por eventos negativos que impactem na sua própria imagem e na avaliação de seu governo. Os governos em análise não hesitaram em transformar o staff, o organograma e o orçamento, no sentido de criar um novo padrão na dinâmica presidencial.

4. CONCLUSÃO

O que se pode depreender da discussão realizada nesta tese? A primeira conclusão remete a um debate acerca das presidências da república e seu funcionamento, mais especificamente sobre como presidente lida com a dinâmica da presidência. A pergunta que orientou a tese refere-se a porque presidentes transformam a dinâmica presidencial, tanto em termos da gestão de pessoal, da estrutura administrativa e da dotação orçamentária.

Com esse objetivo, a tese discutiu os elementos que contribuíram para a alteração da dinâmica presidencial no Chile. A discussão procurou mostrar até que ponto dois fatores – a alternância ideológica nível presidencial e a ocorrência de choques externos, compreendidos aqui como eventos negativos que impactam a popularidade presidencial – contribuíram para modificar o que aqui foi definido como a dinâmica da presidência da república, medida em termos de seu staff, organograma e orçamento. Os resultados mostram que as modificações na dinâmica presidencial não se concentraram no início dos mandatos presidenciais e portanto a hipótese da alternância ideológica como única fonte de alterações na dinâmica presidencial não se sustenta.

O capítulo 1 da tese revisitou a literatura sobre presidências com foco principal na presidência dos Estados Unidos. Tais trabalhos, com destaque para os trabalhos de Richard Neustadt se configuraram como a primeira geração de estudos presidenciais. As abordagens da chamada presidência moderna, inauguradas por Neustadt passaram a dar destaque para as habilidades do presidente para liderar e persuadir os demais parceiros do governo.

Após essa primeira geração foi desenvolvido um conjunto de teorias focadas na capacidade administrativa da presidência especialmente em sua interação com as burocracias estatais, destacando-se o surgimento do conceito de presidência institucional. Esse conceito remete às formas através das quais a presidência coordena e propõe diretivas governamentais mais relevantes, afastando-se da ideia de uma liderança presidencial fundada em características pessoais⁵² do presidente.

52 Um exemplo desse tipo de abordagem pode ser verificada em Huneus (2011) acerca do estilo de liderança de Piñera. “Piñera ha buscado impulsar con energía las funciones de jefe de Estado y de gobierno, sin apreciar las complejidades que ello tiene, muy convencido de sus capacidades personales, pues posee una gran inteligencia y una gran capacidad para aprender una gran variedad de

Buscou-se discutir no capítulo 1 as atribuições da presidência no processo de tomada de decisões e implementação de políticas públicas, observando que o presidente precisa politizar e centralizar órgãos governamentais no sentido de implementar seus interesses de maneira compatível com seus compromissos de campanha. Nesse sentido, foi feita uma discussão acerca da aplicabilidade dos conceitos utilizados no enquadramento teórico norte-americano ao contexto da América Latina.

O capítulo também introduziu a noção de dinâmica presidencial e buscou conceitualizar essa noção no sentido do porquê é importante utilizar esse conceito para se compreender mudanças internas na presidência da república. Esse conceito permite que seja feita uma análise através dos governos, destacando os aspectos de remodelagem que permitam compreender elementos que se modificaram na presidência entre os governos.

A escolha do Chile como caso a ser analisado explica-se por duas razões. A primeira delas remete às alternâncias ideológicas, tanto à esquerda quanto à direita, o que permitiu, em um curto espaço temporal, analisar os efeitos dessa variável para compreender alterações na dinâmica da presidência. A segunda razão remete ao fato de que a estabilidade democrática no país, em que pese a existência de problemas políticos diversos, permitiu que a comparação fosse realizada em um contexto de regras estáveis.

Os resultados do capítulo 2 evidenciam mudanças na dinâmica presidencial no período em que houve alternâncias ideológicas no Chile. Os resultados da pesquisa utilizada como parâmetro do posicionamento ideológico dos presidentes mostraram que, de acordo com a opinião de deputados chilenos entrevistados, a presidente Michele Bachelet pode ser posicionada mais à esquerda que o presidente anterior Ricardo Lagos. Já no governo Piñera da coalizão Chile Vamos, antiga Alianza Por Chile, ficou evidente uma forte alternância à direita, ao passo que a volta de Bachelet, agora na coalizão Nueva Mayoría, reestabelece um governo à esquerda.

No entanto, ainda que a hipótese da alternância ideológica faça sentido, tanto lógica como teoricamente, a opção feita aqui foi a de considerar que ela poderia não ser capaz de explicar toda a variação encontrada na dinâmica presidencial. Essa

problemas con rapidez.” No trecho é destacada a habilidade e a inteligência da pessoa do presidente, fato este que não é incontroeverso.

razão justificou o levantamento de uma segunda hipótese, ou seja, de que ao invés da alternância ideológica, a dinâmica presidencial poderia estar relacionada à reação do governo ao ambiente político, principalmente eventos negativos para a popularidade presidencial. A hipótese de baseou no suposto de que o ambiente político importa para as decisões presidenciais e de que, assim como o período de “lua de mel”, pode ter impacto sobre a dinâmica da presidência da república. Essas hipóteses foram confrontadas de maneira mais sistemática no capítulo 3, onde se apresentaram elementos que sugerem alterações no ambiente externo nos governos Bachelet I e II que possuem maior capacidade de explicar as mudanças do que a alternância ideológica. Já para o caso do governo Piñera, não foi possível identificar as conexões lógicas entre as mudanças na dinâmica presidencial e os choques externos.

Os resultados do capítulo 3 evidenciam que no governo Bachelet I houve um aumento expressivo do orçamento, principalmente após o ano de 2008, na esteira de um conjunto de protestos estudantis, a chamada “Revolução Pinguina”. Tais protestos forçaram a presidência a criar comitês assessores presidenciais, que colaboraram, entre outros fatores para dinamizar a presidência. Ainda no governo Bachelet I, observa-se um aumento número de funcionários do staff presidencial, principalmente de funcionários temporários e, no ano de 2009, quando editada a lei da transparência observa-se um organograma mais centralizado com uma vinculação menos complexa de órgãos da presidência.

No governo Piñera I, por outro lado, houve um relativo enxugamento da presidência, com uma diminuição de funcionários e ao mesmo tempo uma diminuição no ritmo de crescimento do orçamento presidencial, fato este que sugere uma espécie de tecnocratização das funções presidenciais, principalmente pelo fato de ter nomeado um gabinete e assessores com perfil mais técnico. Do ponto de vista do organograma foi possível verificar que houve no governo Piñera I uma descentralização e também uma diminuição no número de funcionários nomeados. Porém não foi possível identificar para o governo Piñera I a reação presidencial aos choques externos, o que pode sugerir que as mudanças na dinâmica presidencial no governo Piñera se deveram à alternância ideológica.

No governo Bachelet II houve uma centralização do organograma, um aumento do número de funcionários nomeados, principalmente aqueles temporários, e um aumento no orçamento em comparação com o governo Piñera,

porém esse aumento foi menor, em termos comparados, que o aumento realizado no primeiro governo Bachelet I.

Já em relação à questão da popularidade presidencial foi possível mostrar que houve flutuações nos três governos. Durante o primeiro governo Bachelet a aprovação, com flutuações ao longo do período, foi maior que nos governos Piñera I e Bachelet II. No primeiro governo, Bachelet concluiu o mandato com a popularidade maior que 80%. Mesmo assim a Concertación, já em crise não conseguiu eleger seu sucessor, permitindo a vitória de Piñera. Essa vitória de Piñera pode ser considerada muito mais um sintoma de crise da Concertación, do que propriamente uma vitória de uma direita conservadora. Cabe observar ainda que houve no período Piñera I uma aprovação que também flutuou ao longo do período, com predominância de um viés negativo. Também no governo Piñera I a direita não estava completamente alinhada internamente, havendo conflitos internos, principalmente entre alas da UDI e da RN, fato este que desestabilizou o governo. Bachelet se elege outra vez em 2013, devido à sua alta popularidade, mas esse padrão não se manteve ao longo de seu segundo mandato, que enfrentou um ambiente político desfavorável com um conjunto de crises que o governo não soube reverter, como havia revertido no primeiro mandato. A conexão lógica entre popularidade e dinâmica presidencial pode ser enquadrada analiticamente a partir da estrutura de incentivos que a liderança presidencial é conformada no contexto de choques externos. Isso significa dizer que presidentes precisam lidar com incentivos do ambiente político influenciado pelo ambiente político externo.

Ao mesmo tempo em que a tese mostra que choques externos impactam a dinâmica presidencial, mais que a alternância ideológica, a tese não permite uma conclusão de que a oscilação na popularidade presidencial seja apontada como a causa das mudanças na dinâmica presidencial. Essa ponderação é necessária, dado que as possíveis relações entre quedas na popularidade presidencial e a necessidade de alterar a dinâmica presidencial não são explícitas, ainda que plausíveis em teoria. Por isso foi realizada a análise aqui de que a reprovação presidencial varia de modo significativo, dentro e fora da lua-de-mel.

Os resultados da análise de três governos recentes no Chile evidenciam que a dinâmica presidencial é alterada em sistemas presidencialistas de maneira a atender a interesses políticos do governo. Isso reforça a ideia de que presidências

são estruturas centrais na organização do governo em democracias e que presidentes se valem delas para liderar e influenciar o governo.

Portanto, esta tese procurou compreender as relações entre alternâncias ideológicas na chefia do executivo e choques externos nas mudanças da dinâmica presidencial. Os resultados do ponto de vista analítico levam à compreensão de que os choques externos ao longo do governo são mais importantes que as alternâncias ideológicas em si para se compreender as mudanças no staff, no orçamento e no organograma presidencial. As conexões lógicas entre essas duas dimensões da mudança, do contexto político (alternâncias ideológicas ou choques externos) e outra mais relacionada às decisões presidenciais no trato com a presidência (alterações na dinâmica presidencial) remetem ao tema de que maneira democracias presidencialistas lidam com a dinâmica política. No caso do Chile a tese permite dizer que essas alterações na dinâmica presidencial interagem com os choques externos durante os três governos em análise.

5. REFERÊNCIAS

AGUILERA, Carolina (2009). Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet. Santiago de Chile: Flacso.

ALCÁNTARA, Manuel Saez (2003). La ideología de los partidos políticos chilenos 1994-2002: Rasgos Constantes y peculiaridades. *Revista de Ciência Política*. Volumen XXII N. 2. p. 68-87;

ALIVIZATOS, N. C. (1995), Judges as Veto Players, in H. Döring, ed., 'Parliaments and Majority Rule in Western Europe', number October 1994, Campus Verlag, Frankfurt am Main, chapter 17, pp. 566–589.

ALTMAN E LUNA (2011). Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization.

AMORIM NETO, Octavio (2006), The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*. Vol. 39, N° 04, pp. 415-440. [Links]

ARAYA, Ignacio Arana. (2017). Chile 2016: ¿El nadir de la legitimidad democrática? *Revista de Ciencia Política / Volumen 37 / N° 2 / 2017 / 305-333*

BARAONA E HERRERA (2011) El centro de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los Gobiernos de la Concertación (1990 - 2010). *Revista Chilena de Administración Pública*

BEACH, Derek. Process-tracing methods – GIGA Doctoral Programme – Sessions 1, 2, 3 and 4.

BENSIMON, E. M. (1989). The meaning of “good presidential leadership”: A frame analysis. *Review of Higher Education*, 12, 107-123.

BECKMANN E GODFREY (2007) The Policy Opportunities in Presidential Honeymoons *Political Research Quarterly* Vol 60, Issue 2, pp. 250 – 262 First Published June 1, 2007 <https://doi.org/10.1177/1065912907301775>

BLIGH, Michelle C. Charisma under crisis: Presidential leadership, rhetoric, and media responses before and after the September 11th terrorist attacks. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/5f78/abfed2db2ce850163cd2c6cc8ae1e22c23ca.pdf> Acesso em 18-12-2017

BLIGH, KOHLESB e MEINDL (2004) Charisma under crisis: Presidential leadership, rhetoric, and media responses before and after the September 11th terrorist attacks. *The LEadership Quartely* 15, 211-239.

BONCECHI E SCARTASCINI (2014) The Organization of the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know. Version of Record online: 21 FEB Spring DOI: 10.1111/j.1548-2456.2014.00222.x

BOREL, Marcelo. É possível reformar a política? Em Debate, Belo Horizonte, v.7, n. 3 p. 64-74, jul, 2015.

BURKE, John P. (1992). The institutional presidency. Baltimore: Johns Hopkins University Press

BZDERA, André. (2003) "Comparative Analysis of Federal High Courts: A Political Theory of Judicial Review." *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne De Science Politique*, vol. 26, no. 1, 1993, pp. 3–29. JSTOR, JSTOR, www.jstor.org/stable/3228996.

CAMERON, Charles M. (2000) Veto Bargaining: The politics of negative power. New York Cambridge University Press.

CAMERON, Charles M. (2004) The presidential Veto. Open Scholar Princeton. Disponível em https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/ccameron/files/the_presidential_veto_v3.pdf

CARDOSO, Fernando H. e FALETTO, Enzo, Dependency and Development in Latin America (Berkeley: University of California Press, 1979).

CASTIGLIONI, Rossana, e KALTWASSER, Cristóbal Rovira (2016), Introduction. Challenges to Political Representation in Contemporary Chile, in: *Journal of Politics in Latin America*, 8, 3, 3–24

ROSSITER, Clinton (1956) The American Presidency. New York : Harcourt, Brace.

COLLIER. David (1979) The new Authoritarianism in Latin America, Princeton.

CONTRERAS e NAVIA (2013) Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile, 1988-2010. *Revista de Ciência Política*. Volumen 33 nº 419-441.

COX e MACCUBINS (1993) Legislative leviathan. University of California Press, April.

CUNHA e ARAÚJO (2014) Party Systems and Coalitions in South America: The Challenges of Governance and Democratic Stability International Political Science Association 23rd World Congress of Political Science Montreal, Canada, 19-24 July 2014 Disponível em: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_31935.pdf Acesso em 14 de fevereiro de 2017.

DAHL, R. (1972). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: USP.

DANESE, Sérgio (1999). *Diplomacia Presidencial História e crítica*. Rio de Janeiro Top Books.

DÁVILA, M.; LAVADOS, O. & AVENDAÑO, O., (2013). Los Gabinetes de la Concertación en Chile. *América Latina Hoy*, 64, pp.1130-2887

DEL DICHO AL HECHO. Estudo sobre o Segundo Governo Bachelet. Disponível em https://deldichoalhecho.cl/#/study/michelle-bachelet_cuenta-p%C3%BAblica-2017 Acesso em 30 de agosto de 2018.

DUMAS, LAFUENTE e PARRADO, Relatório BID, Nota Técnica IDB TN- 563

EDWARDS III, George,(2009). The Strategic Presidency. Persuasion and Opportunity in Presidential Leadership Princeton University Press.

ESPÍNDOLA , Fábio e CUNHA, Eleonora, (2014). Process-tracing e a produção de inferência causal. Revista Teoria e Sociedade. N. 22.2 julho-dezembro 2014

Fernandéz (2011)

FLORES-MACÍAS, Gustavo (2010) "Statist vs Pro-Market: Explaining leftist governments' economic policies in Latin America". *Comparative Politics*.

FOLEY M. e OWENS J. (1996) Congress and the presidency Institutional politics in a separated system. Published by Manchester University Press New York USA

FOLEY, 2008. The presidential dynamics of leadership decline in contemporary British politics: the illustrative case of Tony Blair

FONTAINE, Arturo, (2010). Piñera en Blanco y Negro. Revista Punto de Referência Março 319. CEP Chile, Santiago.

FRANSECHET (2016) Woman and politics in Chile. Lynne Rienner Publishers.

FUNK , Robert. (2009) Chile, segundo tiempo. Revista de Ciência Política, volumen 29, n 2, 301-326

FUNK, Robert (2013). "Chile 2012: la campaña permanente". *Revista Ciencia Política* Vol.33 - Nº1, pp.83-99

GAMBOA e SALCEDO (2009). El faccionismo en el Partidos Socialista de Chile (1990-2006): características y efectos políticos em sus procesos de toma de decisión. Revista de Ciência Política, volumen 29, n.3 (667-692)

GAMBOA, LÓPEZ e BAEZA (2013) La evolución Programática de lós partidos chilenos 1970-2009: de la polarización al concenso. Revista de Ciência Política Volumen 33 n. 2 443-467.

GAMBOA, Ricardo e MORALES, Mauricio. (2016). Chile's 2015 Electoral Reform:Changing the Rules of the Game. *Latin American Politics and Society* 58: 4

GARRETÓN, Manuel (1995) Los chilenos y la democracia. La opinión pública 1991-1994. (4 vols) Coautor con Marta Lagos y Roberto Méndez, Ediciones PARTICIPA, Santiago.

GARRETÓN e GARRETÓN (2010) La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. Revista de Ciência Política.

GAYLORD e RENNÓ (2015). "Opening the black box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in Multiparty Presidential System". *Presidential Studies Quarterly* 45: 247-69.

GEORGE e BENNETT, 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Hardcover | Out of Print | ISBN: 9780262072571 | 350 pp. | 6.125 x 9.25 in | April 2005

GREENSTEIN, Fred (2009), *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama* (Third Edition). Princeton: Princeton University Press.

HALL, Peter (2008). Systematic Process Analysis: when and how to use it. *European Political Science*, 7, 2008. p. 304-317.

HARGROVE, Erwin (2013). *Effective Presidency: Lessons on leadership from John F. Kennedy to Barack Obama* 2nd Edition. Routledge.

HAWKINS, NIELSON e TIERNEY (2006) *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press; 1 edition

INGLEHART E CATTERBERG (2002) Trends in Political Action: The Developmental Trend and the Post-Honeymoon Decline. *International Journal of Comparative Sociology - INT J COMP SOCIOL*. 43. 300-316. 10.1177/002071520204300305.

HIRSCHL, Ran (2008). The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, 2008

HUNEEUS, Carlos. (2011) *Las Dificultades De La Alternancia Después De Cuatro Gobiernos: El Primer Año Del Gobierno De Sebastián Piñera En Chile*. Anuário Iberoamericano.

HUNTINGTON, Samuel (1993) *Third Wave*. *Journal of Democracy* Spring 1991. Disponível em: <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>. Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

INÁCIO e LLANOS (2015). The Institutional Presidency from comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980. *Brazilian Political Science Review*. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/198138212014000200002> Acesso em 28 de julho de 2016.

IZQUIERDO e NAVIA (2007). Cambio y Continuidad en la Elección de Bachelet. *América Latina Hoy*, 46, pp. 75-96.

JOIGNANT (2010) *Notables Tecnócratas y Mandarines Elementos de sociología de las elites em Chile 1990-2010*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

JONES E MAINWARING (2003). *The Nationalization Of Parties And Party Systems: An Empirical Measure And An Application To The Americas*. Kellogg Institute. Working Paper #304. Disponível em

<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/304.pdf> Acesso em 23 de junho de 2016.

KERNELL, Samuel (1993). *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington, DC. Congressional Quarterly Press.

KRAUSE, George (2002). Separated Powers and Institutional Growth in the Presidential and Congressional Branches: Distinguishing Between Short-Run versus Long-Run Dynamics. Disponível em <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/106591290205500102> Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

KROSNIK, J. A. e KINDER, D.R.(1990) Altering the foundations of support for the president through priming. *American Political Science Review*, 84. 497-512. Disponível em <https://pprg.stanford.edu/wp-content/uploads/1990-Altering-the-Foundations-of-Support-for-the-President-Throug.pdf> Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

LASKI, Harold (1952). *Authority in the Modern State*. Yale University Press.

LEVITSKY, Steven e ROBERTS, Kenneth, (2011) *The resurgence of the Latin American left*. John Hopkins University Press.

LEWIS (2005) A previous version of this paper was presented at the 2007 annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL.

LEWIS, D.E. (2008). *The Politics of Presidential Appointments*. Princeton University Press.

LEWIS, D. E. (2009), Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence. *Presidential Studies Quarterly*, 39: 60–73. doi:10.1111/j.1741-5705.2008.03658.x

LEWIS, D. E. (2005), Staffing Alone: Unilateral Action and the Politicization of the Executive Office of the President, 1988-2004. *Presidential Studies Quarterly*, 35: 496–514. doi:10.1111/j.1741-5705.2005.00261.x

LIJPHART, Arend. (2003), *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. (1978) *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: John's Hopkins University Press.

LINZ, Juan (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", in J. J. Linz e A.Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (vol. 2). Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

LOWI, T. (1985). *The personal president*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

LOWI, T., Ginsberg B, Shepsle K, Ansolabehere S. (2010). *American Government: Power and Purpose*, 11th edition. New York: W. W. Norton;

LUNA, J.P. (2016) "Chile's Crisis of Representation". *Journal of Democracy*, 27(3), 2016. 129-138.

LUNA, J.P. e ALTMAN, David. (2011) Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. LAPOP Disponível em <http://www.vanderbilt.edu/lapop/news/Summer-2011-LAPS-Luna-Altman.pdf>

LUNA, Juan Pablo y KALTWASSER, Cristóbal Rovira, eds. (2014). *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 392 pp.

MADRID, Raul (2010). "The origins of two lefts in Latin America". *Political Science Quarterly*, v. 25, n 4. Mainwaring, Scott and Torcal. (2005). Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, 2005, p. 249-286

MAHONEY e THELEN (2009) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.

MCCUBBINS, Mathew and SCHWARTZ, Thomas (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1 (Feb), pp. 165-179.

MOE, T. (1985). "The Politicized Presidency" In John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds. *New Directions in American Politics*. Washington, DC: Brookings Institution.

MOE, T. (1993). Presidents, Institutions and Theory. In George Edwards III, John H. Hessel and Bert Rockman, *Researching the Presidency*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

MOE, T. (2009), The Revolution in Presidential Studies. *Presidential Studies Quarterly*, 39: 701–724. doi:10.1111/j.1741-5705.2009.03701.x

MOE e HOWELL (1999). Unilateral Action and Presidential Power. *A Theory*. *Presidential Studies Quarterly*, 29 n. 4, December.

MORGAN, Jana, and MELÉNDEZ, Carlos. (2016). Parties under Stress: Using a Linkage Decay Framework to Analyze the Chilean Party System. *Journal of Politics in Latin America*, 8, 3, 25–59.

NATHAN, R. (1986). *The Administrative Presidency*. Prentice Hall.

NEUSTADT, R. E. 1960. *Presidential Power*. The politics of leadership. New York: Wiley.

NUÑEZ, Alberto de (1997) La diplomacia presidencial. *Archivos del Presente* 3 (10): 133–9 (October–December).

O'DONNELL, G. A. (1973). Modernization and bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American politics (No. 9). Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

BEACH, D. e PEDERSEN, R. B. (2013) *Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Michigan: The University of Michigan Press, 2013.

RAGSDALE e THIES, (1997) *The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92*. *American Journal of Political Science*, vol. 41. N. 4 Outubro.

RAGSDALE, Lyn (2000). "The Presidency and the Press: Negotiating Newsworthiness at the White House," in *The Presidency and the Political System*. 6th ed. ed. Michael Nelson. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 2000, pp. 325-360 (with Timothy E. Cook).

Relatório BID, Nota Técnica IDB TN- 563 Disponível em <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5965/CDG%20Chile%20FINAL.pdf?sequence=4> Acesso em 19 de outubro de 2018.

RESENDE, Flávio da Cunha (2011). Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. *Revista Brasileira de Ciência Política*, no 6. Brasília, julho - dezembro de 2011, pp. 297-337.

ROBERTS, Kenneth M. (1995) *From the Barricades to the Ballot Box: Redemocratization and Political Realignment in the Chilean Left*. *Politics & Society*. P 495-519 V 23 N 4 R 10.1177/0032329295023004005 Disponível em <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032329295023004005> Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

ROBERTS, Kenneth. (2011) *Chile: The left after Neoliberalism*. In: Leivitsky e Roberts, *The Resurgence of the Latin American Left*. The John Hopkins University Press. Baltimore, Maryland.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira (2014) *Cadernos ASLEGIS - Câmara dos Deputados Brasil*, disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/27383> Acesso em 18-12-2017.

RUDALEVIGE, Andrew (2002) *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton University Press.

RUDALEVIGE, Andrew (2005). *The structure of leadership: Presidents, hierarchies, and information flow*. *Presidential Studies Quarterly* vol. 36. Ed. 2. Blackwell Publishing Ltd.

RUDALEVIGE E LEWIS (2005) *Parsing the Politicized Presidency: Centralization, Politicization, and Presidential Strategies for Bureaucratic Control*. Paper presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC.

SANTOS, Denisson da Silva (2014). *Improbidade Administrativa no Brasil: Uma Análise de Output*. Maceió. Universidade Federal de Alagoas.

SARTORI, G., 1970. *Concept Misformation in Comparative Politics*. *The American Political Science Review*, 64(4), pp.1033-1053. DOI: 10.2307/1958356

SEGÓVIA E GAMBOA (2012). *Chile: El año en que salimos a la calle*. *Revista de Ciência Política*.

SHUGART, Matthew, and John M. CAREY (1992) *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.

SIAVELIS Peter M. (2016) Cabinets and Informal Advisory Networks in Multiparty Presidential Systems. Presidential Studies Quarterly Center for the Study of the Presidency and Congress DOI: 10.1111/psq.12295

SIAVELIS, Peter M. (2016). Crisis of Representation in Chile? The Institutional Connection. *Journal of Politics in Latin America* 3/2016: 61–93

SIEDER, SCHJOLDEN e ANGELL, (2005) *The Judicialization of Politics in Latin America*. Palgrave Macmillian US.

SKOWRONEK, Stephen (1993) *The Politics Presidents Make Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Revised Edition. Harvard University Press

SULEIMAN (2003). *Dismantling Democratic States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

TOMZ, M. (2007) Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach. Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach. Disponível em <https://web.stanford.edu/~tomz/pubs/Tomz-AudCosts-2007-09.pdf> Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

TULIS, Jeffrey K. (1988). *A Rhetorical Presidency*. Princeton University Press.

VALENZUELA e DAMMERT (2006) A "Left Turn" in Latin America? Problems of Success in Chile. *Journal of Democracy*. V 17. Issue 4 PAge 65-79

LINZ, J. e VALENZUELA, A. (orgs.). 1994. *The failure of presidential democracy*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.

WARBER, A. L., OUYANG, Y. and WATERMAN, R. W. (2018), Landmark Executive Orders: Presidential Leadership Through Unilateral Action. *Presidential Studies Quarterly*, 48: 110–126. doi:10.1111/psq.12434

WATERMAN, R. W. (2009), The Administrative Presidency, Unilateral Power, and the Unitary Executive Theory. *Presidential Studies Quarterly*, 39: 5–9. doi:10.1111/j.1741-5705.2008.03654.x

WEEKS, G., & BORZUTZKY, S. (2012). Michelle Bachelet's Government: The Paradoxes of a Chilean President. *Journal Of Politics In Latin America*, 4(3), 97-121. Retrieved June 24, 2016, Disponível em: <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/566/564>; Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

WEKO, Thomas (1995). *The Politicizing Presidency: The White House Personnel Office, 1948-1994*. University Press of Kansas.

WEYLAND, Kurt (2009) "The rise of Latin America two lefts: insights from Rentier State Theory". *Comparative Politics* 41.

WIESEHOMEIER e DOYLE (2012). "Attitudes, Ideological Associations and the Left-Right Divide in Latin America". In: *Journal of Politics in Latin America*, 4.