

OS MECANISMOS DO AJUSTE, INSTITUIÇÕES E AGENDAS NA POLÍTICA ECONÔMICA*

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO**

Introdução

As reformas econômicas orientadas para o mercado, na América Latina e em outros lugares do mundo, têm proporcionado, simultaneamente ao seu curso, importantes mudanças em outra esfera. Refiro-me às transformações dos sistemas políticos democráticos voltadas ao reforço das capacidades decisórias dos *policy-makers* da área econômica. A maior autonomia decisória do Executivo e a conquista de independência dos Bancos Centrais têm sido os principais aspectos dessa mudança. Até que ponto esta transformação (ou, em vários casos, reforço de tendências passadas) se constitui num enfraquecimento da democracia é um tema que vem sendo insistentemente debatido por diversos analistas.

Alguns falam em insulamento burocrático como condição do encaminhamento das reformas (Haggard e Kaufman, 1993), outros, numa perda de controle da sociedade sobre os seus representantes eleitos, particularmente sobre o chefe do Executivo nacional, que recebe como que uma delegação para fazer o que considerar necessário, doa a quem doer (O'Donnell, 1991). Sejam quais forem as posições dos diversos analistas, é interessante verificar como este tipo de mudança tem

* Agradeço aos comentários feitos a versões anteriores deste texto por Fernando Luiz Abrucio, Fernando Limongi, Brasília Sallum Jr., Scott Mainwaring e Vicente Palermo. Incorporei na medida do possível suas sugestões e críticas, ressalvado que as eventuais falhas são de minha inteira responsabilidade.

** Departamento de Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

ocorrido em diversos contextos nacionais e que significado isto pode ter para as poliarquias, particularmente para as novas poliarquias, cuja consolidação ainda não se deu. É isto que procurarei fazer brevemente neste texto.

Para tanto, traçarei aqui uma descrição panorâmica de algumas características institucionais de poliarquias latino-americanas —com maior ênfase no caso brasileiro— e de como essas têm se alterado no período recente em decorrência da agenda de reformas orientadas para o mercado e para a estabilização econômica nesses países. Procurarei indicar quais as conseqüências das transformações para esses regimes no que diz respeito ao *trade-off accountability* versus governabilidade. Para tanto, lançarei mão de discussões e análises feitas por outros pesquisadores que têm se defrontado com o tema, analisando diversas experiências nacionais.

Relação entre os poderes, governabilidade e a agenda política

Um tema central presente nas análises de regimes presidencialistas é o do relacionamento entre os poderes, particularmente a questão do controle recíproco entre eles, dos *checks and balances*. Este controle pode ser exercido de dois modos, que na verdade são inter-relacionados. Primeiro, como poder de fiscalização mútua e denúncia pública de irregularidades, papel esse desempenhado preponderantemente pelo Legislativo e pelo Judiciário com relação ao Executivo —ramo que controla mais recursos e, portanto, oferece os maiores riscos de uma ação abusiva—. Segundo, através da iniciativa e do veto. Cabem aos três poderes diferentes prerrogativas, que permitem agir (iniciativa) ou impedir a ação dos demais (veto). Assim, iniciativas de lei de interesse do Executivo podem ser rejeitadas pelo parlamento, leis aprovadas pelo Legislativo podem ser vetadas pelo Executivo e uma legislação aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo pode ser suspensa por decisão do Judiciário, nos países em que este desempenha a função do controle da constitucionalidade das leis⁽¹⁾ —enfim, diferentes formas de iniciativa e veto podem ter lugar, de acordo com o arcabouço institucional vigente—.

Nota-se, portanto, que mesmo num regime muitas vezes descrito como aquele caracterizado pela separação de poderes, o relacionamento entre eles é bem mais complexo. Isto porque, os sistemas presidencialistas são antes regimes de *checks and balances* que de separação de poderes. E, como aponta Adam Przeworski numa referência a trabalho de Bernard Manin, há uma distinção importante entre “separação de poderes” e “*checks and balances*”. Diz ele:

“No modelo puro de separação, cada um dos órgãos do governo é funcionalmente restrito no que faz: o legislativo, e apenas o legislativo, legisla; o executivo, e apenas ele, executa; unicamente o judiciário julga. ...No sistema de separação de poderes, mesmo se cada órgão for restrito ao exercício de funções particulares, ele não é limitado neste exercício. Assim, este não é um sistema de iguais: o legislativo é supremo a todos os

outros poderes, uma vez que nenhuma ação pode ser legitimamente empreendida por qualquer parte do governo, a menos que ela tenha sido habilitada para tanto pelo legislativo. O parlamento é o poder incontido neste sistema. ...Este modelo de separação é contrastado por Manin com um que inclua *checks and balances*, no qual cada função é desempenhada por mais de um órgão de governo. *Checks and balances* são um dispositivo para limitar a soberania legislativa e, ao menos nos Estados Unidos, foram introduzidos exatamente com este propósito. O legislativo aprova uma lei, mas esta lei precisa ser sancionada e pode ser vetada pelo presidente, assim como não pode ser considerada inconstitucional *ex ante* ou *ex post* por algum outro poder. Desta forma, o legislativo é contido pelo presidente e por outros órgãos apropriados. As ações do Executivo são, por sua vez, habilitadas pelo legislativo e contidas pelas agências de fiscalização, pelos tribunais e pelo legislativo, no caso extremo através da ameaça de censura. Os tribunais recebem poderes da legislação e são controlados através dos procedimentos de indicação e censura por parte do legislativo”.⁽²⁾

É por conta disto que o próprio processo governamental não pode ser compreendido como uma incumbência específica do Poder Executivo. As políticas governamentais são o resultado da interação dos diversos poderes e ainda de outras organizações políticas. Até porque, grande parte delas apenas se efetiva através da autorização legal, ou seja, da produção legislativa.

Outro tema importante, que extrapola a discussão específica dos sistemas presidencialistas, é o da governabilidade.⁽³⁾ Mas também este tem como uma de suas principais correntes de discussão o relacionamento entre os poderes, dando particular ênfase à maior ou menor dificuldade de elaboração legislativa: como se relacionam Executivo, Legislativo e Judiciário no processo de produção de políticas, sendo este processo entendido sobretudo como a formulação e implementação de leis. Nesta perspectiva, portanto, o *policy-making* equivale a *law-making*, sendo a produção legal um indicador da forma pela qual se dá o relacionamento entre os poderes. Um sistema político no qual a produção legislativa seja reduzida e lenta tem maior probabilidade de apresentar uma difícil governabilidade. Por outro lado, um sistema no qual a produção legal é profícua apresentaria boas condições de governo, na medida em que, como afirma Tsebelis, uma variável importante para as instituições governamentais é a sua “capacidade de mudar as políticas públicas.”⁽⁴⁾ Para este autor, a “estabilidade das políticas” (ou seja, a impossibilidade de criarem-se novas políticas) está na relação inversa da estabilidade governamental ou de regime: quanto menor for a capacidade de um governo modificar o *status quo* —havendo pressões para que ele seja modificado— mais graves serão os problemas de governabilidade e, na medida em que a estabilidade das políticas se verificar por um período prolongado, maiores as dificuldades a serem enfrentadas pelo regime, pois a paralisia decisória é uma ameaça à manutenção de qualquer sistema político.⁽⁵⁾

Em sistemas presidencialistas, como são os latino-americanos, é de se esperar que o Executivo seja parte interessada no grosso da produção legal, direta ou indiretamente, já que é o principal responsável pelo sucesso do governo aos olhos

da sociedade. E uma vez que se governa em grande medida através de leis, o ramo do Estado responsável pela chefia do processo de governo depende delas para agir. Ainda que formalmente algumas iniciativas de lei possam ser privativas do parlamento, geralmente são encaminhadas em nome do Executivo e/ou contando diretamente com sua participação. Ponto central do relacionamento entre esses dois poderes, portanto, é o maior ou menor sucesso obtido pelo Executivo em suas tratativas com o Legislativo, tendo em vista a aprovação das leis de seu interesse, de tal modo que um sistema político no qual o parlamento aprovasse grande parte da legislação de interesse do Executivo num prazo reduzido seria provavelmente considerado governável.⁽⁶⁾

Um recurso à mão do Executivo com vistas ao incremento das condições de governabilidade é a ampliação de sua capacidade decisória autônoma, seja através da transferência para o âmbito administrativo de medidas que poderiam requerer tramitação legislativa, seja através da outorga ao chefe do Executivo de poderes legislativos próprios (poder de decreto, ou algo semelhante), permitindo-lhe implementar leis sem a prévia autorização parlamentar.⁽⁷⁾ Quanto maiores os poderes legislativos do presidente, mais forte ele é diante do parlamento. E caso esses poderes sejam usados com grande autonomia, reduz-se também a possibilidade do Legislativo exercer o veto às iniciativas do Executivo. Como em muitos casos as medidas implementadas unilateralmente pelo chefe de governo criam situações de fato, de difícil reversão, torna-se inviável para o parlamento desempenhar seu papel de contrapoder. Desta forma, ainda que tenhamos um sistema governável, do ponto de vista da reduzida estabilidade das políticas, talvez não tenhamos um sistema suficientemente responsável (*accountable*), pois que a capacidade fiscalizadora do parlamento, efetivada através de seu poder de veto às iniciativas do Executivo, vê-se reduzida.⁽⁸⁾ Ou, em outros termos, reduzem-se os *checks and balances*.

Além das capacidades legislativas próprias do Executivo, outro fator que pode contribuir para a produtividade legal são as características do sistema partidário. Um sistema pouco fragmentado —no qual seja possível ao Executivo formar uma bancada parlamentar majoritária, coesa e disciplinada em seu apoio— é favorável à baixa estabilidade das políticas e, conseqüentemente, à governabilidade. Assim, mesmo um presidente que disponha de reduzidas capacidades legislativas próprias pode ser um presidente “forte”. Temos uma boa argumentação neste sentido na seguinte passagem, de Mainwaring & Shugart:

“Quando os observadores classificam os presidentes em termos de ‘fortes’ ou ‘fracos’, eles tendem a considerar a capacidade que têm os presidentes de imprimir sua própria marca às políticas —com vistas a ter uma agenda aprovada—. Nós entendemos essencialmente a mesma coisa. Há dois meios principais através dos quais os presidentes podem ter tal influência. Um é possuir poderes constitucionais inerentes à presidência que permitam-lhes ter suas preferências levadas em consideração na aprovação da legislação. Outro é ter o controle sobre o seu próprio partido, detendo esse partido a maioria das cadeiras no parlamento. Presumivelmente, esses dois fatores —que pode-

ríamos denominar como seus poderes *constitucionais* e *partidários* sobre a legislação—interagem de forma a determinar o grau de influência que têm os presidentes sobre as políticas —e, conseqüentemente, a sua força—. Presidentes que não tivessem uma autoridade constitucional independente sobre a legislação tornar-se-iam muito fracos, caso fossem desprovidos de controle sobre um partido majoritário, mas seriam dominantes —a despeito de sua fraqueza constitucional— caso fossem os líderes incontestes do partido majoritário. Por outro lado, presidentes que tenham poderes legislativos substanciais podem ter uma influência significativa sobre a legislação, mesmo que o seu partido não disponha de uma maioria legislativa —na verdade, mesmo que o seu partido seja pequeno—. Tais presidentes teriam também influência sobre as políticas mesmo que não fossem os líderes incontestes de seu partido. Por outro lado, presidentes sem poderes legislativos constitucionais podem não ser capazes de imprimir sua marca às políticas, mesmo que o seu partido disponha de uma maioria, em situações nas quais o próprio partido esteja dividido com relação à liderança representada pelo presidente. Assim, devemos considerar a interação entre os poderes constitucionais e partidários.

Em termos dos poderes constitucionais sobre a legislação, os presidentes podem ter um veto —em cujo caso nenhum projeto se torna lei sem contar com a aprovação presidencial—, a menos que o legislativo reúna uma maioria de votos necessária para derrubar o veto —e muitos têm poder de decreto— caso no qual torna-se possível ao presidente legislar sem o congresso. Obviamente, os poderes legislativos presidenciais são um ponto importante para se iniciarem considerações acerca das variações existentes entre os sistemas presidencialistas”.⁽⁹⁾

Como bem apontam os autores, é necessário levar em consideração a integração entre a dimensão constitucional e a dimensão partidária dos poderes do presidente, a fim de ter em conta as variações existentes entre os diversos sistemas presidenciais latino-americanos. Apenas desta forma torna-se possível compreender como uma presidência *em princípio* desprovida de uma sustentação parlamentar sólida, como a brasileira (em decorrência da fragmentação parlamentar e da reduzida consolidação institucional dos partidos)⁽¹⁰⁾ pode ser bem sucedida no encaminhamento de uma série de políticas públicas relevantes —por exemplo, no processo de ajustamento econômico recente—. Ou como uma presidência fraca do ponto de vista consitucional, como a mexicana,⁽¹¹⁾ tem um enorme sucesso na implementação de inúmeras políticas públicas e, além disso, permite que um único partido mantenha-se durante tanto tempo como partido hegemônico. Também a Venezuela, antes do golpe branco de Hugo Chávez, seria um caso de presidente constitucionalmente fraco com partidos fortes ao ponto de permitir ao longo dos anos uma capacidade decisória considerável.⁽¹²⁾ Amplos poderes legislativos do presidente, no primeiro caso, um controle férreo sobre o partido dominante (mais do que majoritário), no segundo, e uma partiarquia sólida, no terceiro, explicam bons desempenhos presidenciais em todos, no que diz respeito à capacidade decisória.

No caso do Brasil, poderíamos falar de uma lógica majoritária no que diz respeito à implementação unilateral de dispositivos legais através do recurso às

medidas provisórias, convivendo com mecanismos consociativos⁽¹³⁾ na relação com o parlamento —que abrange as demais iniciativas de lei—. No caso mexicano, o cenário majoritário tem valido para a relação presidente-partido e, por conseguinte, para a relação presidente-parlamento, no encaminhamento das iniciativas legais em geral, não existindo uma arena consociativa para a formulação legal enquanto o PRI foi majoritário. De forma esquemática, podemos apresentar o quadro 1 para esses dois casos nacionais.

Utilizando a terminologia de Tsebelis,⁽¹⁴⁾ o presidente brasileiro, ao implementar suas políticas através das Medidas Provisórias (MPs) atua num contexto em que há apenas um *veto player* de imediato. É claro que devemos considerar o fato de que as MPs requerem a apreciação parlamentar para serem efetivadas e convertidas em lei. Entretanto, como já foi mencionado, muitas dessas medidas criam situações de fato, tornando difícil ao Congresso rejeitá-las (os custos da rejeição são excessivamente elevados) e, desta forma, dão ao presidente um trunfo considerável, na medida em que ele praticamente “obriga” o Legislativo a aprovar essas MPs em alguns casos. Como apontam Figueiredo & Limongi, uma MP cria um novo *status quo*, diferente do *status quo ante*, o qual pode ser preferível à situação que adviria no caso da rejeição de uma medida provisória pelo Legislativo. O caso usado como exemplo pelos autores é bastante significativo. Diante da Medida Provisória editada pelo então recém-empossado presidente Fernando Collor de Mello, que provocou o bloqueio de cerca de 70% dos ativos líquidos do país, mesmo parlamentares de oposição ao novo governo consideravam irresponsável derrubar a medida uma vez que tal decisão poderia provocar uma corrida bancária e, conseqüentemente, a quebra do sistema financeiro e a hiperinflação.⁽¹⁵⁾

Além disso, no período que se seguiu à implementação do Plano Real, a tônica foi a da não-apreciação pelo Congresso Nacional da maior parte das Medidas Provisórias, levando o Executivo a reeditá-las sucessivamente. Como a manutenção indefinida de um dispositivo legal em princípio provisório equivale à implementação de uma lei,⁽¹⁶⁾ ainda com a vantagem de ser essa uma lei passível de ser ajustada nos seus detalhes mês-a-mês, a cada nova reedição, podemos dizer que o Executivo brasileiro tem encaminhado sozinho parte de sua agenda de governo ao implementar políticas através de Medidas Provisórias.⁽¹⁷⁾ Já quando o presidente brasileiro encaminha projetos de lei ao parlamento para sua apreciação, dentro do processo legislativo “normal”, atua num cenário em que há dois *veto players* institucionais —as duas Casas do Congresso Nacional— e diversos *veto players* partidários —as várias bancadas parlamentares—.⁽¹⁸⁾

Já o presidente mexicano lidou historicamente com um cenário majoritário em decorrência do controle exercido por ele sobre o PRI.⁽¹⁹⁾ Uma eventual vitória de um candidato opositorista presidencial, cada vez mais um evento possível, em decorrência das progressivas reformas do sistema eleitoral que vêm sendo promovidas naquele país, tornando-o mais francamente competitivo, entretanto, poderia conduzir a um típico impasse presidencialista, sobretudo havendo um descasamen-

to entre as eleições para o Congresso e aquelas para a Presidência da República, gerando uma maioria parlamentar oposicionista. Aliás, as eleições mexicanas de julho de 1997 já deram uma pequena demonstração desta possibilidade: o PRI obteve apenas 47% das cadeiras na Câmara dos Deputados, perdendo pela primeira vez na história sua condição majoritária.⁽²⁰⁾ Diante deste fato, mesmo a lógica majoritária apontada no quadro anterior perde efetividade.

Impasses presidencialistas como esse têm sido característicos, por exemplo, de um país como a Nicarágua, em que a Presidência da República não dispõe de prerrogativas fortes (exceto um longo mandato) e a coalizão situacionista nos últimos anos tem-se mostrado fragmentada e indisciplinada. Some-se a isto a forte polarização existente no Legislativo entre a miríade de partidos da frágil coalizão de governo e o bloco de oposição representado pelos sandinistas (que recentemente sofreram uma cisão importante) e então teremos um quadro realmente preocupante para a governabilidade democrática.⁽²¹⁾

Situação diversa é aquela que tem vivido a Argentina nos últimos anos. Lá, o presidente Carlos Menem não só contava com uma maioria partidário-parlamentar relativamente coesa e disciplinada como ainda detinha consideráveis poderes legislativos (os decretos de necessidade e urgência). O problema que surgia neste caso era o de uma reduzida *accountability*, agravada ainda pelas modificações promovidas pelo presidente em diversas instituições que poderiam contribuir para um melhor equilíbrio nas relações entre os poderes.⁽²²⁾ Não apenas o Legislativo deixava de desempenhar seu papel de controlador das ações do Executivo, como também o Judiciário e o Ministério Público. A seguinte passagem de Liliana de Riz indica que dentre os diversos fatores que vinham contribuindo para a hipertrofia do Executivo estavam:

“a remoção dos procuradores e do chefe da Procuradoria Geral da Corte Suprema, sem a necessária aprovação pelo Senado ou a *submissão* dos funcionários acusados ao devido processo de julgamento político; a modificação por decreto dos estatutos da Auditoria Geral da Nação, agência responsável por monitorar a legalidade dos procedimentos administrativos para o dispêndio de fundos públicos; a suspensão de quatro dos cinco membros deste órgão sem invocar as devidas causas. A expansão dos membros da Corte Suprema foi uma de uma série de medidas visando anular a independência dos poderes do Estado. Ao repetidamente lançar mão do *per saltum*, a Corte perdeu o seu caráter de um tribunal extraordinário e tornou-se um tribunal ordinário de terceira instância, na medida em que os casos eram retirados de seus devidos juizes. O papel político e o conseqüente comprometimento político da Corte Suprema se misturaram: o *per saltum* no caso da privatização das Aerolíneas Argentinas é ilustrativo. A maioria dos membros que compõem a Corte é favorável à expansão dos poderes emergenciais, os quais foram virtualmente isentos de controle pelo Legislativo”.⁽²³⁾

Com a promulgação do texto reformado da Constituição argentina, em 1994, o presidente teve limitados em certa medida seus poderes de legislar por decreto. Se antes da promulgação da nova Carta a Constituição nada dizia a respeito dos

decretos de necessidade e urgência, o novo texto estabelecia: primeiro, a proibição a legislar por decreto em matérias tributárias, penais, eleitorais ou partidárias; segundo, o recurso a tal expediente apenas em situações excepcionais, nas quais fosse impossível o trâmite legislativo normal e, finalmente, a obrigatoriedade da submissão (por intermédio do Chefe de Gabinete da Presidência da República) de todo novo decreto desse tipo a uma comissão bicameral permanente no prazo de dez dias, sendo que esta deveria submeter o mesmo decreto à apreciação do plenário também em dez dias.⁽²⁴⁾ Uma solução deste tipo foi buscada tendo em vista o ímpeto decretista do presidente na implementação de seu plano de estabilização e reforma econômica: em apenas quatro anos Menem expediu 336 decretos de necessidade e urgência, contra 35 em toda a história constitucional argentina progressa.⁽²⁵⁾ Entretanto, a falta de regulamentação para os dispositivos constitucionais que regulamentavam a expedição dos decretos deixou ainda ao Presidente da República considerável margem de manobra para deles lançar mão. Se não o fez isto se deve a outras razões, que não as estritamente relacionadas à mudança do texto constitucional, as tratativas políticas estabelecidas entre os atores politicamente relevantes.⁽²⁶⁾

Mas além das prerrogativas propriamente legislativas do presidente, de seu relacionamento com os demais poderes do Estado e com os partidos políticos, é importante levar em consideração também que *policy-making* não é apenas *law-making*. Há prerrogativas governamentais do Executivo que dispensam a forma legislativa, seja em decorrência do ordenamento constitucional, seja em decorrência de legislação infraconstitucional que autoriza o Executivo a tomar diversas iniciativas de forma autônoma, sendo as ações governamentais nesse âmbito consideradas apenas administrativas ou regulatórias.⁽²⁷⁾ Torna-se importante, portanto, analisando-se situações concretas, verificar que política é implementada através de legislação e que política é implementada através de medidas regulatório-administrativas.

Num país qualquer, a capacidade autônoma do Executivo de implementar políticas que noutros países exigem a aprovação de leis levanta problemas importantes para a discussão dos problemas da governabilidade e da capacidade de exigir a prestação de contas dos governantes. Torna-se ilusório afirmar que num país o grau de dificuldade para a implementação de políticas é maior, em decorrência das maiores exigências de tramitação legislativa, se nesse país as prerrogativas regulatório-administrativas do Executivo e de suas agências são suficientes para dispensar a promulgação de leis (mesmo o Banco Central pode se encaixar nesta problemática). Esse tipo de questão torna-se particularmente importante quando se tem em vista a implementação de política econômica, caso no qual a insularização burocrática de que falam alguns autores⁽²⁸⁾ pode assumir contornos mais perceptíveis. Não é casual que autores como Arantes e Nunes refiram-se à produção de decisões governamentais em geral como atividade normativa, nela incluindo tanto medidas legais como administrativas e mesmo constitucionais. Vale citá-los:

“Atividade normativa diz respeito a decisões e ações dos órgãos estatais que recebem formulação jurídica. Em geral, essa formulação é necessária para definir com precisão conteúdos e modos de execução daquilo que se vai impor. Atividade normativa se difere de atividade legislativa por englobar diplomas formais com *status* inferior ao de lei (decretos e portarias do executivo, p. ex.) e superior (emendas constitucionais) ...”⁽²⁹⁾

Tendo em vista essas variantes da ação governamental, é importante questionar que tipo de *agenda* os Executivos nacionais levam adiante: se uma agenda majoritária ou uma agenda consociativa, para dizer na forma de uma metonímia.⁽³⁰⁾ Na primeira, os poderes autônomos do Executivo são suficientes, não havendo possibilidade de veto por outros atores ou sendo esta reduzida (medidas administrativas, regulatórias, legislativas por decreto). Na segunda, torna-se necessária a negociação constante com o Legislativo e/ou com os partidos (projetos de lei em geral, reformas constitucionais). É ainda necessária atenção à conformação legal das políticas empreendidas, com vistas a evitar iniciativas que venham, posteriormente, a ser canceladas judicialmente por vícios de processo ou por serem incompatíveis com dispositivos constitucionais. Sem contar o fato de que certas medidas podem vir a ser posteriormente contestadas judicialmente e terem dificultado seu encaminhamento por não terem sido antes negociadas com setores virtualmente contrários a elas, promovendo ajustes que talvez as tornariam aceitáveis.⁽³¹⁾

Considerando a história recente e a conjuntura atual das democracias latino-americanas podemos verificar que a agenda de políticas (*policy agenda*) tem sido marcada pelas questões da ordem econômica, de modo que os problemas da governabilidade na fase pós-autoritária têm se caracterizado pela sua profunda relação com a temática do ajuste estrutural e dos planos de estabilização. Posto isto, uma análise que tenha em vista compreender a operação dos mecanismos governamentais na conjuntura recente não tem como escapar à verificação de seu funcionamento como instrumentos de implementação dessas políticas econômicas: até que ponto os dispositivos institucionais existentes mostraram-se mais ou menos eficazes para o encaminhamento das políticas de ajuste e, ainda, em que medida reformas institucionais (de direito ou de fato) foram levadas a cabo tendo em vista as necessidades específicas da política econômica.

Com isto talvez avancemos um pouco em relação a apenas considerar que tais ou quais mecanismos institucionais possam ser mais ou menos eficazes na implementação de políticas públicas em abstrato ou observando o agregado estatístico das leis aprovadas. Considerando o ponto central da agenda política pós-autoritária na América Latina —o ajuste econômico— verifiquemos até que ponto esses mecanismos têm-se mostrado funcionais. Isto porque, se fosse outra a agenda, muito provavelmente o arcabouço institucional teria funcionado de maneira diversa. O conteúdo das políticas, quando se analisa a operação das instituições numa conjuntura particular, ganha relevo.

Estabilização, reforma e consolidação institucional: casos latino-americanos

A conjuntura pós-autoritária tem posto para os países latino-americanos uma empreitada das mais árduas, na medida em que as instituições democráticas nascentes ainda não se consolidaram e viram-se diante do desafio de superar uma crise econômica profunda, num cenário internacional de enfraquecimento da capacidade estatal de controle dos mercados. Soluções que antes se apresentavam como as mais eficazes e populares perderam força e tiveram de ser abandonadas, em nome de um novo tipo de atuação do Estado, menos interventor e ativo, mais regulatório e reativo. Ao mesmo tempo, e de forma aparentemente paradoxal, a autocracia tecnocrática prevalecente durante os governos militares e que teria em princípio de ser abandonada no novo contexto, voltou a ganhar relevo, dada a complexidade das novas tarefas no plano da política econômica, imediatas e de longo prazo.

Essas exigências impuseram em diversos países a adoção de uma agenda majoritária, em que o Executivo ocupa o cenário e impõe certos tipos de decisão aos demais atores. A Venezuela é um caso interessante deste ponto de vista. Segunda democracia mais antiga da América Latina, logo depois da Costa Rica, a Venezuela apoiou seu regime na força de seus partidos e na negociação entre eles (*concertación*). A Ação Democrática e a Copei mostravam-se, desde 1958, quando foi assinado o Pacto de Punto Fijo, os sustentáculos do regime. Graças às boas condições de governabilidade proporcionadas pelo sistema de partidos, não se verificaram, ao longo de quase trinta anos, maiores riscos para o regime. Parafraseando a Linz,⁽³²⁾ a estabilidade dos governos (capazes de implementar suas políticas), mostrou-se funcional à estabilidade do regime. Todos os executivos eleitos desde então, ou contaram com partidos e coalizões majoritárias que os apoiassem no Legislativo, ou então alguma forma de *concertación* se viabilizava de modo a permitir a convivência pacífica entre os poderes.⁽³³⁾

Ao longo dos anos 70 e 80, os dois maiores partidos prevaleciam na Câmara dos Deputados, de modo que a baixa fragmentação parlamentar contribuía para uma elevada capacidade decisória do sistema, dando respaldo às iniciativas do Executivo. À fraqueza constitucional do presidente em termos de poderes legislativos próprios, contrapunha-se sua força como líder partidário. Esta situação começou a modificar-se por ocasião do segundo mandato de Carlos Andrés Pérez, em 1989. Ele havia sido o piloto do maior *boom* econômico da história venezuelana em seu primeiro mandato, quando contou não apenas com a maioria de seu partido (AD) no parlamento, mas também com uma prosperidade econômica sem igual; nas palavras de Coppedge, "as receitas petrolíferas obtidas durante o governo de Pérez (1974-79) foram 54% maiores, em termos reais, do que aquelas recebidas por todos os governos Venezuelanos precedentes desde 1917 combinados".⁽³⁴⁾ Tal abundância de recursos permitiu uma política de gastos bastante pródiga, que não mais se

mostrou viável após a redução internacional dos preços do petróleo na década de 1980.

Ao reassumir o posto presidencial, Pérez fomentava uma elevadíssima expectativa: a de repetir o sucesso de outrora. Mas as condições internacionais eram outras, de modo que, ao invés da política econômica populista, o presidente lançou sobre a população um pacote de drásticas medidas de ajuste econômico, as quais tinham como efeito mais perceptível e imediato para a população uma brutal elevação das tarifas públicas. Isto propiciou uma enorme frustração, a qual se fez sentir de forma dramática através do tumulto urbano que ficou conhecido como *Caracazo*. As medidas de austeridade econômica tiveram forte impacto negativo sobre o nível de atividade, provocando uma redução de 8,3% do PIB em 1989, com a inflação atingindo 80%;⁽³⁵⁾ nos anos seguintes, a inflação retrocedeu, mas o nível de atividade permaneceu insatisfatório. Depois disso e de duas tentativas de golpe militar, o envolvimento do impopular governo Pérez em episódios de corrupção levou ao *impeachment* do presidente e sua substituição por um interino, que logrou aprovar no parlamento toda uma legislação de fundamental importância para o processo de ajuste, mas que não vinha se viabilizando durante a gestão anterior, deslegitimada pelo altos custos econômicos impostos por sua política e pela corrupção. Além disso, como observa Coppedge, as lideranças partidárias calculavam que quaisquer responsabilidades pelo amargor das novas medidas recairiam sobre o presidente interino, isentando as agremiações tradicionais.

Estes cálculos mostraram-se equivocados. Na seqüência (dezembro de 1993), venceu a eleição presidencial um egresso da Copei lançado como candidato independente, rompido com o partido que fundara e obtendo apenas 30,45% dos votos, com base num discurso de negação dos partidos tradicionais, muito desgastados pelos diversos fracassos —políticos e econômicos— acumulados no período recente. Além de sua reduzida votação, o trânsfuga Rafael Caldera também não contava com maioria num Congresso que apresentava o maior número de partidos efetivos da história democrática venezuelana desde 1969 (quando o mesmo Caldera fora presidente pela primeira vez). Com os partidos que o apoiavam controlando apenas 24% dos votos na Câmara e 22% no Senado, a AD fazendo-lhe oposição e a Copei vendo-o como um apóstata, o presidente tenta atropelar o Legislativo. Como descreve eufemisticamente Crisp:

“Ele suspendeu um grande número de garantias constitucionais, incluindo diversos direitos individuais, o direito à liberdade econômica e o direito de propriedade. A suspensão de garantias dá ao presidente o direito de expedir decretos com força de lei regulando qualquer atividade relacionada a esses direitos. Caldera argumentou que este poder era necessário para lidar com a crise financeira que se precipitou com a falência de diversos bancos. Aproximadamente um mês depois, o Congresso, com uma maioria composta pela AD, Copei e Causa R, restaurou todas as garantias institucionais, exceto o direito à liberdade econômica. Num movimento aparentemente inconstitucional, Caldera imediatamente voltou a suspender as mesmas garantias e ameaçou apelar

ao povo, novamente num ato aparentemente inconstitucional, se o Congresso não voltasse atrás. Após este ultimato, a AD retirou seu apoio ao restabelecimento das garantias, com vistas a evitar uma crise constitucional".⁽³⁶⁾

Caldera e os partidos que o apoiavam (inclusive, a partir de então, a AD) condicionaram o retorno à ordem constitucional à aprovação de leis que permitissem ao Executivo intervir na economia: a fixação de preços máximos, a intervenção na política cambial e, finalmente, a possibilidade de intervir nas instituições bancárias. Quando promulgou a últimas dessas leis, Caldera, *por decreto*, restabeleceu as garantias constitucionais.⁽³⁷⁾ Embora nem todas estas medidas estivessem de acordo com o novo figurino econômico adotado em escala internacional, são uma demonstração de como a emergência econômica pode vir a ser um instrumento poderoso de justificação da concentração de poderes nas mãos do Executivo.⁽³⁸⁾ Por fim, o governo Caldera acabou por tornar-se bastante impopular, contribuindo definitivamente para o desgaste do próprio regime aos olhos da população. Tal situação fez com que se viabilizasse a eleição, em 1999, do líder de uma das recentes tentativas de golpe e candidato antisistema, Hugo Chávez. Ele não apenas sagrou-se presidente, com grande maioria, como elegeu uma Assembléia Constituinte na qual detinha esmagadora maioria. A Constituinte pôs em suspenso o funcionamento de todos os demais poderes, implantando algo como uma ditadura eleita na Venezuela. Por fim, sancionou-se uma nova Constituição na Venezuela, pondo fim ao regime inaugurado no Pacto de Punto Fijo.

Na Argentina, como já foi indicado acima, a implementação da política econômica de ajuste se deu em grande medida através dos decretos de necessidade e urgência.⁽³⁹⁾ Outro recurso importante obtido pelo Executivo foi a delegação de competência legislativa pelo parlamento (leis 'omnibus'), como a Lei de Emergência Econômica de 1989.⁽⁴⁰⁾ Com a promulgação da nova Constituição foram criadas condições institucionais para que esta situação começasse a mudar e o Executivo encontrasse obstáculos ao governo autônomo não apenas no Legislativo, mas também no Judiciário.⁽⁴¹⁾ Um bom exemplo disto foi o fracasso do presidente Carlos Menem na implementação de um pacote legislativo que flexibilizava as relações de trabalho, no final de 1996. Diante da resistência do Congresso em aprovar as medidas —resistência essa verificada inclusive entre as fileiras do Partido Justicialista, de situação—, o presidente tentou implementá-las por decreto. Contudo, na seqüência, alguns tribunais passaram a considerar inconstitucionais as medidas. Com isto, o presidente viu-se obrigado a recuar⁽⁴²⁾ e uma nova lei trabalhista não foi implementada, apesar das seguidas ameaças de seu encaminhamento por decreto. Ao que tudo indica, as novas regras constitucionais estabelecidas em 1994 surtiram o efeito desejado por seus criadores, limitando as iniciativas presidenciais, apesar da falta de regulamentação infraconstitucional.

Também no caso brasileiro as medidas de estabilização puderam ser em grande medida implementadas através da agenda majoritária do Executivo. Os principais dispositivos de implementação do Plano Real se efetivaram através do

mecanismo legislativo autônomo das Medidas Provisórias (MPs). Ainda que outra política central para o processo de estabilização, o Fundo Social de Emergência (depois rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal) tenha exigido a obtenção de uma maioria congressual qualificada, pois se tratava de uma emenda constitucional,⁽⁴³⁾ muitas das principais políticas puderam ser implementadas autonomamente pelo Executivo. Para isso contribuíram também a existência de um Banco Central⁽⁴⁴⁾ dotado de considerável capacidade de intervenção —o que não é banal, se temos em vista que na Venezuela o presidente precisou chantagear o Congresso a fim de poder monitorar autonomamente o câmbio— e a aprovação, ainda no governo Fernando Collor, do Programa Nacional de Desestatização —que proporcionava ao Executivo grande liberdade na condução do processo de privatizações, o que também não é banal, bastando-se ter em vista o caso Argentino/Paraguai, em que os Congressos vêm obstaculizando a privatização da hidrelétrica binacional de Yacyretá, levando o Executivo argentino à tentativa de levar adiante o processo através de decretos, arriscando-se a ser depois contestado pelo Judiciário—.⁽⁴⁵⁾

Mas no Brasil, diversamente de vários de seus vizinhos latino-americanos, as políticas de estabilização e reforma do Estado engendraram também uma agenda *ultraconsociativa*, pois a implementação de um novo modelo de desenvolvimento orientado ao mercado, assim como a criação de condições duradouras de equilíbrio fiscal, exigiam que primeiro se desse a aprovação de reformas constitucionais —de caráter permanente e mais profundo do que o remendo representado pelo Fundo de Estabilização Fiscal—. O fato de no Brasil a Constituição ter sido aprovada *antes* que tivesse ocorrido a estabilização e, mais do que isso, *antes* que se tornasse predominante a visão de que a crise vivida representava o colapso de um modelo de Estado, mais que uma crise conjuntural da economia, fez com que a nova Carta cristalizasse muitos elementos que seriam, depois, vistos como obstáculos ao processo de ajuste estrutural e retomada do desenvolvimento: restrições ao capital estrangeiro, monopólios empresariais estatais, sistema previdenciário de difícil financiamento, elevados custos decorrentes do estatuto do funcionalismo público (sobretudo no caso dos funcionários inativos), estrutura tributária etc. Assim, enquanto diversos países latino-americanos realizaram reformas constitucionais tendo em vista modificações das regras do jogo político-institucional (Argentina, Equador, Nicarágua, Bolívia, Peru, El Salvador, México, Guatemala, entre outros), o Brasil precisou, pouco tempo depois de promulgada sua Constituição para os tempos democráticos, reformá-la do ponto de vista da ordem econômica e das questões referentes à administração pública.

Assim, o Brasil conta com ao menos três agendas governamentais: uma agenda majoritária na regulação econômica em geral e no processo de estabilização monetária, uma agenda consociativa para a implementação medidas que, requerendo legislação ordinária e/ou complementar, não poderiam (por razões diversas) ser implementadas por MPs ou por atos administrativos/regulatórios das agências do Executivo e, finalmente, uma agenda *ultraconsociativa*, a das reformas constitucio-

nais.⁽⁴⁶⁾ Maria Helena de Castro Santos também tem atentado para o caráter complexo da implementação das políticas governamentais no Brasil. Ela fala num “padrão dual de tomada de decisões”. Diz a autora:

“No caso das políticas de ajuste, parte passa pelo Congresso e parte não. A política cambial e grande número dos instrumentos de política monetária, essenciais na fase de estabilização, não passam, assim como também não passam as políticas de crédito e de comércio exterior. O Banco Central e as burocracias fazendárias produzem, em clausura relativa, sem controle social mais amplo, uma grande quantidade de instrumentos legais, caracterizando o que Diniz chama de ‘hiperatividade decisória da cúpula governamental’. A formulação da política industrial também tem passado ao largo do Congresso Nacional. Já as políticas de reforma estrutural (previdência, privatização, administrativa, tributária e fiscal) passam necessariamente pelo crivo do Legislativo, até porque dependem, em grande medida, de reforma da Constituição (...) Estamos falando, portanto, de um padrão dual do processo de tomada de decisão”.⁽⁴⁷⁾

Num trabalho posterior a autora chama a atenção para o fato de que, tendo em vista esse padrão dual, poderíamos falar numa *arena burocrática*, em que a “decisão é tomada dentro do aparelho de Estado, isto é, no âmbito do Executivo em geral e, em particular, das agências burocráticas a cargo da política ou partes da política em questão” e uma *arena democrática*, que “caracterizada pela política pluralista, gravita em torno do Congresso, seu *locus* de decisão por excelência”.⁽⁴⁸⁾ Creio que sua terminologia e a minha chamam a atenção para aspectos complementares desse processo, complementando-se.

Outro caso interessante é o do Chile. A força do executivo diante do parlamento no que diz respeito à capacidade decisória autônoma é um legado do período militar e da Constituição forjada por Pinochet para os regimes democráticos que o sucederiam. O Executivo chileno é apontado por Mainwaring e Shugart como o mais forte dentre os diversos casos latino-americanos listados.⁽⁴⁹⁾ Esta força tem sido um instrumento importante para dar continuidade às políticas econômicas orientadas para o mercado iniciadas ainda no período autoritário. Isto se faz sentir na capacidade que tem o Executivo de determinar a agenda do Congresso, através da requisição de urgência para a apreciação de certas peças legais, o que põe em suspenso toda a legislação restante que estiver porventura sendo analisada —este recurso foi utilizado em 40% dos projetos de lei enviados ao Congresso Nacional durante a presidência de Patricio Aylwin—. ⁽⁵⁰⁾

Além disso, o presidente chileno dispõe de muitos poderes de iniciativa (ativos) e de veto (reativos). No que concerne aos primeiros, como indica Siavelis, “o presidente tem o direito de ‘exercer a autoridade estatutária em todas aquelas matérias que não forem de natureza legal, sem prejuízo de seu poder de expedir outras regulamentações, decretos ou instruções que ele possa considerar apropriadas para o cumprimento da lei’”.⁽⁵¹⁾ Além disso, o presidente dispõe de um grande poder de veto, na medida em que apenas com o voto de dois terços do Congresso o

veto presidencial pode ser derrubado; assim, dificilmente uma lei que não conte com a anuência do Executivo poderá ser implementada no Chile.

Diante deste quadro, talvez mais do que o Congresso Nacional, a instituição que efetivamente tem condições de exercer seu poder autônomo com relação ao Executivo é o Banco Central independente, instituído no ocaso do regime militar como instrumento limitador das ações de futuros governantes. Ao contrário do que ocorre com os partidos e com os parlamentares, o BC não pode ser condicionado em suas iniciativas pela vontade do presidente, sendo assim talvez a principal fonte de contrapoder no arcabouço institucional chileno em seu âmbito de atuação, a política monetária —o BC, entretanto, não é eleito pelo voto popular—. É muito importante este papel do BC, já que ele coloca de antemão uma restrição de ordem constitucional a decisões que possam vir a ser tomadas por outros atores políticos, mesmo que democraticamente eleitos, no que disser respeito à sua esfera de atuação. É uma limitação prévia à vontade democrática, assim como são limitações prévias os preceitos constitucionais, impeditivos que maiorias ocasionais levem adiante ou interrompam certas políticas.⁽⁵²⁾

Na avaliação de Siavelis, a existência de identidades partidárias sólidas no Chile e a excessiva força da presidência apenas não se converteram ainda em fator de instabilidade devido à *concertación* que se seguiu ao fim do regime militar. Além disso, o amplo consenso acerca da política econômica que vem sendo implementada também reduziu os espaços para a confrontação. Não fosse isso, talvez já houvéssamos assistido a um conflito de maiores proporções no incongruente presidencialismo chileno pós-Pinochet.

Em suma, a utilização por parte do Executivo de sua capacidade autônoma de tomada de decisões diz respeito, na maior parte dos casos aqui apontados, às questões relacionadas à mudança e à gestão econômica: aos processos de estabilização, ajuste e reforma do Estado. As questões econômicas têm sido apresentadas como a razão fundamental pela qual o Executivo governa sozinho, levando a graus mais agudos o problema apontado por Haggard & Kaufman de insulação burocrática. Mais do que o isolamento da burocracia (ainda quando este ocorre de forma inserida),⁽⁵³⁾ o que se verifica é a autonomização decisória de todo o Executivo. E o que se obtém não é apenas autonomia, contudo. Mais do que isso, *prevalência com autonomia*; capacidade decisória sem *checks and balances*. No caso do BC chileno vimos que, justamente no âmbito da política monetária, em que o Executivo não conta com autonomia, ele —poder democraticamente eleito e *accountable* perante o *demos*— é contrastado por uma agência tecnocrática autônoma, não por outro poder democraticamente eleito e *accountable*.

Vale observar que os países latino-americanos que se apresentaram como exceções a esta regra têm sido aqueles nos quais o regime democrático mostrou-se mais durável e/ou estável ao longo dos anos. Historicamente, são estes os casos da Costa Rica e da Venezuela, por exemplo. O quadro 2 tem um caráter meramente ilustrativo, já que considera apenas os regimes atualmente em vigor, sem estabele-

cer uma comparação entre regimes e seus tempos de duração ao longo da história, estabelecendo padrões estatisticamente significativos. Ele traz vários casos latino-americanos considerando-se a durabilidade de seus regimes com governos eleitos e o maior ou menor poder da Presidência da República *vis-à-vis* o poder legislativo.

É interessante notar que dos quatro regimes *democráticos*⁽⁵⁴⁾ de maior duração no tempo, apenas um (a Colômbia), apresenta um Executivo forte, no que diz respeito aos seus poderes constitucionais; das democracias de longa duração a Colômbia é também a que se tem mostrado mais instável no período recente. Os outros três têm, quando muito, algum poder de veto, segundo a classificação elaborada por Shugart e Mainwaring. É interessante notar a razão apontada por John Carey para o caso da Costa Rica. Segundo o autor, a principal explicação da estabilidade democrática naquele país reside justamente na fraqueza do Executivo. Na medida em que este se vê obrigado a negociar com o Congresso e este se vê obrigado a responsabilizar-se pela produção das políticas públicas necessárias para a condução do governo, a governabilidade e, conseqüentemente, a estabilidade democrática, vêem-se asseguradas. Além disso, a baixa fragmentação partidária também contribui para o processo decisório eficaz; isto, apesar da lealdade dos parlamentares dedicar-se antes aos candidatos presidenciais que aos presidentes em exercício, já que a continuidade de suas carreiras políticas depende daqueles.⁽⁵⁵⁾ Desta perspectiva, a fraqueza do Executivo no que diz respeito aos seus poderes legislativos próprios é antes um trunfo que uma debilidade do regime democrático.

Inversamente, em países nos quais o Executivo é muito forte, o conflito entre os poderes é mais provável, pois o presidente conta com incentivos para empurrar garganta abaixo dos parlamentares e dos partidos decisões que não contam com sua anuência. Dos conflitos, decorrem mais provavelmente impasses, paralisação decisória, ingovernabilidade e, finalmente, a instabilidade do regime democrático. Assim, os regimes presidenciais que contam com Executivos fortes são, segundo a análise de Carey, os que sofrem maiores riscos. Se considerarmos que a nova agenda tem contribuído para o reforço dos poderes do Executivo, mesmo em países cuja tradição constitucional aponta no sentido contrário, em alguns casos levando inclusive a reformas institucionais que apontam nesse sentido (como na Bolívia, "informalmente" na Venezuela ou no Peru), então há motivos de preocupação com a viabilidade democrática na América Latina em tempos de reforma econômica, seja no que diz respeito à continuidade dos regimes, seja no que concerne à qualidade dessas novas democracias.

Países que, como a Costa Rica, não enfrentaram nos anos 80 e 90 restrições econômicas tão acentuadas como seus vizinhos latino-americanos, talvez não tenham *a fortiori* sido impelidas a uma guinada decisionista. Por outro lado, há casos que contrariam o determinismo econômico, como o da Nicarágua, que viveu durante os anos 80 uma tragédia social e econômica, apresentando um crescimento negativo médio anual da ordem de 2%, mas ainda assim logrou manter regime democrático competitivo, vencendo a prova da sucessão pacífica do poder e avan-

cando bastante na instalação de um regime democrático, ainda que este seja ainda institucionalmente precário (ver quadro 2). De qualquer forma, o período de tempo que temos em vista é demasiadamente curto para que possamos delinear tendências claras num ou noutro sentido. Oscilações ocorridas em determinadas conjunturas podem ser apenas elementos, redundantemente, de conjuntura, impedindo assim maiores generalizações e modelagens.

Conclusão

A agenda substantiva é afetada pela institucionalidade política, mas também exerce sobre ela efeitos, contribuindo para sua modificação. As reformas institucionais recentes em diversos países latino-americanos surgem em parte para responder às assim entendidas “insuficiências” do arcabouço institucional existente diante das novas condições da economia: seria necessário dar ao Executivo maior capacidade decisória para implementar as mudanças econômicas imprescindíveis. No Brasil, mais do que reformas institucionais, dos parâmetros do jogo político, procura-se modificar a constituição em pontos substantivos nas áreas econômica e da organização administrativa do Estado: aquilo que seria parâmetro de ação (ordenamento constitucional) converteu-se em objeto da ação política, num metajogo,⁽⁵⁶⁾ pelo fato de que constitucionalizaram-se regras bastante detalhadas acerca da organização da economia e do aparato burocrático estatal.⁽⁵⁷⁾ Na Argentina, a reação ao ímpeto decretista do presidente Carlos Menem, algo não previsto pela constituição, levou paradoxalmente à constitucionalização do direito presidencial de expedir decretos de necessidade e urgência,⁽⁵⁸⁾ já que isto permitiria, ao menos, regulamentar esse procedimento. Na Venezuela, o temor da ruptura institucional explícita levou os congressistas a aceitarem a ameaça e a chantagem do presidente Caldera, que considerava-se “atado” pelo ordenamento institucional vigente, dando-lhe maiores poderes autônomos; por fim, tudo ruiu com Chávez.

Em suma, aos obstáculos à governabilidade na América Latina tem-se respondido, em diversos casos nacionais, com a concentração de maior capacidade decisória nas mãos do Executivo. A maior complexidade técnica dos novos temas aparece como uma justificativa para essa redução dos controles do poder pelo poder, para a concessão de autonomia ao Executivo para levar adiante as medidas que considerar necessárias. Carey e Shugart apontam para o fato de que os legislativos podem optar por delegar ao Executivo capacidade decisória em decorrência desse deter maior volume de informação acerca das conexões entre decisões sobre políticas e seus resultados, tendo assim melhores condições de decidir. Outra razão para essa delegação seriam as restrições temporais. Dada a maior lentidão das decisões parlamentares *vis a vis* aquelas do Executivo, torna-se preferível delegar poder decisório ao Executivo. Tanto num caso como no outro, entretanto, há o risco de perda de controle sobre o delegado (*agency loss*), de modo que a delegação tende a

ocorrer tendo em vista os riscos da delegação e as possibilidades de retomada do controle sobre a decisão, dando-se esta por mecanismos os mais diversos (recurso ao judiciário, modificação constitucional, derrubada de vetos do Executivo a iniciativas parlamentares correlatas).⁽⁵⁹⁾

Numa situação como a Chilena, em que o Executivo tem diante de si uma outra instituição com grande autonomia, capaz de obstaculizar e condicionar sua ação, esta é um poder tecnocrático: o Banco Central. O BC pode agir "tecnicamente", de forma autônoma com relação ao Executivo e até mesmo suplantando eventuais ímpetus "populistas" por parte deste, contudo é também uma fonte de decisões que implicam risco para os cidadãos, mas que permanece alheia ao seu controle.⁽⁶⁰⁾ Esta é uma situação aparentemente paradoxal em contexto democrático, mas que pode ser equacionada se considerarmos que, devido às características do Estado contemporâneo no que diz respeito ao atendimento das demandas da sociedade e do enfrentamento dos desafios da ordem econômica, o *demos* se dispõe a arcar com maiores riscos. Em outros termos, o Estado não teria como dar resposta eficaz a certos *inputs* caso alguns de seus órgãos se mantivessem sujeitos a um controle mais efetivo, seja do próprio *demos* (*accountability* vertical), seja de outras organizações estatais (*accountability* horizontal);⁽⁶¹⁾ maior retorno em termos de políticas apenas e possível incorrendo-se em maiores riscos.⁽⁶²⁾

De qualquer forma, a independência do Banco Central apenas exacerba uma característica presente na concentração de poderes nas mãos do Executivo: o decisionismo, neste caso respaldado e justificado tecnicamente *a priori*. Ocorre que, mesmo no que diz respeito à eficácia das reformas econômicas orientadas para o mercado, o insulamento burocrático é questionável. Estudos comparativos têm demonstrado que as reformas econômicas têm-se mostrado mais bem sucedidas naqueles contextos em que os tomadores de decisão logram convencer suas *constituencies* da necessidade e adequação das reformas através de um processo de comunicação e *accountability*⁽⁶³⁾ mais efetivos. Em outros termos, talvez neste caso o maior risco seja não somente desnecessário, mas suas causas contraproducentes.

NOTAS

(1) Para uma excelente discussão em perspectiva comparada das prerrogativas do judiciário como controlador da constitucionalidade das leis ver Rogério Bastos Arantes, *Judiciário e política no Brasil*, São Paulo, Educ, Fapesp, Sumaré, 1997, capítulo I.

(2) Adam Przeworski, *The State and the citizen*, Paper apresentado no Seminário Internacional "Sociedade e a Reforma do Estado", São Paulo, 26 a 28 de março de 1998.

(3) Não pretendo estabelecer aqui uma longa discussão acerca do que venha a significar "governabilidade", uma prática que tem se tornado usual em diversos trabalhos que fazem referência ao termo. Tomo-o apenas como uma forma sintética que denota *capacidade de governo*, entendida esta como a aptidão de num determinado sistema político tomarem-se decisões sobre políticas e implementá-las.

(4) George Tsebelis, "Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo", en: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, Nº 34, pág. 91.

(5) A novidade do estudo de Tsebelis, entretanto, está menos nesse ponto do que na maneira como procura estabelecer um modelo de análise para distintos sistemas políticos. Para além de procurar compreender o funcionamento de diversos arcabouços institucionais tendo em vista o uso de dicotomias —parlamentarismo e presidencialismo, estado unitário e federalismo, bipartidarismo e multipartidarismo, modelos majoritário e consensual (ou consociativo)— Tsebelis pensa em termos de *veto players*. A maior ou menor estabilidade das políticas decorrerá do número de *veto players* envolvidos no processo decisório, de sua coesão e da congruência de suas preferências. Assim o modelo de Westminster não seria pensado como majoritário, mas como um sistema de um único *veto player*, assim como o seria a França nos momentos em que o presidente dispõe de maioria parlamentar, ou o Japão durante os anos de predomínio do PLD. Nesse sentido, "governos de coalizão em sistemas parlamentaristas, como na Itália, deverão apresentar características de estabilidade em seu processo decisório similares àquelas encontradas nos sistemas presidencialistas bicamerais, como o dos Estados Unidos". Este modelo confere maior flexibilidade a análises que tenham como parâmetro as lógicas majoritária e consensual de operação institucional como aquela com que trabalha Arend Lijphart, na medida em que Tsebelis procura superar a matriz analítica dos modelos dicotômicos, formalizando um esquema de análise mais complexo e menos sujeito à rigidez das tipologias polares. No meu entender não se trata, contudo, de uma negação da lógica majoritária/consensual proposta por Lijphart, mas de seu aprimoramento.

(6) Autores como Figueiredo & Limongi têm procurado demonstrar, através de seguidos trabalhos, que um sistema de governo frequentemente considerado ingovernável, como o brasileiro, apresenta na verdade obstáculos muito reduzidos à aprovação de iniciativas legislativas de interesse do Executivo, graças à desproporção de recursos à disposição deste poder *vis-à-vis* o Legislativo, permitindo-lhe fixar a agenda e obter a anuência do parlamento para a maior parte das políticas públicas. A este respeito ver Argelina Figueiredo & Fernando Limongi, "A atividade legislativa no Congresso pós-Constituinte", en: *Novos Estudos*, Nº 38, 1994; "Poderes Legislativos e o poder do Congresso", en: *Monitor público*, 2(5), 1995; "As reformas (des)necessárias", en: *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, Nº 4, out./dez., 1996; "Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional", en: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, Nº 29, 1995, São Paulo, ANPOCS; "Partidos políticos na Câmara dos Deputados", en: *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 38, Nº 3, 1995, Rio de Janeiro, IUPERJ.

(7) A este respeito ver o volume organizado por John M. Carey & Matthew Soberg Shugart, *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998. Nesse volume em particular, para o caso brasileiro, ver o capítulo de "Power, Timothy, The Pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil". Também para o caso brasileiro ver o excelente trabalho de Argelina Figueiredo & Fernando Limongi, "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?", en: *Novos Estudos*, Nº 47, março de 1997.

(8) É interessante notar que duas das mais antigas democracias latino-americanas, Costa Rica e Venezuela, contam com Executivos fracos —do ponto de vista de seus poderes constitucionais— e legislativos e partidos fortes.

(9) Matthew Shugart & Scott Mainwaring, "Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate", in: Matthew Shugart & Scott Mainwaring (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, págs. 40-41.

(10) A respeito da idéia de consolidação institucional dos partidos ver Angelo Panebianco, *Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici*, Bolonha, Il Mulino, 1982.

(11) Matthew Shugart & Scott Mainwaring (eds.), op. cit., págs. 48-52; Scott Mainwaring & Matthew Shugart, Conclusion: presidentialism and the party system, in: Matthew Shugart & Scott Mainwaring, (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, op. cit.

(12) Michael Coppedge, "Venezuela: the rise and fall of partyarchy", in: Jorge I. Domínguez & Abraham Lowenthal, *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore,

London, The Johns Hopkins University Press, 1996. Também sobre a Venezuela Brian Crisp, "Presidential behavior in a system with strong parties: Venezuela, 1958-1995", in: Matthew Shugart & Scott Mainwaring (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, op. cit.

(13) A discussão dos modelos majoritário e consensual (consociativo) de democracia é elaborada por Arend Lijphart, *As Democracias contemporâneas*, Lisboa, Gradiva, 1989. Mais do que modelos institucionais, creio ser útil pensar em *lógicas institucionais* de operação do processo decisório. A lógica consensual prevê a operação de mecanismos de veto por parte de minorias políticas, a lógica majoritária não.

(14) George Tsebelis, op. cit.

(15) Argelina C. Figueiredo & Fernando Limongi, "Instituições políticas e interação Executivo-Legislativo: a agenda de estabilização e reformas", *Paper* Datilografado, fevereiro de 1998. Também dos mesmos autores, "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão", em: *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 44, 1998.

(16) Este último ponto é notado por Figueiredo & Limongi, "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?", em: *Novos Estudos*, Nº 47, março, 1997.

(17) Ver Cláudio Gonçalves Couto, "A Longa Constituinte: Reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil", em: *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 41, Nº 1, 1998.

(18) O número de *veto players* partidários equivale ao número de partidos efetivos existente em cada uma das duas Casas.

(19) A respeito do caso mexicano ver Denise Dresser, "Mexico: the decline of dominant-party rule", in: Jorge I. Domínguez & Abraham Lowenthal, *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, op. cit.

(20) Nelson Rojas de Carvalho, "Do PRI ao sistema plural na transição mexicana", em: *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 40/41, 1997, pág. 97.

(21) Rose J. Spalding, "Nicaragua: politics, poverty, and polarization", in: Jorge I. Domínguez & Abraham Lowenthal, *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, op. cit.

(22) Liliana De Riz, "Argentina: democracy in turmoil", in: Jorge I. Domínguez & Abraham Lowenthal, *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, op. cit.

(23) Idem, pág. 149, nota 5.

(24) Diz o texto constitucional argentino, no item 3 do artigo 99: "O Poder Executivo não poderá em nenhum caso sob pena de nulidade absoluta e insanável, emitir disposições de caráter legislativo.

Somente quando circunstâncias excepcionais tornarem impossível seguir os trâmites ordinários previstos por esta Constituição para a sanção das leis, e não se trate de normas que regulem matéria penal, tributária, eleitoral ou o regime dos partidos políticos, poderá ditar decretos por razões de necessidade e urgência, cuja decisão se dará por acordo geral de ministros que deverão referendá-los, conjuntamente com o chefe do gabinete de ministros.

O chefe do gabinete de ministros pessoalmente e dentro de dez dias submeterá a medida à consideração da Comissão Bicameral Permanente, cuja composição deverá respeitar a proporção das representações políticas de cada Câmara. Esta comissão levará seu despacho num prazo de dez dias ao plenário de cada Câmara para seu expresso tratamento, que será de imediato considerado pelas Câmaras.

Uma lei especial sancionada com a maioria absoluta da totalidade dos membros de cada Câmara regulará o trâmite e os alcances da intervenção do Congresso". Hebe M. Leonardi de Herbón (ed.), *Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1997.

(25) Delia Ferreira Rubio & Matteo Goretti, "Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)", em: *Desarrollo Económico*, vol. 36, Nº 141, abril-junio, 1996.

(26) Devo esta informação e a observação a Vicente Palermo. Apontamento pessoal, 24/06/1998.

(27) Shugart & Mainwaring chamam atenção para esta distinção. Dizem eles: "A distinção entre leis e regulações é importante e é feita por todos os sistemas legais da América Latina. As cortes ou o procurador geral são tipicamente encarregados de determinar se um decreto regulatório de fato excede a autorização da legislação existente. Obviamente, a extensão em que este poder inadvertido é exercido depende do grau de independência atribuído a essas agências". Shugart & Mainwaring, op. cit., pág. 44, nota 33.

(28) Stephan Haggard & Robert R. Kaufman, "O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado", in: Lourdes Sola (org.), *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993. Ver também, organizado pelos mesmos autores, *The politics of economic adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

(29) Rogério Bastos Arantes & Fábio José Kerche Nunes, *Instituições judiciais e democracia no Brasil*, texto preparado para apresentação no XXII Encontro Anual da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais), GT 12 Política e Economia, Caxambu, MG, 27-31 de outubro de 1998.

(30) Os termos majoritário e consensual referem-se a tipos de instituições, mas podemos estender o seu uso a toda a agenda de políticas se consideramos a forma através da qual essa agenda é implementada.

(31) O caso da privatização da Companhia Vale do Rio Doce no Brasil é um exemplo interessante de como o recurso ao judiciário pode mostrar-se um mecanismo eficaz no retardamento de certas iniciativas: o leilão da empresa foi diversas vezes suspenso por conta de liminares judiciais considerando os mais diversos aspectos do processo. A avalanche judiciária nesse caso foi tal que levou ao destempero membros do Executivo, que chegaram a questionar a legitimidade do recurso ao judiciário.

(32) Juan Linz, *Presidencialismo ou parlamentarismo...*, op. cit..

(33) Brian Crisp, op. cit., págs. 182-185.

(34) Coppedge, op. cit., pág. 8.

(35) Idem, pág. 10.

(36) Brian Crisp, op. cit., págs. 195-196.

(37) Idem, págs. 196-197.

(38) Não só as medidas de que lançou mão Caldera não se encaixavam no modelo orientado para o mercado que a maior parte dos países latino-americanos vem adotando nos últimos anos, como também se mostraram ineficazes para conferir estabilidade à economia Venezuelana. Em meados de 1998, com o agravamento da situação econômica internacional na esteira da "Crise Asiática" iniciada em julho de 1997, a Venezuela era apontada por alguns como um dos mais vulneráveis dos países da região, tendo sua balança de pagamentos substancialmente piorada pela queda dos preços internacionais do petróleo, principal fonte de divisas do país. Embora não tenha sofrido um colapso econômico, a Venezuela acabou por sofrer nesse ano um colapso de seu sistema político, com a vitória nas eleições presidenciais de um candidato absolutamente desvinculado dos partidos políticos tradicionais e que liderara uma tentativa de golpe militar.

(39) Rubio & Goretti, op. cit.; De Riz, op. cit.

(40) Vicente Palermo, apontamento pessoal, 24/06/1998.

(41) Como já foi mencionado acima, a efetivação plena destas medidas não se deu em virtude da falta de regulamentação de alguns dos novos dispositivos constitucionais adotados.

(42) *Latin American Weekly Report*, 01, 07 e 14 de janeiro de 1997.

(43) Esse fundo permitia ao Executivo Federal reter recursos constitucionalmente vinculados com o objetivo de obter maior flexibilidade de execução orçamentária e, conseqüentemente, ter condições de reduzir os gastos, contendo o déficit público primário. Dentre os recursos vinculados estavam as dotações predeterminadas para a área de educação e as transferências obrigatórias para os fundos de participação de estados e municípios. Tratava-se, contudo, de uma solução provisória, seguidamente prorrogada desde então e que não contribui muito para o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais —ainda que tenha tido importância na conjuntura do início do processo de estabilização—.

(44) Para uma instigante discussão do papel do Banco Central brasileiro no processo de reforma do sistema bancário estadual brasileiro ver Christopher Garman, Cristiane Kerches da Silva Leite & Moisés da Silva Marques, *Impactos das relações Banco Central x Bancos Estaduais no arranjo federativo pós-1994: análise à luz do caso Banespa*, Paper apresentado ao XXII Encontro Anual da ANPOCS, GT Política e Economia, outubro de 1998.

(45) *Latin American Weekly Report*, 21 de janeiro de 1997.

(46) A este respeito ver Cláudio Gonçalves Couto, "A Longa Constituinte...", op. cit.

- (47) Maria Helena de Castro Santos, "Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte", in: *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 40, Nº 3, 1997.
- (48) Maria Helena de Castro Santos, *Que democracia? Um olhar desde a perspectiva dos países em desenvolvimento*, Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 27-28 de outubro de 1998.
- (49) Matthew Shugart & Scott Mainwaring (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, op. cit., pág. 49.
- (50) Peter M. Siavelis, "Executive-Legislative relations in post-Pinochet Chile: a preliminary assessment", in: Matthew Shugart & Scott Mainwaring (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, op. cit., págs. 325-326.
- (51) Idem, pág. 330.
- (52) Para uma discussão extremamente interessante da operação dos limites constitucionais à ação dos atores, assim como do significado mais geral do constitucionalismo de uma perspectiva da ciência política ver Marcus André de Melo, "Constitucionalismo e ação racional", in: *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 44, 1998.
- (53) "Inserida" (*embedded*) significa articulada com setores relevantes da sociedade, particularmente com os agentes econômicos chave. A este respeito ver Peter Evans, "O Estado como problema e como solução", in: *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 28/29, 1993.
- (54) Não incluo aqui o México, por razões bastante conhecidas.
- (55) John Carey, "Strong candidates for a limited office: presidentialism and political parties in Costa Rica", in: Matthew Shugart & Scott Mainwaring (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, op. cit.
- (56) Marcus André Melo, *O Jogo das regras: a política da reforma constitucional, 1993-1996*, Trabalho apresentado ao XXI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, outubro de 1996.
- (57) A este respeito ver Couto, 1997 e 1998.
- (58) Rubio & Goretti, op. cit.
- (59) Carey e Shugart elaboram uma discussão bastante detalhada das possibilidades de governo por decreto e das consequências desse padrão decisório para as relações entre os poderes em "Calling out the tanks or filling out the forms?", in: John M. Carey & Matthew Soberg Shugart, *Executive Decree Authority*, op. cit., particularmente, págs. 16-19.
- (60) A discussão da democracia como um arcabouço institucional que permite aos governados controlar os governantes e assim reduzir os riscos advindos das decisões tomadas por estes é feita por Giovanni Sartori, *A Teoria da democracia revisitada*, São Paulo, Ática, 1994, cap. 8.
- (61) Nos termos em que coloco esta discussão, o problema exposto compreende, mas extrapola a temática da falta de *accountability* horizontal a que faz referência Guillermo O'Donnell em seus trabalhos acerca da noção de democracia delegativa. A este respeito ver O'Donnell (1991, 1993, 1996, 1998a e 1998b). Para uma abordagem que compartilha da idéia de democracia delegativa considerando diversos casos latino-americanos, dentre eles o brasileiro, ver Loureiro (1997). Para abordagens críticas a essa noção, considerando sobretudo o caso argentino ver Palermo (1997) e Peruzzotti; (1998).
- (62) Este é um tema que ora desenvolvo, num novo artigo.
- (63) Leila Frischtak, "Overview: from policy reform to institutional change", in: Leila Frischtak, & Izak Atiyas (orgs.), *Governance, leadership and communication*, Washington, The World Bank, Private Sector Development Department, 1996.

BIBLIOGRAFIA

- Abrucio, Fernando Luiz & Samuels, David (1997), "A Nova política dos governadores", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 40/41.
- Abrucio, Fernando Luiz (1994), "Os Barões da Federação", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 33.
- Abrucio, Fernando Luiz (1998), *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, São Paulo, Hucitec, Departamento de Ciência Política, USP.
- Almeida, Maria Hermínia Tavares de & Moya, Maurício (1997), "A Reforma negociada: o Congresso e a política de privatização", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, Nº 34.
- Almeida, Maria Hermínia Tavares de (1996), "Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil", *Dados: revista de Ciências Sociais*, vol. 39, Nº 2.
- Andrade, Régis de Castro (1993), "Presidencialismo e reforma institucional no Brasil", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 28/29.
- Arantes, Rogério Bastos (1997), *Judiciário e política no Brasil*, São Paulo, Sumaré, Educ, Fapesp.
- Arantes, Rogério Bastos & Nunes, Fábio José Kerche (1998), *Instituições judiciais e democracia no Brasil*, Texto preparado para apresentação no XXII Encontro Anual da ANPOCS, GT 12 Política e Economia, Caxambu, MG, 27-31 de outubro.
- Banco Mundial (1997), *Relatório sobre o desenvolvimento mundial-1997. O Estado num mundo em transformação*, Washington-DC, Banco Mundial.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1992), "Problematizando uma experiência de governo: contra a corrente no ministério da Fazenda", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Nº 19, ano 7, Rio de Janeiro, ANPOCS, junho.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996), *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*, São Paulo, Editora 34.
- Buchanan, James M. (1970), "Uma Teoria individualística do processo político", in: David Easton (org.), *Modalidades de análise política*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Carey, John, "Strong candidates for a limited office: presidentialism and political parties in Costa Rica", in: Matthew Shugart & Scott Mainwaring (eds.) (1997) *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carey, John M. & Shugart, Matthew Soberg (eds.) (1998), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carvalho, Nelson Rojas de (1997), "Do PRI ao sistema plural na transição mexicana", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 40/41.
- Castro Santos, Maria Helena de (1997), "Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte", *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 40, Nº 3.
- Castro Santos, Maria Helena de (1998), *Que democracia? Um olhar desde a perspectiva dos países em desenvolvimento*, Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 27-28 de outubro.
- Coppedge, Michael (1996), "Venezuela: the rise and fall of partyarchy", in: Domínguez, Jorge I. & Lowenthal, Abraham, *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press.
- Costa, Valeriano Mendes Ferreira (1993), "Sistema de governo e administração pública no Brasil", in: Andrade, Régis de Castro & Jaccoud, Luciana (orgs.), *Estrutura e organização do Poder Executivo: administração pública brasileira*, Brasília, Secretaria de Administração Federal, ENAP.
- Couto, Cláudio Gonçalves (1997), "A Agenda constituinte e a difícil governabilidade", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 39, São Paulo, CEDEC.
- Couto, Cláudio Gonçalves (1998), "A Longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil", *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 41, Rio de Janeiro, IUPERJ.

- Couto, Cláudio Gonçalves (1998a), "Negociação, decisão, governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano", in: Régis de Castro Andrade (org.), *O Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*, São Paulo, Edusp, Fapesp.
- Crisp, Brian (1997), "Presidential behavior in a system with strong parties: Venezuela, 1958-1995", in: Matthew Shugart & Scott Mainwaring (eds.) (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*, op. cit.
- De Riz, Lilianna (1996), "Argentina: democracy in turmoil", in: Domínguez, Jorge I. & Lowenthal, Abraham, *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press.
- Dresser, Denise (1996), "Mexico: the decline of dominant-party rule", in: Domínguez, Jorge I. & Lowenthal, Abraham, *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, op. cit.
- Easton, David (1968), *Uma Teoria de análise política*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Elster, Jon (1991), *Marx hoje*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Elster, Jon (1993), *Peças e engrenagens das ciências sociais*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- Evans, Peter (1993), "O Estado como problema e como solução", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 28/29.
- Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando (1994), "A atividade legislativa no Congresso pós-Constituinte", *Novos Estudos*, Nº 38, março.
- Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando (1995), "Poderes Legislativos e o poder do Congresso", *Monitor público*, 2(5).
- Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando (1995a), "Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, Nº 29, São Paulo, ANPOCS.
- Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando (1995b), "Partidos políticos na Câmara dos Deputados", *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 38, Nº 3, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando (1996), "As reformas (des)necessárias", *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, Nº 4, out./dez.
- Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando (1997), "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?", *Novos Estudos*, Nº 47, março.
- Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando (1998a), *Instituições políticas e interação Executivo-Legislativo: a agenda de estabilização e reformas*, Paper Datilografado, fevereiro, 1998.
- Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando (1998b), "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 44.
- Fiori, José Luiz (1995), "A Governabilidade democrática na nova ordem econômica", Coleção Documentos, Série *Teoria Política*, Nº 13, São Paulo, IEA-USP.
- Fiori, José Luiz (1995a), *Em busca do dissenso perdido*, Rio de Janeiro, Insight.
- Frischtak, Leila, "Overview: from policy reform to institutional change", in: Frischtak, Leila & Atiyas, Izak (orgs.) (1996), *Governance, leadership and communication*, Washington, The World Bank, Private Sector Development Department.
- Gamarrá, Eduardo A., (1996), "Bolivia: managing democracy in the 1990s", in: Domínguez, Jorge I. & Lowenthal, Abraham, *Constructing democratic governance...*, op. cit.
- Garman, Christopher, Leite, Cristiane Kerches da Silva & Marques, Moisés da Silva (1998), *Impactos das relações Banco Central x Bancos Estaduais no arranjo federativo pós-1994: análise à luz do caso Banespa*, Paper apresentado ao XXII Encontro Anual da ANPOCS, GT Política e Economia, outubro.
- Haggard, Stephan & Kaufman, Robert R. (1993), "O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado", in: Sola, Lourdes (org.), *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Isaacs, Anita (1996), "Ecuador: democracy standing the test of time?", in: Domínguez, Jorge I. & Lowenthal, Abraham, op. cit.

- Lamounier, Bolívar & Souza, Amaury de (coords.) (1995), *O Congresso Nacional e as reformas* (relatório de pesquisa), São Paulo, IDESP, abril.
- Lamounier, Bolívar & Souza, Amaury de (coords.) (1995a), *O Congresso Nacional frente aos desafios da Reforma do Estado* (relatório de pesquisa), São Paulo, IDESP, Setembro.
- Lamounier, Bolívar (1988), "O «Brasil autoritário» revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura", in: STEPAN, Alfred (org.), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Lamounier, Bolívar (1996), *A Democracia brasileira no limiar do século 21*, Série Pesquisas, Nº 5. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Lamounier, Bolívar (1997), "O Calvário das reformas", *Gazeta Mercantil*, 02/07/1997, pág. A-3.
- Lijphart, Arend (1989), *As Democracias contemporâneas*, Lisboa, Gradiva.
- Loureiro, María Rita (1997), *Gestão Econômica nas Democracias Delegativas da América Latina*, Trabalho apresentado no XXI Congresso da ALAS-São Paulo, agosto.
- Loureiro, María Rita & Abrucio, Fernando Luiz (1998), *Política e burocracia na nova ordem democrática brasileira*, Relatório do Núcleo de Publicações e Pesquisas, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- Mainwaring, Scott (1993), "Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 28/29, São Paulo, CEDEC.
- Martínez-Lara, Javier (1996), *Building democracy in Brazil: the politics of constitutional change, 1985-95*, Londres, MacMillan, Nova York, St. Martin's Press.
- Melo, Marcus André (1996), *O Jogo das regras: a política da reforma constitucional, 1993-1996*, Trabalho apresentado ao XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, outubro.
- Melo, Marcus André (1998), "Constitucionalismo e ação racional", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 44.
- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, DF, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1991), "Democracia delegativa", *Novos Estudos*, Nº 31, outubro.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais", *Novos Estudos*, Nº 36, julho.
- O'Donnell, Guillermo (1996), "Uma outra institucionalização", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 37.
- O'Donnell, Guillermo (1998a), "Accountability horizontal e novas poliarquias", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 44.
- O'Donnell, Guillermo (1998b), "Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina", *Novos Estudos*, Nº 51, julho.
- Olson, Mancur (1971), *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Palermo, Vicente (1997), *Reformas económicas y identidades políticas. Caminos inciertos en Brasil y Argentina*, Trabalho apresentado ao XXI Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia, São Paulo, setembro de 1997.
- Palermo, Vicente (1997a), *Brasil: la presidencia de Cardoso*, Manuscrito não publicado.
- Palermo, Vicente (1998) *Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada*, Paper apresentado ao Congresso da Lasa, Chicago.
- Panbianco, Angelo (1982), *Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici*. Bolonha, Il Mulino.
- Panbianco, Angelo (1986), "Burocrazie pubbliche", in: Pasquino, Gianfranco (org.), *Manuale di scienza della politica*, Bolonha, Il Mulino.
- Peruzzotti, Enrique (1998), "Mememismo y reforma: revisando el modelo de democracia delegativa", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 45.
- Przeworski, Adam (1998), *The State and the citizen*, Paper apresentado no Seminário Internacional "Sociedade e a Reforma do Estado", São Paulo, 26 a 28 de março.
- Quirk, Paul J. (1989), "The cooperative resolution of policy conflict". *American Political Science Review*, vol. 83, Nº 3, setembro.

- Rubio, Delia Ferreira & Goretti, Matteo (1996), "Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)", *Desarrollo Económico*, vol. 36, Nº 141, abril-junho.
- Sallum JR, Brasília & Kugelmas, Eduardo (1993), "O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80", in: Sola, Lourdes (org.), *Estado, mercado e democracia: política e economia comparada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Sallum JR., Brasília (1994), "Transição política e crise de Estado", *Lua Nova: revista de cultura e política*, Nº 32, São Paulo, CEDEC.
- Shugart, Matthew & Mainwaring, Scott (eds.) (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter M. (1997), "Executive-Legislative relations in post-Pinochet Chile: a preliminary assessment", in: Shugart, Matthew & Mainwaring, Scott. (eds.) (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*, op. cit.
- Sola, Lourdes & Paulani, Leda (orgs.) (1995), *Lições da década de 80*, São Paulo, Edusp, Unrisd.
- Sola, Lourdes (org.) (1988), *O Estado da transição: política e economia na Nova República*, São Paulo, Vértice.
- Sola, Lourdes (org.) (1993), *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Spalding, Rose (1996), "Nicaragua: politics, poverty, and polarization", in: Domínguez, Jorge I. & Lowenthal, Abraham, *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990*, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press.
- Stokes, Susan (1996), "Peru: the rupture of democratic rule", in: Domínguez, Jorge I. & Lowenthal, Abraham, *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press.
- Tsebelis, George (1997), "Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, Nº 34.
- Whitehead, Laurence (1993), "On reform of State, and regulation of the market", *World Development*, special issue, vol. 21, Nº 8.

Quadro 1
Lógicas decisórias nos presidencialismos brasileiro e mexicano de acordo com a arena de decisão

	Arena Partidário-Parlamentar	Arena Legislativa Autônoma do Executivo
Brasil	Consociativa	Majoritária
México	Majoritária	N/A

Quadro 2
Duração de regimes eleitos e poderes legislativos
e características partidárias

País	Anos de Inauguração	Poderes Legislativos do Presidente	Poderes Partidários do Presidente
México	1930	Potencialmente marginal	Partido Hegemônico hoje em declínio
Costa Rica	1940	Potencialmente marginal	Partidos fortes liderados pelos candidatos presidenciais
Colômbia	1959	Potencialmente dominante/Ativo	Maioria legislativa situacionista durante 81,8% do tempo
Venezuela*	1959	Potencialmente marginal	Partidos fortes; <i>concertación</i>
República Dominicana	1967	Veto forte (reativo)	Maioria legislativa situacionista durante 62,4% do tempo
Equador	1980	Potencialmente dominante	Partidos frágeis; fragmentação
Peru	1981 (1993)	Ativo	Recentemente, maioria situacionista em 66,7% do tempo. Sistema partidário em desagregação Bolívia
Bolívia	1983	Veto forte (reativo)	Coalizões reiteradas; <i>concertación</i>
Honduras	1983	Potencialmente marginal	Maioria legislativa situacionista durante 100% do tempo
Argentina	1984		Partidos fortes
El Salvador	1985	Veto forte (reativo)	<i>Concertación</i>
Nicarágua	1985	Potencialmente marginal	Fragmentação partidária; sistema em redefinição
Uruguai	1985	Veto forte, iniciativa exclusiva	Partidos fortes; maioria legislativa durante 45,5% do tempo
Brasil	1985	Potencialmente dominante com veto fraco	Partidos frágeis; sistema em redefinição; elevada fragmentação
Guatemala	1986 (1994)	Veto forte, iniciativa exclusiva	Partidos frágeis; fragmentação partidária; sistema em redefinição
Paraguai	1990	Potencialmente marginal	Partidos fortes
Chile	1991	Potencialmente dominante	Partidos fortes; sistema relativamente fragmentado; <i>concertación</i>
Panamá	1991	Veto forte (reativo)	Partidos frágeis

* Com o "golpe branco" de Chávez, talvez não fosse mais o caso de manter a Venezuela neste quadro.

Fontes: *Latin American Special Report*, Nº 5, outubro de 1996; Domínguez, Jorge I. & Lowenthal, Abraham, *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990*, op. cit.; Shugart, Matthew & Mainwaring, Scott (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, op. cit.