

Os Mecanismos do ajuste instituições e agendas na política econômica*

Cláudio Gonçalves Couto†

Relação entre os poderes, governabilidade e a agenda política

Num modelo presidencialista ideal, a análise do relacionamento entre os poderes levanta como tema central a questão do controle recíproco, 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 leis¹ – enfim, diferentes formas de iniciativa e veto podem ter lugar, de acordo com o arcabouço institucional vigente.

Já o debate acerca da governabilidade² tem como uma de suas temáticas principais exatamente 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

* 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.

† Professor do Departamento de Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

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

² 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

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”³. 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 político⁴.

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. Uma vez que se governa 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. A chave do relacionamento entre esses dois poderes geralmente estará, portanto, no maior ou menor sucesso obtido pelo Executivo em suas tratativas com o Legislativo, tendo em vista a aprovação das leis de seu interesse.

Assim, um sistema político no qual o parlamento aprovasse grande parte da legislação de interesse do Executivo num prazo reduzido seria governável e as críticas a um eventual papel do

denota *capacidade de governo*, entendida esta como a aptidão de num determinado sistema político tomarem-se decisões sobre políticas e implementá-las.

³ Tsebelis, George. “Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, n° 34, p. 91.

⁴ 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 domínio 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

parlamento como mecanismo de veto às iniciativas daquele Poder, injustificáveis. Autores como Figueiredo & Limongi têm procurado demonstrar, através de seguidos trabalhos, que um sistema de governo freqüentemente 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 públicas⁵. Além disso, o presidente disporia muitas vezes de poderes legislativos próprios (poder de decreto, ou algo semelhante), podendo implementar leis sem a prévia autorização parlamentar⁶.

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 parlamento 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 Legislativo 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 reduzida⁷.

Mas além das capacidades legislativas próprias do Executivo, um outro fator pode contribuir para a produtividade legal: as características do sistema partidário. Um sistema partidário 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

polares. No meu entender não se trata, contudo, de uma negação da lógica majoritária/consensual proposta por Lijphart, mas de seu aprimoramento.

⁵ A este respeito ver Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando. “A atividade legislativa no Congresso pós-Constituinte”. *Novos Estudos*, n° 38, 1994; “Poderes Legislativos e o poder do Congresso”. *Monitor público*, 2(5), 1995; “As reformas (des)necessárias”. *São Paulo em perspectiva*, vol. 10, n° 4, out./dez. 1996; “Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*; vol. 10, n° 29, 1995. São Paulo: ANPOCS; “Partidos políticos na Câmara dos Deputados”. *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 38, n° 3, 1995. Rio de Janeiro: IUPERJ.

⁶ Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando. “O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?”. *Novos Estudos*, n° 47, março de 1997

⁷ 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.

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 poderíamos 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”⁸.

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 partidos⁹) 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 constitucional, como a mexicana¹⁰, 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 seria um caso de presidente constitucionalmente fraco com partidos fortes ao ponto de permitir ao longo dos anos uma capacidade decisória considerável¹¹. Amplos poderes legislativos do presidente, no primeiro caso,

⁸ Shugart, Matthew & Mainwaring, Scott. *Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate*. In Shugart, Matthew & Mainwaring, Scott (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 40-1.

⁹ A respeito da idéia de consolidação institucional dos partidos ver Panebianco, Angelo. *Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici*. Bolonha, Il Mulino, 1982.

¹⁰ Shugart, Matthew & Mainwaring, Scott, *op. cit.*, pp. 48-52; Mainwaring, Scott & Shugart, Matthew. *Conclusion: presidentialism and the party system*. In Shugart, Matthew & Mainwaring, Scott (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

¹¹ Coppedge, Michael. *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, 1996. Também sobre a Venezuela Crisp, Brian, *Presidential behavior in a system with strong parties: Venezuela, 1958-1995*.

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 consociativos¹² 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 seguinte quadro para esses dois casos nacionais:

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

Utilizando a terminologia de Tsebelis¹³, 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

In Shugart, Matthew & Mainwaring, Scott (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

¹² A discussão dos modelos majoritário e consensual (consociativo) de democracia é elaborada por Lijphart, Arend, *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.

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 hiperinflação¹⁴.

Além disso, no período recente (pós-Plano Real), a tônica tem sido a 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 equívale à implementação de uma lei¹⁵, 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 Provisórias¹⁶. 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 parlamentares¹⁷.

Já o presidente mexicano, até hoje, lida com um cenário majoritário em decorrência do controle exercido por ele sobre o PRI¹⁸. Uma eventual vitória de um candidato opositor presidencial, cada vez mais plausível em decorrência das progressivas reformas do sistema eleitoral que vêm sendo promovidas naquele país e do desgaste do Executivo mexicano devido às dificuldades econômicas, entretanto, poderia conduzir a um típico impasse presidencialista, sobretudo havendo um descasamento entre as eleições para o Congresso e aquelas para a Presidência da República, gerando uma maioria parlamentar opositora. Aliás, as últimas eleições mexicanas já deram uma pequena demonstração desta possibilidade: o PRI obteve apenas 47% das cadeiras na Câmara dos

¹³ Tsebelis, George, op. Cit..

¹⁴ Figueiredo, Argelina C. & Limongi, Fernando, “Instituições políticas e interação Executivo-Legislativo: a agenda de estabilização e reformas”. *Paper* Datilografado, fevereiro de 1998.

¹⁵ Este último ponto é notado por Figueiredo & Limongi, “O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?”. *Novos Estudos*, n° 47, março de 1997.

¹⁶ Ver Couto, Cláudio Gonçalves. *A Longa Constituinte: Reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. Dados: revista de ciências sociais*, vol. 41, n° 1, 1998.

¹⁷ O número de *veto players* partidários equívale ao número de partidos efetivos existente em cada uma das duas Casas.

¹⁸ A respeito do caso mexicano ver Dresser, Denise, Mexico: the decline of dominant-party 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, 1996.

Deputados, perdendo pela primeira vez na história sua condição majoritária¹⁹. Diante deste fato, mesmo a lógica majoritária apontada no Quadro 1 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 democrática²⁰.

Situação diversa é aquela que tem vivido a Argentina nos últimos anos. Lá, o presidente Carlos Menem não só vinha contando 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 poderes²¹. Não apenas o Legislativo vinha deixando 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 do Tribunal de Contas, 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.”*²²

¹⁹ Carvalho, Nelson Rojas de, “Do PRI ao sistema plural na transição mexicana”. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n.ºs 40/41, 1997, p. 97.

²⁰ Spalding, Rose J., Nicaragua: politics, poverty, and polarization. In Domínguez, Jorge I. & Lowenthal, Abraham. *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

²¹ De Riz, Liliana, 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, 1996.

²² Idem, *ibidem*, p. 149 n. 5.

Com a promulgação da nova 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. 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 progressa²³. 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 relevantes²⁴.

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 regulatórias²⁵. 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.

²³ Rubio, Delia Ferreira & Goretti, Matteo, “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, n° 141 (abril-junio 1996), pp. 443-74.

²⁴ Devo esta informação e a observação a Vicente Palermo. Apontamento pessoal, 24.06.1998.

²⁵ 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.*, p. 44, n. 33.

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 das questões referentes à governabilidade e à 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 autores²⁶ pode assumir contornos mais perceptíveis.

Da mesma forma, 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 metonímia²⁷. 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 aceitáveis²⁸.

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. Os problemas da governabilidade na fase pós-autoritária têm se caracterizado pela sua

²⁶ Haggard, Stephan & Kaufman, Robert R. 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, 1993. Ver também, organizado pelos mesmos autores, *The politics of economic adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

²⁷ 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.

²⁸ 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 da equipe governamental, que chegaram a questionar a legitimidade do recurso ao judiciário.

profunda relação com a temática do ajuste estrutural e dos planos de estabilização. Posto isto, cremos ser interessante para a compreensão dos mecanismos da governabilidade na conjuntura recente verificar sua maior ou menor relação com as políticas econômicas implementadas: até que ponto os dispositivos institucionais existentes mostraram-se mais ou menos eficazes para a implementação 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 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 a estatística 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

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, imediata 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 mostraram-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 Linz²⁹, 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 poderes³⁰.

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”³¹. 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 quebra-quebra 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%³²; 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

²⁹ Linz, Juan, *Presidencialismo ou parlamentarismo...*, *op. cit.*

³⁰ Crisp, Brian, *op. cit.*, pp. 182-85.

³¹ Coppedge, *op. cit.*, p. 8.

³² Idem, *ibidem*, p. 10.

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 trãnsfuga 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”.*³³

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 constitucionais³⁴. Embora nem todas estas medidas estivessem de acordo com o novo figurino econômico adotado em escala internacional, são uma demonstração de

³³ Crisp, Brian, *op. cit.*, pp. 195-6.

³⁴ Idem, *ibidem*, pp. 196-7.

como a emergência econômica pode vir a ser um instrumento poderoso de justificação da concentração de poderes nas mãos do Executivo³⁵.

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 urgência³⁶. Outro recurso importante obtido pelo Executivo foi a delegação de competência legislativa pelo parlamento (leis ‘*omnibus*’), como a Lei de Emergência Econômica de 1989³⁷. 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 Judiciário³⁸. 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 recuar³⁹ 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 constitucional⁴⁰, muitas das

³⁵ 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 mostrou-se 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.

³⁶ Rubio & Goretti, *op. cit.*; De Riz, *op. cit.*.

³⁷ Vicente Palermo, apontamento pessoal, 24.06.1998.

³⁸ 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.

³⁹ *Latin American Weekly Report*, 01, 07 e 14 de janeiro de 1997.

⁴⁰ Esse fundo permitia ao Executivo Federal reter recursos constitucionalmente vinculados com o objetivo de reduzir os gastos e, conseqüentemente, conter o déficit público. 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,

principais políticas puderam ser implementadas autonomamente pelo Executivo. Para isso contribuíram também a existência de um Banco Central 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/Paraguaio, 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 Judiciário⁴¹.

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, 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 diversas 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

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.

ser implementadas por MPs ou por atos administrativos/regulatórios das agências do Executivo e, finalmente, uma agenda ultraconsociativa, a das reformas constitucionais⁴².

Outro caso interessante é o do Chile. A força do executivo 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 listados⁴³. 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 Aylwin⁴⁴.

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’”⁴⁵. 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, uma instituição que efetivamente tem condições de exercer seu poder autônomo com relação ao Executivo é o Banco Central independente. 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 uma fonte de contrapoder no arcabouço institucional chileno – o BC, entretanto, não é eleito pelo voto popular.

⁴¹ *Latin American Weekly Report*, 21 de janeiro de 1997.

⁴² A este respeito ver Couto, Cláudio Gonçalves. “A Longa Constituinte...”, *op. cit.*

⁴³ Shugart, Matthew & Mainwaring, Scott. Presidentialism and democracy in Latin America, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁴ Siavelis, Peter M.. Executive-Legislative relations in post-Pinochet Chile: a preliminary assessment. In Shugart, Matthew & Mainwaring, Scott (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 325-6.

⁴⁵ Idem, *ibidem*, p. 330.

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 houvéssimos assistido a um conflito de maiores proporções no desequilibrado 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, às questões relacionadas à mudança 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 inserida⁴⁶), 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*.

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. Historicamente, são estes os casos da Costa Rica e da Venezuela, por exemplo. O quadro a seguir traz os regimes 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.

⁴⁶ Evans, Peter. “O Estado como problema e como solução”. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n.º 28/29, 1993.

Quadro 2

Duração de Regimes eleitos e poderes legislativos e características partidárias

Pais	Anos	Poderes Legislativos do Presidente	Poderes Partidários do Presidente
México	68	Potencialmente marginal	Partido Hegemônico hoje em declínio
Costa Rica	48	Potencialmente marginal	Partidos fortes liderados pelos candidatos presidenciais
Colômbia	39	Potencialmente dominante/Ativo	Maioria legislativa situacionista durante 81,8% do tempo
Venezuela	39	Potencialmente marginal	Partidos fortes; <i>concertación</i>
República Dominicana	31	Veto forte (reativo)	Maioria legislativa situacionista durante 62,4% do tempo
Equador	18	Potencialmente dominante	Partidos frágeis; fragmentação
Peru	17 (5)	Ativo	Recentemente, maioria situacionista em 66,7% do tempo. Sistema partidário em desagregação
Bolívia	15	Veto forte (reativo)	Coalizões reiteradas; <i>concertación</i>
Honduras	15	Potencialmente marginal	Maioria legislativa situacionista durante 100% do tempo
Argentina	14	Potencialmente dominante	Partidos fortes
El Salvador	13	Veto forte (reativo)	<i>Concertación</i>
Nicarágua	13	Potencialmente marginal	Fragmentação partidária; sistema em redefinição
Uruguai	13	Veto forte, iniciativa exclusiva	Partidos fortes; maioria legislativa durante 45,5% do tempo
Brasil	12	Potencialmente dominante com veto fraco	Partidos frágeis; sistema em redefinição; elevada fragmentação
Guatemala	12 (4)	Veto forte, iniciativa exclusiva	Partidos frágeis; fragmentação partidária; sistema em redefinição
Paraguai	8	Potencialmente marginal	Partidos fortes
Chile	7	Potencialmente dominante	Partidos fortes; sistema relativamente fragmentado; <i>concertación</i>
Panamá	7	Veto forte (reativo)	Partidos frágeis

Baseado nas seguintes fontes: *Latin American Special Report*, n° 5, outubro de 1996; Domínguez, Jorge I. & Lowenthal, Abraham. *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1996; Shugart, Matthew & Mainwaring, Scott (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

É interessante notar que dos quatro regimes democráticos⁴⁷ 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. 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 devotar-se antes aos candidatos presidenciais que aos presidentes em exercício, já que a continuidade de suas carreiras políticas depende daqueles⁴⁸. 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 fosse muito forte, o conflito entre os poderes seria mais provável, pois o presidente contaria com incentivos para empurrar garganta abaixo dos parlamentares e dos partidos decisões que não contam com sua anuência. Dos conflitos, decorreriam mais provavelmente impasses, paralisia decisória, ingovernabilidade e, finalmente, a instabilidade do regime democrático. Assim, os regimes presidenciais que contam com Executivos fortes seriam, segundo a análise de Carey, os que sofreriam os 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.

⁴⁷ Não incluo aqui o México, por razões bastante conhecidas.

⁴⁸ Carey, John, Strong candidates for a limited office: presidentialism and political parties in Costa Rica. In Shugart, Matthew & Mainwaring, Scott (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

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 surge em parte para responder às assim entendidas “insuficiências” do arcabouço institucional existente diante das novas condições: seria necessário dar ao Executivo maior capacidade decisória para implementar as reformas econômicas tão necessárias. No Brasil, mais do que reformas institucionais, procura-se modificar a constituição em pontos substantivos: aquilo que é parâmetro de ação (ordenamento constitucional) converte-se em objeto da ação política, num metajogo⁴⁹. 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 urgência⁵⁰. Na Venezuela, o temor da ruptura institucional explícita levou os congressistas a aceitarem a ameaça e a chantagem do presidente, que considerava-se “atado” pelo ordenamento institucional vigente.

Em suma, às dificuldades existentes 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 a essa redução dos controles do poder pelo poder. 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 ímpetos “populistas” por parte deste, contudo é também uma fonte de decisões que implicam risco para os cidadãos, mas que permanece alheia ao seu controle⁵¹. Esta é uma situação paradoxal em contexto democrático. 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

⁴⁹ Melo, Marcus André. O Jogo das regras: a política da reforma constitucional, 1993-1996. Trabalho apresentado ao XXI Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, MG, outubro de 1996.

⁵⁰ Rubio & Goretti, *op. cit.*

⁵¹ 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 Sartori, Giovanni, *A Teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994, cap. 8.

em que os tomadores de decisão logram convencer suas *constituencies* da necessidade e adequação das reformas através de um processo de comunicação e *accountability*⁵².

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 também 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 2,0%, mas ainda assim logrou manter regime democrático competitivo, vencendo a prova da sucessão pacífica do poder e avançando 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.

⁵² Frischtak, Leila. Overview: from policy reform to institutional change. In Frischtak, Leila & Atiyas, Izak (orgs.). *Governance, leadership and communication*. Washington: The World Bank, Private Sector Development Department, 1996.