

SISTEMA DE GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Cláudio Gonçalves Couto

COLEÇÃO

Governo e
Políticas Públicas

Sistema de governo e políticas públicas

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretoria de Seleção e Formação de Carreiras

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação

Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

Sistema de governo e políticas públicas

Cláudio Gonçalves Couto, professor do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP.

Brasília – DF
Enap
2019

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

C871s Couto, Cláudio Gonçalves.
Sistema de governo e políticas públicas / Cláudio
Gonçalves Couto -- Brasília: Enap, 2019.
136 p. : il. –

ISBN: 978-85-256-0120-9

1 Democracia. 2. Sistema de Governo. 3. Governança. 4.
Governabilidade. 5. Políticas Públicas. 6. Sistema Político. I.
Título.

CDU 321.7 (81)

Ficha Catalográfica por: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178

Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

Introdução.....	7
Capítulo 1 – Controle democrático e Hierarquia decisória	9
Democracia, escopo do poder e controles.....	9
Processo de governo e hierarquia decisória.....	20
Capítulo 2 – Capacidade decisória sistêmica no Brasil	47
A tese da baixa capacidade governativa.....	55
A tese da alta capacidade governativa	64
A necessidade de uma análise sistêmica.....	69
Capítulo 3 – Multiplicidade de agendas e sistema de governo.....	73
A agenda majoritária: capacidade normativa autônoma do Executivo.....	79
A agenda ultraconsociativa: reformas constitucionais	92
Uma ampla coalizão: imposição da agenda constituinte	102
Capítulo 4 – Instrumentos de decisão política	105
A capacidade normativa autônoma do Executivo: decretos e medidas provisórias.....	105
O caminho congressual: leis e emendas constitucionais	113
Leis	114
Emendas constitucionais.....	118
Capítulo 5 – Conclusões	125
<i>Polity, politics, policies</i> : o caso brasileiro.....	125
A fluidez das conjunturas e a fluidez de instituições recentes: dificuldades para a generalização	128
Referências bibliográficas	131

INTRODUÇÃO

Procuro neste livro elaborar uma discussão acerca do funcionamento do sistema político brasileiro contemporâneo. Uma parte dessa discussão passa em revista o debate sobre a capacidade de governo que as instituições democráticas brasileiras proporcionam, apresentando entendimentos polares segundo os quais, por um lado, nossa democracia era vista como quase que simplesmente ingovernável e, por outro, decisionista. O quadro é mais complexo do que isso, e o avanço das pesquisas sobre o funcionamento de nossas instituições políticas desde o início dos anos 2000 contribuiu bastante para entendimentos mais sofisticados e, por isso mesmo, menos simplistas. De forma bastante resumida, podemos dizer que nosso sistema político (entendido aí o conjunto das instituições de governo) é o resultado de uma combinação entre mecanismos mais voltados à facilitação da tomada de decisões, uns, ou ao controle sobre tais decisões, outros.

O tratamento que procuro dar a essas questões é analítico, mais que normativo. Não pretendo estipular juízos acerca da “boa” ou “má” qualidade da democracia brasileira, mas sim compreender alguns aspectos do funcionamento mais geral do seu arcabouço institucional, à luz de uma certa concepção teórica do que sejam características essenciais de um regime constitucional democrático. Para mencionar SARTORI (1994), diria que procuro realizar aqui antes uma abordagem **descritiva** que **prescritiva** da democracia brasileira, muito embora tal descrição esteja ancorada em alguns entendimentos prévios e suponha, também, uma determinada escolha normativa. Enfim, procuro observar de que forma o real funcionamento do conjunto das instituições brasileiras pode ser analisado tendo em vista um certo modelo de democracia e o lugar que nele têm três diferentes dimensões do processo político democrático, a saber: a dimensão da **constituição do Estado** democrático, a dimensão do **desenrolar do jogo político** e, por fim, a dimensão da produção das **ações de governo**. Procurarei compreender de que modo, na história

política recente do país, é possível verificar o encadeamento complexo dessas três dimensões.

No primeiro capítulo, elaborarei uma breve discussão teórica acerca dos temas do controle democrático e da hierarquia das decisões normativas num regime poliárquico (ou democrático), a qual deverá servir de base para a análise mais específica do caso brasileiro, que terá lugar nos capítulos subsequentes. Estabelecerei uma distinção entre três diferentes níveis da política – o estrutural (das regras), o dinâmico (do jogo) e o dos resultados (as decisões) –, indicando também a relação complexa existente entre eles.

No segundo capítulo, procuro chamar a atenção para a necessidade de uma análise sistêmica e dinâmica do processo decisório governamental e das instituições responsáveis por ele. Defendo, primeiramente, que se deve dar atenção à existência de mudanças importantes no arcabouço institucional num curto lapso de tempo em períodos de transição de regime e reconstrução institucional, como aquele por que passou o Brasil durante os anos 80 e 90 do século passado. Depois, que se deve considerar esse arcabouço em sua complexidade, atentando para a existência de diferentes mecanismos decisórios cujo funcionamento é bastante distinto, mas que operam de forma articulada, de modo que a própria operação de alguns deles muitas vezes requer a ativação de outros. Defendo, enfim, a necessidade de uma análise sistêmica que busque dar conta dessa articulação e das transformações ocorridas ao longo de um período marcado, ele mesmo, pela mudança institucional.

No capítulo 3, apresento de forma mais organizada minha perspectiva de análise, que visa levar em consideração a existência de diferentes agendas institucionais a operar articuladamente na implementação de um programa geral de governo.

CAPÍTULO 1 – CONTROLE DEMOCRÁTICO E HIERARQUIA DECISÓRIA

Democracia, escopo do poder e controles

Uma dicotomia básica presente na configuração constitucional das democracias é a da oposição entre o **alcance** e os **limites** do poder do Estado. O **alcance** diz respeito àquilo que deve ser efetuado pelo poder estatal, ao cumprimento das funções governamentais de forma eficaz. Os **limites** se referem às restrições impostas ao exercício desse mesmo poder, à limitação da capacidade que têm os governantes de causar dano aos governados mediante o próprio exercício do poder que lhes é delegado. A satisfação simultânea dessas duas exigências – poder eficaz e poder limitado – é um dos maiores desafios colocados à elaboração de uma constituição democrática equilibrada; afinal de contas, é grande o risco de que, ao se priorizar a eficácia governamental, acabe-se por criar um Estado repressivo, ou, inversamente, ao se dar maior importância à proteção dos direitos e garantias individuais, construa-se um aparato estatal impotente para dar conta das tarefas das quais devem se desincumbir os governos.

O problema torna-se ainda mais complexo caso consideremos duas outras coisas. Por um lado, um Estado impotente, ao invés de ser o mais apropriado àqueles que priorizam a salvaguarda das liberdades e garantias individuais, deixa na verdade de ser o instrumento de proteção desses mesmos indivíduos. Por outro, um Estado todo-poderoso, embora seja o mais apropriado à tomada de decisões rápidas e eficazes, não toma necessariamente aquelas desejadas pelos seus cidadãos e, assim, sua própria eficácia se torna discutível: eficaz para quem e para quê? É por isso que o *trade-off* entre eficácia e limites, ou entre o escopo do poder e os controles desse mesmo poder é algo tão crucial à constituição de um regime democrático e ao mesmo tempo uma tarefa nada simples.

Parte central dessa discussão diz respeito à relação vertical estabelecida entre governantes e governados. A delegação de poder (e

a consequente definição de seu escopo) passa, na tradição contratualista de corte liberal, pelo estabelecimento de dois pactos. O primeiro se dá entre os indivíduos fundadores do Estado, pelo qual este é criado e se definem seus atributos – é o pacto constitucional propriamente dito; o segundo ocorre entre governantes e governados (posterior, portanto, ao pacto originário), por intermédio do qual estes últimos definem o que é atribuição específica daqueles aos quais delegam poder e até que ponto esses podem (e devem) ir no exercício dessa delegação, definida de forma subordinada às condições estabelecidas pelo primeiro pacto. O primeiro é um **pacto constituinte da polis**, ao passo que o segundo é um pacto que ocorre já no âmbito da **polis constituída**; em outras palavras, o primeiro pacto institui um **Estado** (e, conseqüentemente, uma coletividade, a **nação**), enquanto o segundo institui um **governo** – confere mandatos a um indivíduo ou a um corpo de indivíduos que serão responsáveis pela produção de políticas e pela administração do Estado.

Os governados transferem poder a agentes outros que não eles próprios, a quem deverão obediência mediante o acatamento de suas decisões. Dessa forma, o poder de mando dos governantes é derivado de uma delegação proveniente exatamente daqueles sobre os quais esse mando se exercerá. Como então controlar os mandatários? Como fazer com que o exercício de seu poder (de caráter coercitivo, já que estatal) ocorra dentro dos limites desejados? A solução óbvia das democracias é a criação de mecanismos verticais de controle dos governados sobre os governantes, de modo a reduzir a assimetria de poder existente entre ambos (HELD, 1991, p. 146), evitando o abuso por parte dos últimos – ou, nos termos de Sartori (1994, p. 289-290), reduzindo o **risco** decorrente da própria separação entre governantes e governados.

Quanto a isto, Sartori (1994) aponta o fato de que todo processo decisório envolve **custos internos** (para aqueles que decidem) e **riscos externos** (para os destinatários das decisões). Diferentemente dos custos, que são mais facilmente determináveis, ao menos de forma *ex post*, os riscos são indeterminações *ex ante*, são “um tipo particular de incerteza, qual seja, uma potencialidade percebida em sua

periculosidade. É de perder (não de ganhar) que se fala quando se trata de risco”. O problema da democracia (assim como de qualquer sistema de decisões coletivizadas, ou seja, tomadas para toda uma coletividade) é “aumentar a probabilidade de ‘resultados satisfatórios’ e minimizar a probabilidade de ‘resultados danosos’”. Isso significa, no âmbito da ação estatal, dois tipos de risco: “principalmente riscos de opressão, mas também (...) riscos decorrentes da incompetência, estupidez ou interesses sinistros” (SARTORI, 1994, p. 289-290)¹.

Um dos mais notórios mecanismos de redução do risco é a **eleição**. Sujeitos a eleições periódicas, os governantes se veriam obrigados a agir minimamente de acordo com as vontades dos governados, não interessando se esta é uma vontade *a priori*, que precede a eleição, ou *a posteriori*, forjada pelo próprio processo governamental² e visando às eleições subseqüentes, buscando convencer os governados/eleitores da justeza de decisões tomadas, mas não previstas à época da eleição.

Mas também é importante o **acordo constitucional** estabelecido, que define não apenas a relação entre os governados e determinados governantes, como faz o processo eleitoral, mas delimita a relação entre os **cidadãos** como um todo, destes com seus governantes (sejam eles quais forem e sejam quais forem as preferências do eleitorado num momento particular qualquer³) e dos vários governantes entre si. Aliás, é bom que se diga, é a própria constituição – entendida aqui como a forma geral de organização da vida política numa determinada sociedade – que irá definir a forma pela qual se torna possível o controle eleitoral dos vários governantes pelos governados (sistema eleitoral, duração dos mandatos, elegibilidades etc.) e dos governantes uns pelos outros.

¹ Em sua discussão, Sartori (1994) lança mão de uma versão modificada da discussão acerca dos **custos da tomada de decisão** e dos **custos externos da decisão** feita por Buchanan e Tullock (1999 [1962]).

² Para uma discussão sobre este ponto, ver a Introdução e os capítulos da primeira parte do livro organizado por Przeworski, Stokes e Manin (1999).

³ Afinal, é possível que as preferências eleitorais majoritárias num dado momento contrariem princípios constitucionais. Estes, então, funcionam como salvaguardas de caráter permanente, não importando quais vontades prevalecem ocasionalmente.

Em suma, é através do acordo constitucional que serão estabelecidas as condições do exercício do poder pelos governantes. Através dele se define o que são as obrigações governamentais e quais são os recursos de que disporão os governantes para delas se desincumbirem. Ao mesmo tempo que se define o que deve fazer o governante, também se estipula o que lhe é vedado, seja por omissão – não incorporando ao seu rol de atribuições certos assuntos –, seja por proibição – definindo claramente certas questões como alheias às atividades governamentais. Muito do debate entre os federalistas e os antifederalistas, à época da elaboração e aprovação da Constituição dos Estados Unidos, passou por este ponto. Enquanto os primeiros advogavam a ideia de que o problema estava na estipulação do escopo do poder e de seu alcance, os segundos afirmavam ser necessária a explicitação das garantias individuais.

Segundo os federalistas, ao definir aquilo que cabe ao governo fazer e quais são os seus poderes, nada que não se lhe tivesse sido explicitamente atribuído poderia ser por ele invocado como uma prerrogativa sua. Dessa forma, as garantias individuais seriam asseguradas pelo simples fato de que o governo teria um poder limitado **no nascedouro**; ele não teria como usurpar as liberdades individuais, uma vez que o **alcance** de seu poder estaria limitado desde o momento em que foi estipulado. Já os antifederalistas entendiam que os governos tenderiam a utilizar todo o poder possível, sendo necessário definir assim o que seriam os direitos e garantias individuais, fixando claramente os **limites** além dos quais o governo não poderia avançar: tudo aquilo que não fosse vedado ao governante lhe seria permitido. Noutras palavras, no primeiro caso os limites são definidos positivamente – de acordo com o alcance da delegação de poder ao governo; no segundo caso eles são definidos negativamente – através da estipulação de restrições ao poder governamental.

É por isso que os antifederalistas defendiam tão veementemente uma *bill of rights*, que fosse incorporada à Constituição (como de fato ocorreu, nas 10 primeiras emendas), enquanto os federalistas defendiam ser isto desnecessário ou mesmo indesejável. Nas palavras de um dos principais antifederalistas, Agrippa:

[...] todos os poderes do governo originalmente residem no corpo do povo; e (...) quando ele indica certas pessoas para administrar o governo, delega todos os poderes de governo não expressamente reservados. Por conseguinte, parece-me que uma constituição não implica por si mesma mais do que uma declaração da relação que as diferentes partes do governo sustentam entre si, mas não implica segurança para os direitos dos indivíduos. Isto tem sido uma prática uniforme. Em todos os casos duvidosos a decisão é em favor do governo. É, portanto, impertinente perguntar com que direito o governo exerce poderes não expressamente delegados.

Tem sido demonstrado (...) que quando o povo institui um governo, ele com certeza delega todos os direitos não expressamente reservados. Na constituição de nosso estado a declaração de direitos consiste de trinta artigos. É evidente, portanto, que a nova constituição propõe delegar poderes maiores do que os dados ao nosso próprio governo (...) As queixas contra os governos independentes, mesmo por parte dos amigos do novo plano, não são de que eles não tenham poder suficiente, mas de que eles estão dispostos a fazer um mal uso do poder de que dispõem. Obviamente então eles raciocinam mal, uma vez que visam erigir um governo dotado de poderes muito mais amplos do que os atuais, e sujeito a freios muito menores.

Declarações de direitos, estabelecidas pela autoridade do povo, são, acredito eu, peculiares à América. Uma observação cuidadosa dos abusos praticados em outros países tem tido um bom efeito, induzindo o nosso povo a se resguardar contra eles. (...) Embora a nossa declaração de direitos não contenha, talvez, todos os casos nos quais o poder poderia ser reservado com segurança, ainda assim ela assegura uma proteção às pessoas e posses dos indivíduos desconhecida em qualquer país estrangeiro (KENYON, 1985, *The Antifederalists*, AGRIPPA, XVII, p. 149-51).

Contra tais considerações, afirmava Hamilton:

Foi diversas vezes observado com razão que as declarações de direitos são, em sua origem, acordos entre os reis e seus súditos, reduções da prerrogativa em favor do privilégio, preservação de direitos não cedidos ao príncipe (...) É evidente, portanto, que, de acordo com o seu significado primitivo, elas não têm aplicação a constituições abertamente fundadas no poder do povo e executadas por seus representantes e servos imediatos. Aqui, a rigor, o povo não cede nada e, na medida que retém tudo, não tem qualquer necessidade de

reservas particulares. 'Nós, o povo dos Estados Unidos, para assegurar as bênçãos da liberdade para nós mesmos e para nossa posteridade, efetivamente determinamos e estabelecemos esta constituição para os Estados Unidos da América'. Aqui está um reconhecimento melhor dos direitos populares do que volumes daqueles aforismos que são o principal elemento de diversas das declarações de direitos de nossos estados, e que cairiam melhor num tratado de ética do que numa constituição de governo.

Vou além, e afirmo que declarações de direitos, no sentido e na medida em que são defendidas, não são apenas desnecessárias na constituição proposta, mas seriam até mesmo perigosas. Elas contêm várias exceções a poderes que não são dados; e, por conta disto, proporcionariam um ardiloso pretexto para reclamar mais do que o que foi dado. Para quê declarar que não se fará o que não se tem poder para fazer? (COOKE, 1961, *The Federalist*, n. 84, p. 578-579)

Essas visões antagonicas do mesmo tipo de problema (a limitação ou o escopo do poder) se davam porque ambos partiam de pontos de vista diferentes: enquanto os federalistas se preocupavam com a constituição de um poder estatal forte o suficiente para dar conta das tarefas de proteção das ex-colônias e de sua integração, os antifederalistas tinham como objeto de suas atenções a preservação da autonomia dessas mesmas ex-colônias – convertidas em estados com a independência – e das liberdades individuais contra a sanha de um poder central que seria constituído mediante a criação da federação. É por isso que, para eles, junto à defesa de uma *bill of rights*, vinha o ataque à ideia de federação, propondo-se, em vez disso, uma solução confederativa, que preservasse a independência dos estados membros.

Ao fim e ao cabo, ambas as concepções acabaram por se fazer presentes na Constituição americana: a dos federalistas no texto base da Constituição, aprovado na Convenção da Filadélfia; e a dos antifederalistas nas dez primeiras emendas, que conformaram a *Bill of Rights*. Este talvez seja o melhor exemplo de algo muito frequente: dificilmente será encontrado um ordenamento constitucional democrático qualquer que contemple, exclusivamente, uma só concepção acerca de como deva se estruturar o arcabouço estatal. Os conflitos que naturalmente permeiam

o processo de conformação institucional dos Estados nacionais tendem a ser resolvidos mediante a negociação e a acomodação de interesses e entendimentos concretamente existentes em cada caso histórico particular, de modo que, por conseguinte, a introdução de princípios muitas vezes contrapostos é o resultado dos compromissos estabelecidos, que privilegiam a factibilidade política, não a consistência teórica.

O acordo constitucional que estrutura uma democracia não se restringe apenas à delimitação, positiva ou negativa, do raio de ação governamental, indistintamente. Além da questão referente à relação **vertical** entre governantes e governados e aos limites existentes entre ambos, é importante, na conformação de um governo limitado, porém eficaz, a estipulação dos limites **horizontais** existentes entre os diferentes atores governamentais. Tal relação é o que define algo central num ordenamento constitucional: **a forma como se tomam as decisões de governo**. Decorre da preocupação com este relacionamento entre governantes a celebre teoria da **separação dos poderes**, tão cara à tradição constitucionalista liberal da democracia. Se governantes alheios ao controle popular por meio do voto e/ou à delimitação de poderes delegados mediante um acordo institucional constituem-se em potenciais tiranos, prega a teoria da separação dos poderes que o mesmo vale para aqueles que disponham sozinhos das capacidades plenas de formulação das normas segundo as quais se rege uma sociedade, de sua execução e de sua adjudicação. Como aponta Madison, no *Federalista* n° 47: “o acúmulo de todos os poderes – legislativo, executivo e judiciário – nas mesmas mãos, seja de um, de poucos ou de muitos, e sejam hereditários, auto-indicados ou eletivos, pode justamente ser declarado como a própria definição de tirania” (COOKE, 1961, *Federalist*, n. 47, p. 324).

Dessa forma, governo limitado não é somente aquele que recebe apenas uma determinada porção do poder, ou tem esse poder ostensivamente restringido, ou ainda deve prestar contas periodicamente ao povo, mas também um governo cujas diferentes partes contam com poderes restritos para o desempenho de funções específicas, por si sós insuficientes à ação governamental em sua plenitude. Esta apenas se

efetivaria por meio da conjugação das três funções governamentais, divididas entre os diferentes ramos do Estado: de nada adiantam as leis se não são executadas e se não há como dirimir os conflitos decorrentes de diferentes interpretações acerca delas; não há como julgar ou executar ações de governo na inexistência de regras que definam como proceder. Uma vez que os legisladores não executam nem julgam, e os responsáveis por tais tarefas não formulam as regras segundo as quais devem agir, a separação dos poderes mostra-se um antídoto eficaz contra o abuso do poder, já que retira de cada um dos ramos do Estado (ou de seus membros) o controle completo sobre o processo governamental.

Note-se que a lei – que é um certo tipo de **norma** – tem um rol fundamental nesse processo, sendo o papel dos três poderes definido exatamente em função de sua relação com ela. E a definição desse papel é ela própria dada em decorrência de uma normatividade de caráter superior, constitucional. Em princípio, o ramo do poder responsável pela função legislativa não se incumbirá também da definição dessa normatividade superior, já que é ela que determina as próprias condições do legislar. É sabido, contudo, que sempre se preveem condições para que a modificação dessa normatividade constitucional ocorra, embora essas tenham normalmente um caráter excepcional, que escapa ao processo legislativo corriqueiro, sendo muito mais exigentes. Dessa forma, a própria participação do legislador na modificação da normatividade constitucional ganha outro caráter, diverso daquele que marca o exercício habitual de sua função⁴.

⁴ Ackerman (1988), com base nos federalistas, estabelece uma distinção entre a política **normal** e a política **constitucional**. Seria nesta segunda que se daria de forma efetiva a relação de representação entre o cidadão e aquele que toma as decisões. Diz ele:

Embora a política constitucional seja o gênero mais elevado de política, ela apenas deve dominar a vida da nação durante raros períodos de elevada consciência política. Durante os longos períodos que entremeiam estes momentos constitucionais, uma segunda forma de atividade – que eu chamarei de política normal – prevalece. Aqui, as facções tentam manipular as formas constitucionais da vida política para perseguir apenas os seus próprios e estreitos interesses. A política normal precisa ser tolerada em nome da liberdade individual; ela é, contudo, democraticamente inferior à intermitente e irregular política da virtude pública, associada aos momentos de criação constitucional (ACKERMAN, 1988, p. 153).

Os fins buscados por meio da separação dos poderes podem se efetivar de duas formas distintas e não excludentes. Primeiramente, através da divisão pura e simples de tarefas entre os atores governamentais – anulando-se o poder de um ator num dado âmbito, delegando-se as atribuições desse âmbito a outro (o que vai para um não vai para outro), inclusive, se for o caso, através de interdições explícitas. Depois, pela criação de **controles recíprocos**, freios e contrapesos (*checks and balances*) entre eles, fazendo com que compartilhem parcialmente dos poderes uns dos outros, de modo que se tornem necessários acordos, com vistas a permitir não apenas a concretização do processo governamental em sua plenitude, mas em alguns casos até mesmo a consecução das próprias tarefas específicas de cada um dos ramos de governo. Novamente, vale a pena citar Madison, ainda no *Federalista* nº 47, referindo-se à defesa da separação dos poderes por Montesquieu:

[...] ele não queria dizer que estes departamentos não deveriam ter certa participação, nem controle sobre os atos uns dos outros. O que ele queria dizer, como suas próprias palavras indicam e, ainda mais conclusivamente, como ilustrado pelo exemplo que tinha em vista, não pode levar a outra coisa senão esta, é que se todo o poder de um departamento for exercido pelas mesmas mãos que possuem todo o poder de um outro departamento, então os princípios fundamentais de uma constituição livre estarão subvertidos (COOKE, 1961, *The Federalist*, n. 47, p. 325-326).

Dessa maneira, cada um dos ramos do governo limita ao outro não apenas pela ocupação de espaço próprio, mas também pela influência sobre a ação do outro poder de diversas formas: a nomeação ou remoção de membros dos outros poderes, o funcionamento como instância de recurso para decisões tomadas por outro ramo, o veto e assim por diante. Em alguns casos, pode se tratar de um poder meramente negativo (ou reativo), cancelando atos que podem ser iniciados apenas pelos demais poderes; noutros, pode se tratar de um poder positivo (ou proativo), capaz de iniciar processos aos quais os outros poderes deverão dar continuidade. Essa imbricação (ou interseção) faz com que os diversos atores governamentais modulem suas ações nos âmbitos que lhes são próprios, tendo em vista

as ações dos demais nesse mesmo campo. A questão é colocada de forma sintética e precisa por Pessanha (1998); diz ele:

Esta distinção conceitual dispõe que, no caso da separação de poderes, trata-se de uma divisão em três ramos distintos, cada qual limitado à sua esfera específica e sem interferências sobre a função dos demais. Cada ramo deve ser composto por membros diferentes, não sendo permitida a participação em mais de um ramo ao mesmo tempo. No caso dos freios e contrapesos, cada ramo tem o poder de exercer um grau de controle direto sobre os outros poderes, pela permissão para exercer uma pequena e limitada parte de suas funções (PESSANHA, 1998, p. 246-247).

Nota-se que, mesmo num regime muitas vezes descrito como aquele caracterizado pela mais nítida separação de poderes – o presidencialismo –, o relacionamento entre eles é bem mais complexo. Isso porque os sistemas presidencialistas são antes regimes de *checks and balances* que de separação de poderes. E, como aponta Adam Przeworski (1998), 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 incluía *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 [para ter validade] 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 controladas 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 (PRZEWORSKI, 1998, p. 59).

É por conta disso 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. Nesse sentido, também o Legislativo é parte do governo, até porque grande parte das políticas apenas se efetiva mediante a autorização legal, ou seja, requer a produção legislativa de decisões.

Essa questão do controle recíproco entre os três Poderes se insere noutra, referente à hierarquia decisória. Há decisões que, dado seu peso no processo governamental, exigem um maior acordo entre os diversos atores políticos. Um exemplo disso é a necessidade de que seu trâmite se dê não apenas no interior de uma ou outra das instâncias organizacionais do Estado, mas passe (ou possa passar) por várias delas; ou, ainda, a exigência de quóruns qualificados para a aprovação de determinadas matérias no parlamento, requerendo assim o acordo de grupos que de outra forma não teriam importância para o processo decisório. Espera-se que, quanto maior for a importância potencial de uma decisão, ou seja, quanto maiores forem os efeitos possíveis dela sobre os muitos atores políticos envolvidos, mais complexo seja o seu trâmite, requerendo mais negociação e mais discussão – inclusive em um maior número de instâncias – antes que ela seja definitivamente tomada e transformada enfim numa **decisão de governo**. Isso explica o porquê de tantas exigências formais para vários processos decisórios num Estado democrático. Mas note-se que, além da importância do controle recíproco entre instâncias de governo na hierarquia decisória, há outros pontos que devem ser abordados. Tratarei desse tema na seção que se segue.

Processo de governo e hierarquia decisória

Nem todas as decisões tomadas no âmbito de um determinado Estado têm o mesmo estatuto, seja no que diz respeito à sua importância no processo mais amplo de operação do aparato estatal, seja no que concerne ao processo formal de tomada de decisões. O primeiro aspecto se refere ao alcance das decisões tomadas. Algumas delas acabam por condicionar as demais, tanto ao definir as **regras** segundo as quais outras decisões deverão ser tomadas (BUCHANAN; TULLOCK, 1999), como ao estipular limites para o **conteúdo** das próximas decisões. Na medida em que definem qual a estrutura do aparato estatal, como este se constitui, são o que poderíamos chamar de **decisões constitucionais**. As decisões constitucionais, conformando as regras básicas de operação do aparato estatal, dão forma à organização política propriamente dita, à *politéia* na terminologia grega ou, para utilizar um termo do inglês de uso corrente, à *polity*.

Já foi mencionado o fato de que o acordo constitucional vigente numa democracia define o escopo das atribuições dos governantes. Foi também apontado que esse mesmo acordo estipula o desenho do Estado, determinando, por exemplo, o sistema de governo vigente e a consequente relação entre os três Poderes. O que se indica agora é que o acordo constitucional deve também definir as demais regras que regem o desenrolar do processo político, quais os ritos a serem seguidos, os atores habilitados a participar das diversas fases do processo decisório, a forma como essa participação deve se dar, o que compete a cada um, as regras de tomada de decisão para cada tipo de iniciativa etc. Noutros termos, é a estrutura constitucional do Estado, a *polity*, que define as condições em que se desenvolverá o jogo político propriamente dito, a *politics*. Mas se a constituição compreende o conjunto das regras do jogo, ela não define em princípio quais serão os resultados desse jogo, ou seja, quais serão as decisões políticas tomadas, ou as *policies*. Estas consistem no conteúdo do processo governamental, naquilo que o governo produz sob determinadas regras, a partir de conflitos, negociações e acordos travados entre os vários atores participantes dos diversos âmbitos decisórios.

Para Buchanan e Tullock (1999), regras constitucionais são **regras de tomada de decisões**. Segundo os autores, elas definem a **forma pela qual se tomarão as decisões válidas para uma coletividade**. A escolha constitucional é a escolha dessas regras e decorre de um cálculo individual pelo qual se decide a forma como se dará a combinação de dois objetivos. Um é a redução dos **custos esperados das decisões coletivas**, que tem como consequência o aumento do número dos que devem acatar as decisões dentre o grupo de todos os que participam do processo decisório. Quanto maior esse número, maior o acordo necessário a ser forjado e, por conseguinte, menores os custos esperados de futuras decisões, cujo conteúdo se ignora de antemão. Isso ocorre porque, na medida em que o tamanho do grupo necessário à aprovação aumenta, cresce também a probabilidade de que a concordância de cada indivíduo que possa vir a ser atingido pela decisão em questão se torne crucial. Tal lógica alcança seu limite sob a regra da **unanimidade**, já que nesse caso cada indivíduo pode vetar toda e qualquer decisão que lhe desagrade, reduzindo a zero o custo externo que a mesma possivelmente lhe acarretaria.

O outro objetivo é a redução dos **custos do processo decisório**. Quanto maior o grupo necessário à aprovação de qualquer coisa dentre os tomadores de decisão, maiores os custos desse processo, já que aumenta o poder de barganha de qualquer indivíduo, dada exatamente sua maior importância relativamente aos demais: seu poder de barganha cresce. Quanto menor o tamanho do grupo necessário para decidir, menor o poder de barganha dos indivíduos considerados isoladamente: não havendo a concordância de um, pode-se obter a anuência de outro em seu lugar. Com isso, torna-se mais fácil (e menos custoso) tomar decisões por maioria simples, por exemplo, do que por maioria absoluta, do que por dois terços ou, mais ainda, do que por unanimidade. Todavia, a essa redução do custo da **tomada de decisão** corresponde um incremento do custo esperado **da decisão** propriamente dita. Ou, para lançar mão da terminologia de Sartori (1994) – que por sua vez tem como referência Buchanan e Tullock –, há um aumento dos riscos presentes nas virtuais decisões a serem tomadas.

Polity, *politics* e *policies* correspondem, portanto, a diferentes níveis da vida estatal. O primeiro, à sua estrutura; o segundo, ao seu funcionamento; o terceiro, aos seus produtos. A estrutura diz respeito às regras de relacionamento entre os atores e às organizações em que estes atuam – ou às instituições propriamente ditas⁵. O funcionamento tem a ver com a atividade política, que se desenrolaria de uma forma ou de outra, fossem quais fossem as instituições vigentes, muito embora as condições desse desenrolar variem consideravelmente, a depender do arranjo constitucional em vigor. Os produtos são aquilo que o Estado gera, seja para se autogerir e manter-se, seja para responder às demandas sociais existentes – filtradas e interpretadas de acordo com as condições em que se desenrola a *politics*. Em princípio temos aí uma gradação em termos do que condiciona o que: as regras institucionais condicionam o jogo político, que condiciona o conteúdo das políticas.⁶

Mas esse processo nem sempre opera de forma tão linear. O desenrolar do jogo político pode ser tal que acabe por levar a modificações no arcabouço constitucional. Determinadas políticas acabam frequentemente por provocar mudanças na forma como o jogo político se desenrola. Algumas políticas podem até mesmo ter como resultado – direto ou indireto – a alteração de aspectos do aparato constitucional. De qualquer forma, não é de se esperar que esta última relação seja usual. A influência das *policies* sobre a *politics* é algo provável num sistema político marcado por um grau elevado de competitividade e de permeabilidade das elites políticas às demandas sociais. Afinal de contas, num cenário como este, a mobilidade dos ocupantes de postos de poder é grande, permitindo a modificação do jogo com uma certa facilidade. Na medida em que o comportamento dos atores políticos no interior das instâncias decisórias é influenciado pelas suas próprias

⁵ Para a noção de instituição política, ver Couto (2015).

⁶ Caso queiramos lançar mão aqui da terminologia da teoria dos sistemas aplicada à política para discutir o mesmo assunto, podemos dizer que a *polity* corresponde ao sistema político, a *politics* ao processo de conversão e as *policies* aos *outputs* do sistema. Cf. EASTON (1968, 1970).

decisões, seja porque eles mesmos se interessam por elas, seja porque sofrem a influência de outros atores, então seus conflitos, seus possíveis acordos, as negociações que travam passam a ser influenciados pelas *policies*. Numa democracia, isso é evidente.

Digo que é evidente porque numa democracia os atores com capacidade decisória – particularmente os representantes eleitos – mostram-se sensíveis (responsivos) às demandas populares e/ou às demandas daqueles que dão suporte à sua busca pelo poder (financiadores de campanha, grupos de pressão, bases partidárias etc.) (Cf. DAHL, 1997). Dessa forma, poderão entrar em conflito com aqueles que até pouco tempo antes eram seus aliados na defesa de certas políticas, ou, inversamente, forjar acordos com setores que antes eram seus adversários ferrenhos visando concretizar certas decisões; podem passar de posturas avessas à negociação com certos atores para outras, mais simpáticas a essa possibilidade, e assim por diante. Em outros termos, a *policy* pode influenciar a *politics*.

Mas, até este ponto, nada implica numa modificação da *polity* pela *policy*. Mudanças nas composições políticas, nos arcos de aliança, no rol daqueles que são elencados como adversários ou como aliados em decorrência da tentativa de concretizar *policies*, nada disso requer que as regras do jogo sejam modificadas – ao menos em princípio. Isso, é bom repetir, num sistema democrático, ou poliárquico – como o define Dahl (1997). Afinal de contas, numa poliarquia a competição é aberta, quaisquer decisões que não contrariem os princípios constitucionais são válidas, todos os atores políticos podem legitimamente encaminhar as mais variadas demandas e aquilo que será ou não levado a cabo decorre da própria competição, prevista pelas regras vigentes.

Num sistema não competitivo, apenas as políticas pretendidas pelos ocupantes dos postos de poder poderiam ser levadas adiante e, dessa forma, qualquer modificação ou rejeição das *policies* não desejadas por estes requereria uma transformação da *polity*, na medida em que o sistema, da forma como está ordenado, não prevê a substituição regulamentar dos ocupantes de cargos – ou a sua derrota na tomada

de decisões. Substituí-los ou vencê-los significaria quebrar as regras do jogo vigentes (avessas à competição) no momento em que se inflige uma derrota aos donos do poder. E, se o deslocamento destes, arrancando-os de seus cargos, requer a quebra das regras em vigor, pode, contudo, implicar tanto na sua simples restauração logo a seguir – aplicando-as aos novos donos do poder –, como na instituição de outras, talvez também não competitivas, mas, de qualquer forma, novas regras.

Num sistema poliárquico, a modificação mais provável da *polity* ocorre caso os atores políticos encontrem-se insatisfeitos com relação à forma como a *politics* se desenrola. Noutros termos, os jogadores não estão satisfeitos com as regras do jogo e, portanto, modificam-nas. Isso pode ocorrer por incontáveis razões: porque a competição talvez não ocorra em condições tidas como razoáveis pelos atores, porque a conformação do sistema de governo pode não permitir o devido controle dos tomadores de decisões, porque o processo decisório sobre políticas possivelmente não transcorre de forma satisfatória etc. As motivações podem ser inúmeras, pois o que importa aqui apontar é que mudanças nas regras constitucionais são, **em princípio**, decorrência da percepção por parte dos atores políticos da existência de condições institucionais inadequadas para o desenrolar da *politics*, e não um fruto do descontentamento com o conteúdo das *policies*. Se estas últimas também se mostram insatisfatórias para os jogadores em decorrência de debilidades do arcabouço constitucional, isso se dá antes pelo fato de que ele não permite um processo decisório adequado (com as consequências que isso traz) do que por causa de influências diretas da *polity* sobre as *policies*.

Para tornar o argumento mais claro: *policies* são o fruto do **funcionamento** do sistema político, não de sua arquitetura. Esta, quando muito, influencia esse funcionamento, circunscrevendo-lhe institucionalmente. E uma produção deficiente de políticas pode ocorrer por razões completamente alheias ao desenho institucional do Estado, provocadas por outros aspectos do transcorrer do jogo político que não aquele determinado pelo conjunto das regras. Pode ser, por exemplo, decorrência de características fortuitas e subjetivas dos tomadores de

decisão, ou ainda consequência de condicionantes externos ao sistema institucional que modificam a capacidade decisória dos atores etc. De nada adiantam regras institucionais que incentivam certos comportamentos por parte dos atores políticos se estes são portadores de um conjunto de valores tal que os leva a agir de forma inesperada; ou ainda, pouca eficácia terão normas que obrigam os atores a um certo comportamento caso este seja inviabilizado por decisões tomadas por agentes externos ao contexto político em questão, mas com forte influência sobre ele (por exemplo, uma guerra entre outras nações, mas com repercussões para o país considerado).

Numa poliarquia, portanto, o arcabouço constitucional tende a ser muito mais estável do que o jogo político e do que a produção de políticas, uma vez que ele apenas define o ambiente institucional em que os outros dois terão lugar. Ou, mais precisamente, apenas define a forma como a *politics* ocorrerá, sendo que esta, ao seu turno, é que definirá a maneira como se produzirão as *policies*. Não há, portanto, no funcionamento habitual de um Estado, razões para a modificação frequente das normas constitucionais, já que elas normalmente não respondem a questões de conjuntura facilmente mutáveis, como é o caso tanto da *politics* como das *policies*. Ademais, num sistema competitivo é **desejável** para os atores que o arcabouço constitucional seja estável, pois a **estabilidade das regras** reduz o grau de incerteza com relação à forma como o jogo poderá se desenrolar, consequentemente reduzindo até mesmo a incerteza que cerca a produção de políticas. A estabilidade das instituições é uma **condição de segurança** no jogo competitivo, uma vez que permite saber que a própria competição será respeitada – sem que perdedores se tornem ganhadores ou vice-versa –, que as estratégias traçadas com vistas a atingir certos objetivos não deixarão de ter sentido subitamente – enfim, que a preservação dos atores em seus vários aspectos está assegurada⁷.

⁷ Isso talvez ajude a compreender a importância que podem ter **regras de transição** em processos de modificação constitucional. O caráter paulatino de certas mudanças da *polity* pode ser coerente com a própria ideia de *polity*. Assim, não apenas não se modifica a *polity* fácil e frequentemente, mas também, quando esta é modificada, os atores políticos devem ter tempo para se preparar para essa modificação.

Mas, **para que a estabilidade das regras constitucionais se torne algo provável**, dois princípios precisam ser seguidos. Primeiro, a **generalidade**: regras constitucionais devem ser genéricas, caso contrário, mais do que definir **processos** elas passam a definir **resultados**. Segundo, a **inércia**: regras constitucionais devem ser de difícil alteração, caso contrário perdem seu caráter constitucional, tornando-se objeto de apreciação corriqueira. A forma de concretizar o primeiro princípio é autoevidente e se efetiva pela própria confecção da regra: não se pode descer a detalhes, sob o risco de se deixar de formular parâmetros gerais de funcionamento do Estado para criar instrumentos de administração de particularidades. Já a concretização do segundo princípio apresenta requisitos externos às próprias regras constitucionais (talvez possamos até mesmo falar em regras **metaconstitucionais** neste caso): são necessárias exigências severas para que essas sejam modificadas, já que regras difíceis de mudar tendem a ser estáveis, inertes.

Diferentes constituições apresentam diferentes exigências para a consecução desse princípio, elas próprias, aliás, regras constitucionais. A Constituição dos Estados Unidos, por exemplo, exige que qualquer emenda que a altere conte com o apoio inicial de dois terços de cada uma das Casas do Congresso, ou de dois terços dos Legislativos Estaduais, e seja ainda aprovada pelos Legislativos de três quartos dos Estados. Isso ajuda a compreender por que, em mais de duzentos anos, apenas vinte e sete emendas foram aprovadas, sendo que 10 delas como um único pacote, três anos após a promulgação da Constituição, compondo a *Bill of Rights*, e sendo parte integrante do acordo que permitiu a própria aprovação da Carta. A Constituição Argentina exige que dois terços do Congresso declarem a necessidade de reformar a Carta, sendo necessária para isso uma Convenção específica. A Constituição Brasileira de 1988 exige o voto de três quintos dos membros de cada uma das Casas do Congresso, em duas votações, sendo que qualquer modificação imposta por uma das casas no que foi votado pela outra exige o reinício do processo. Em suma, é habitual que haja dificuldades maiores do que

as normais para que uma Constituição seja modificada⁸. Enquanto a legislação corriqueira costuma ser aprovada mediante o voto da maioria simples – ou, quando muito, absoluta – dos parlamentares, as mudanças constitucionais exigem maiorias qualificadas (de três quintos, dois terços, três quartos etc.), além de ritos mais complexos do que aqueles que regem o processo legislativo comum.

Isso tende a tornar a mudança constitucional mais difícil e, conseqüentemente, as regras desse tipo mais perenes. Desse modo, as normas constitucionais ganham uma posição hierárquica superior não somente pelo fato de que são parâmetros e limitadoras para a confecção de outras normas, mas também porque apresentam exigências maiores à sua modificação do que as demais. Tende a haver, portanto, uma correspondência entre o estatuto da norma e a complexidade do trâmite necessário à sua transformação; e isso é algo que diz respeito não somente às normas constitucionais, mas a todo o corpo normativo de um Estado. Quanto mais importante uma medida, maior a complexidade do processo de sua confecção e maior a necessidade de um consenso mais amplo entre os atores políticos participantes das instâncias decisórias estatais para que essa medida seja expedida. É por isso que Buchanan e Tullock (1999) apontam para o fato de que regras constitucionais são aquelas às quais, mais do que quaisquer outras, pode se aplicar a regra da unanimidade.

É claro que isso diz respeito sobretudo aos países que contam com Constituições escritas e, mais ainda, com alguma instância de controle da constitucionalidade das leis. Havendo uma constituição consuetudinária, na lógica do modelo de Westminster (LIJPHART, 1989, 2003), não há em princípio como modificar formalmente normas constitucionais, todo o processo legislativo se dando no nível infraconstitucional. Ou, mesmo em países nos quais haja uma constituição escrita, caso a vigência de seus

⁸ De novo faz sentido aqui a referência à distinção entre política normal e política constitucional estipulada por Ackerman (1988). Cf. nota 5, acima. Há uma série de trabalhos acerca da mudança constitucional e dos diferentes graus de dificuldades para fazê-lo: Lutz (1995), Lorenz (2005), Anckar e Karvonen (2002), Negretto (2012).

dispositivos não seja assegurada contra normas infraconstitucionais em contradição com o texto constitucional, perde efetividade a hierarquização dos trâmites necessários à aprovação de diferentes normas, já que princípios de patamar superior deixam de vigorar com a aprovação de normas de menor estatuto.

A exigência, por si só, de quóruns maiores do que a mera maioria absoluta (50% dos votantes habilitados mais um) e sobretudo do que a maioria simples (maior número de votos) não implica a incorporação ao processo decisório de um número maior de atores do que no processo legislativo normal, mas favorece a ocorrência disso. Grupos políticos que seriam dispensáveis para a tramitação de um processo legislativo comum tornam-se cruciais a partir do momento que seus votos fazem a diferença; nos termos já referidos de Buchanan e Tullock (1999), aumenta seu poder de barganha e, daí, os custos do processo decisório. Em outras palavras, tal exigência dá maior peso às minorias nas questões de caráter constitucional, exigindo que se forme um **consenso** mais amplo que aquele necessário ao processo governamental ordinário. É por isso que, ao elaborar seus dois modelos de democracia, a de tipo majoritário (Westminster) e a de tipo consensual, Lijphart (2003) caracteriza a existência de uma constituição escrita como uma característica do modelo consensual⁹. Na

⁹ Arend Lijphart (2003) estabeleceu dois modelos polares de organização política: o modelo majoritário (ou de Westminster) e o modelo consensual (referido em obras anteriores como consociativo). Resumidamente, o modelo majoritário caracteriza-se pela preponderância de regras institucionais favoráveis à prevalência das vontades majoritárias no processo político governamental; seria o modelo mais adequado a países homogêneos do ponto de vista socioeconômico. O modelo consensual (consociativo), por sua vez, distingue-se pela presença de regras favoráveis à expressão das diversas parcelas de uma sociedade e/ou de um sistema político, permitindo-lhes inclusive vetar eventuais iniciativas da maioria; seria o sistema mais adequado a países heterogêneos do ponto de vista socioeconômico. Idealmente, quanto maior a heterogeneidade, maior o consensualismo do sistema político. O quadro a seguir – elaborado por mim a partir da discussão de Lijphart, sem, contudo, reproduzi-la *ipsis literis* – elenca as principais características distintivas de um e outro modelo, tomados como tipos ideais.

Modelo majoritário	Modelo consensual
--------------------	-------------------

verdade, o elemento crucial não é o fato de a constituição ser escrita ou não, mas se há controle de constitucionalidade das normas.¹⁰

Seria ilustrativo elencar aqui as exigências para modificações constitucionais existentes nas constituições de países presidencialistas latino-americanos, de acordo com pesquisa realizada por John Carey, Octávio Amorim Neto e Matthew Shugart, contida em Mainwaring e Shugart (1997).

Sistema parlamentarista (fusão de Poderes)	Sistema presidencialista (divisão de Poderes)
Bipartidarismo	Multipartidarismo
Majoria estrita/Governos unipartidários	Majoria ampliada/Governos de coalizão
Unicameralismo/Bicameralismo assimétrico	Bicameralismo equilibrado
Sistema partidário unidimensional/ Moderado	Sistema partidário multidimensional/ Polarizado
Sistema eleitoral majoritário (distrital puro)	Sistema eleitoral proporcional
Governo unitário/Centralizado	Governo Federal/Descentralizado
Constituição não escrita/Soberania parlamentar plena/Ausência de controle constitucional das leis	Constituição escrita/Veto das minorias/ Controle constitucional das leis
Democracia exclusivamente representativa	Mecanismos de democracia direta como instâncias de recurso a decisões tomadas no âmbito representativo

Baseado em Lijphart (1989, 2003).

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, e aumenta a necessidade da **negociação**, a lógica majoritária não, facilitando a **decisão**.

¹⁰ Uma referência indispensável para a discussão desse tema são os trabalhos de Rogério Bastos Arantes (1997, 2013).

Quadro 1 – Emendamento constitucional em países latino-americanos

País e ano da Constituição	Exigências para emendas à Constituição
Argentina, 1853	Convenção constitucional convocada após a aprovação por dois terços dos membros de cada Casa do Congresso.
Argentina, 1994	Convenção constitucional convocada após a aprovação por dois terços dos membros de cada Casa do Congresso.
Brasil, 1946	Propostas por pelo menos um quarto dos membros de cada Casa do Congresso ou por mais do que a metade das Assembleias Legislativas dos estados (desde que em cada uma delas uma maioria de seus membros apoie a proposta). Aprovação por maioria absoluta em cada uma das Casas.
Brasil, 1988	Propostas por pelo menos um terço dos membros de cada Casa, pelo Presidente, por mais do que a metade das Assembleias Legislativas das unidades federadas (com pelo menos maioria dos votos em cada). Aprovação em dois turnos em cada Casa por três quintos dos votos.
Chile, 1925	Aprovação por uma maioria dos membros em cada Casa do Congresso e pela maioria dos votos numa seção conjunta com a presença da maioria dos membros. O Presidente pode propor modificações, sujeitas a derrubada por dois terços dos membros de cada Casa. O presidente pode então promulgar as emendas como aprovadas ou convocar um plebiscito para decidir sobre os pontos de discordância entre ele e o Congresso. A partir de 1970 o Presidente também poderia convocar um plebiscito quando uma emenda constitucional proposta por ele fosse rejeitada integralmente pelo Congresso. Nenhum plebiscito poderia ser convocado sobre qualquer proposta visando modificar os procedimentos de convocação dos plebiscitos.

Quadro 1 – Emendamento constitucional em países latino-americanos (cont.)

País e ano da Constituição	Exigências para emendas à Constituição
Chile, 1980	<p>Propostas pelo Presidente ou por qualquer membro do Congresso. Aprovação preliminar por três quintos de cada Casa, exceto emendas concernentes a tópicos tais como direitos e obrigações constitucionais, as Forças Armadas, a Corte Constitucional, o Conselho de Segurança Nacional, ou procedimentos de emendamento, casos nos quais se requerem dois terços em cada Casa. Após seis dias, aprovação por dois terços em sessão conjunta sem debate, com a presença da maioria dos membros. O Presidente pode vetar propostas integralmente, veto sujeito a derrubada por dois terços dos membros de cada Casa. O Presidente pode vetar partes de propostas, com o que sua proposta é considerada aprovada pelo voto de três quintos ou dois terços dos membros de cada Casa, de acordo com o tema. Uma maioria de dois terços de cada casa pode derrubar o veto. O Presidente pode convocar um plebiscito para decidir sobre os pontos de discordância.</p>
Colômbia, 1886	<p>Por maioria absoluta em cada Casa do Congresso em duas sessões regulares.</p>
Colômbia, 1991	<p>Pelo Congresso, por uma assembleia constituinte ou pelo povo através de referendo. O Executivo, dez membros do Congresso, 20% dos conselheiros ou deputados ou 5% dos eleitores podem introduzir uma proposta de emenda, sujeita à aprovação por maioria simples de cada Casa e à ratificação por maiorias absolutas numa segunda sessão ordinária. O Congresso, por maioria absoluta, pode convocar um referendo para decidir se uma assembleia constituinte, com jurisdição, prazo e composição claros poderia se formar, ou votar uma emenda proposta pelo Executivo ou por 5% dos eleitores. Emendas a direitos assegurados pela Constituição devem ser submetidas a referendo.</p>

Quadro 1 – Emendamento constitucional em países latino-americanos (cont.)

País e ano da Constituição	Exigências para emendas à Constituição
Costa Rica, 1949	Emendamento parcial por dois terços da Assembleia. Um emendamento geral da Constituição apenas pode ser realizado por uma assembleia constituinte convocada por dois terços da Assembleia e não requer a aprovação do Executivo.
El Salvador, 1983	Propostas por pelo menos 10 parlamentares, aprovadas por dois terços da Assembleia Legislativa e ratificadas por dois terços pela Assembleia Legislativa seguinte. Os artigos concernentes à forma e sistema de governo, o território da República e o princípio de não reelegibilidade do Presidente não podem ser emendados.
Equador, 1979	Propostas pelos parlamentares, pelo Presidente, pela Suprema Corte, ou por referendo. Aprovação por dois terços dos deputados em dois turnos. Se o Presidente rejeitar total ou parcialmente uma emenda aprovada pelo Congresso, ele pode submetê-la a referendo. O Presidente pode também chamar um referendo se uma emenda proposta por ele for parcial ou totalmente rejeitada pelo Congresso Nacional.
Guatemala, 1985	Propostas pelo Presidente no Conselho de Ministros, por 10 ou mais deputados, pela Corte de Constitucionalidade, ou por uma petição por não menos do que 5.000 cidadãos. Para emendar o artigo acerca das garantias dos direitos individuais, o Congresso precisa convocar uma assembleia constituinte por dois terços dos votos. A Assembleia Constituinte e o Congresso podem funcionar simultaneamente, mas não é possível ser deputado nos dois corpos simultaneamente. Para qualquer outra emenda, a aprovação requer dois terços do voto do Congresso; a ratificação se dá por referendo. O princípio da não reelegibilidade do Presidente não pode ser emendado.

Quadro 1 – Emendamento constitucional em países latino-americanos (cont.)

País e ano da Constituição	Exigências para emendas à Constituição
Honduras, 1982	Decretadas pelo Congresso pelo voto de dois terços de seus membros. O decreto de emenda deve ser ratificado na sessão anual regular subsequente, pelo mesmo número de votos. Nenhuma emenda pode modificar as regras das eleições presidenciais.
México, 1917	Aprovadas por dois terços dos votos dos membros presentes, ratificação por uma maioria dos legislativos estaduais.
Nicarágua, 1987	Reforma parcial proposta pelo presidente ou por um terço dos parlamentares da Assembleia Nacional e ratificada por três quintos dos parlamentares. Reforma total requer a proposta da maioria absoluta e a ratificação por dois terços dos representantes.
Panamá, 1972	Propostas pela Assembleia Nacional ou pelo Conselho do Gabinete, ratificação pela maioria absoluta da Assembleia Nacional que assumir no mandato seguinte.
Paraguai, 1992	Distinção entre “reformas” e “emendas”. A Constituição pode ser reformada apenas 10 anos após a sua promulgação. Proposta por um quarto dos membros de cada Câmara, pelo Presidente, ou por 30.000 eleitores mediante um abaixo-assinado. Aprovação por maiorias de dois terços, após o que o Supremo Tribunal Eleitoral convocará eleição para uma Assembleia Nacional Constituinte no período de 180 dias. Tal eleição não pode coincidir com qualquer outra que estiver agendada. A Constituição pode ser emendada três anos após a sua promulgação, seguindo a iniciativa as mesmas regras da reforma. A aprovação se dá por maioria absoluta e a ratificação, por referendo. Se uma emenda for aprovada pelas duas casas, é submetida a referendo convocado pelo Superior Tribunal Eleitoral.

Quadro 1 – Emendamento constitucional em países latino-americanos (cont.)

País e ano da Constituição	Exigências para emendas à Constituição
Peru, 1979	Propostas pelo Presidente, com a aprovação do Conselho de Ministros, por senadores e deputados, pela Suprema Corte em matérias judiciais, ou por 50.000 cidadãos. Aprovação por maiorias absolutas em duas sessões ordinárias consecutivas.
Peru, 1993	Propostas pelo Presidente, com aprovação do Conselho de Ministros, pelos membros do Congresso, ou por cidadãos representando 0,3% da população votante. Aprovação por maioria absoluta, ratificada por referendo ou por dois terços dos membros em duas sessões legislativas consecutivas.
República Dominicana, 1966	Propostas por um terço dos membros de cada Câmara, ou pelo Executivo, aprovadas por lei não sujeita a veto presidencial, ratificada por dois terços dos membros presentes a uma sessão conjunta com quórum de metade dos membros.
Uruguai, 1966	<p>(1) Propostas iniciadas por um décimo dos eleitores ou um quinto da Assembleia Geral são submetidas a plebiscito na eleição seguinte. A Assembleia Geral, numa sessão conjunta das duas Câmaras, pode propor projetos substitutivos a serem submetidos a plebiscito, junto à iniciativa popular, ratificada por uma maioria de eleitores. (2) Propostas iniciadas por senadores, deputados e pelo Poder Executivo podem ser aprovadas por uma maioria absoluta da Assembleia Geral, seguidas em noventa dias de eleição para uma convenção nacional constituinte. As decisões da Convenção Constituinte são tomadas por uma maioria absoluta dos seus membros. Os projetos aprovados pela Convenção devem ser ratificados pelo eleitorado. A ratificação se dá por plebiscito, sendo que pelo menos 35% dos eleitores devem aprovar a mudança. (3) As leis constitucionais são aprovadas por dois terços dos membros de cada Câmara e ratificadas por uma maioria absoluta dos eleitores. Quando propostas de emendas referentes a postos eletivos são submetidas a plebiscitos que coincidem com eleições para os postos do Estado, esses devem ser simultaneamente preenchidos mediante o sistema proposto e pelo sistema prévio.</p>

Quadro 1 – Emendamento constitucional em países latino-americanos (cont.)

País e ano da Constituição	Exigências para emendas à Constituição
Venezuela, 1961	Propostas por um quarto dos membros de uma Casa, ou por um quarto das assembleias legislativas dos estados, por decisões tomadas em não menos do que duas discussões, por maioria absoluta dos membros de cada assembleia. Aprovação pelo Congresso por maioria absoluta, ratificação por maioria absoluta das assembleias legislativas em dois terços dos estados. “Reforma Geral” proposta por um terço dos membros do Congresso ou por uma maioria absoluta das assembleias legislativas por resoluções adotadas em ao menos duas discussões por uma maioria absoluta dos membros de cada assembleia. Aprovação por dois terços dos presentes numa sessão conjunta do Congresso. Ratificação por referendo; nova constituição é promulgada se aprovada por uma maioria de votos do país inteiro.

Fonte: Mainwaring e Shugart (1997, p. 440-460).

Como se pode ver, com base nessa sinopse, quase todos os países considerados apresentam exigências bastante grandes para a aprovação de emendas constitucionais – e, em muitos casos, mesmo para a apresentação de propostas. São poucos os casos em que se pode modificar a Carta apenas com uma maioria simples ou absoluta congressional: Brasil, 1946; Colômbia, 1886 e 1991; Panamá, 1972 e Peru, 1979; vale notar que, destas, apenas a Constituição colombiana de 1991 continua em vigor no momento em que redijo este trabalho. Em todos os outros casos, ou se exige um quórum congressional qualificado ($\frac{2}{3}$, $\frac{3}{5}$, $\frac{3}{4}$), ou há a possibilidade de veto pelo Executivo, ou se deve ratificar a mudança no plano estadual, ou se deve recorrer a plebiscito, ou se convocar uma assembleia constituinte específica, ou se deve deixar a aprovação definitiva para uma nova legislatura, ou uma combinação de vários desses elementos. Isso tudo sem falar nas assim chamadas “cláusulas pétreas”, aqueles dispositivos

que sequer podem ser alvo de mudança constitucional¹¹ – ou ainda nos dispositivos que apresentam exigências ainda maiores do que os demais para serem modificados¹².

O mesmo tipo de exigência inexistente para as normas infraconstitucionais. Estas, via de regra, são aprovadas por quóruns inferiores àqueles necessários à modificação de preceitos constitucionais. Normalmente, o que vigora é a regra da maioria simples: o maior número, bastando ser respeitado o quórum parlamentar mínimo para que ocorram as sessões legislativas e, dentre os presentes, obtenha-se uma maioria. Diferentes países apresentarão exigências específicas para a aprovação de certas leis. No caso brasileiro, por exemplo, abaixo da legislação constitucional encontram-se as leis complementares à constituição, que exigem a maioria absoluta dos membros das duas casas, em duas votações¹³. Abaixo destas, as leis ordinárias, para as quais basta a maioria simples dos presentes às sessões legislativas, sendo realizada uma única votação. Como tratam de temas mais abrangentes e potencialmente de maior impacto, as leis complementares exigem a existência de um maior consenso, daí requererem um trâmite mais complexo e a obtenção de maiores quóruns – aumentam-se os custos do processo decisório, mas reduz-se o risco da decisão. Como tratarão de assuntos mais específicos

¹¹ Aliás, é bom lembrar que, embora não indicado pelos realizadores da pesquisa reproduzida no quadro, a Constituição Brasileira de 1988 também apresenta cláusulas pétreas. Segundo a Carta, “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais” (Art. 60, § 4º).

¹² No caso destes, podemos dizer que há dentro da própria constituição uma hierarquia normativa: alguns princípios constitucionais são superiores a outros, fazendo com que as exigências para sua modificação sejam maiores. Talvez se possa falar até mesmo em um “núcleo duro” da Constituição e em normas constitucionais periféricas.

¹³ Segundo Ferreira Filho (1995, p. 236-237), as leis complementares existentes na tradição constitucional brasileira encontram correspondente nas *lois organiques* francesas, que também se situariam entre as leis ordinárias e a Constituição. Citando a Miguel Reale, diz Ferreira Filho que essas leis são um “*tertium genus* de leis, que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, nem tampouco devem comportar a revogação (perda de vigência) por força de qualquer lei ordinária e superveniente” [extraído de REALE, Miguel (1962, p. 110-111), *Parlamentarismo brasileiro*, São Paulo].

e que potencialmente proporcionam menor perigo, as leis ordinárias podem ser aprovadas por um número menor de votantes (até mesmo por comissões parlamentares que representam uma pequena amostra da casa legislativa) e permitem uma aprovação mais célere – em alguns casos tão célere que por vezes se delega ao Executivo a capacidade legislativa. Em suma, reduzem-se os custos do processo decisório, aumentam-se os riscos da decisão, muito embora, por serem decisões menos abrangentes, apresentem por si sós (tendencialmente) riscos menores.

Em princípio poderíamos afirmar que as normas complementares à Constituição, por sua própria função, ainda guardam muito do “espírito” constitucional. Ou seja, têm como finalidade a definição da *polity*, da arquitetura estatal, ainda que lhe dando contornos mais definidos do que os permitidos pelo próprio texto da Carta. Como seu próprio nome já evidencia: são **complementares à Constituição**, não tendo assim como se distinguir demasiadamente dela própria – fazendo uma analogia, pode-se dizer que as leis complementares dão acabamento ao edifício constitucional. No caso brasileiro, essa contiguidade em relação ao texto constitucional se percebe inclusive pelo fato de que sequer podem ser elaboradas senão quando explicitamente autorizadas e/ou requeridas pelo texto constitucional¹⁴. Já normas ordinárias não apresentam necessariamente nenhuma relação com a arquitetura estatal, bastando não a contradizerem; têm uma especificidade própria e podem ser, no seu próprio conteúdo, mesmo antagônicas umas às outras, ao longo de

¹⁴ Comentando o papel das leis complementares na Constituição brasileira de 1988, diz Ferreira Filho (1995):

Criando um *tertium genus*, o constituinte o fez tendo um rumo preciso: resguardar certas matérias de caráter paraconstitucional contra mudanças constantes e apressadas, sem lhes imprimir rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, logo que necessário. Se assim agiu, não pretendeu deixar ao arbítrio do legislador o decidir sobre o que deve ou não deve contar com essa estabilidade particular.

A Constituição enuncia claramente em muitos de seus dispositivos a edição de lei que irá complementar suas normas relativamente a esta ou àquela matéria. Fê-lo por considerar a particular importância dessas matérias, frisando a necessidade de receberem um tratamento especial. Só nessas matérias, só em decorrência dessas indicações expressas é que cabe a lei complementar (FERREIRA FILHO, 1995, p. 239).

diferentes governos e legislaturas, sem que haja aí qualquer contradição com a vigência, ao passar do tempo, das mesmas normas constitucionais. Podem oscilar na mesma variação das maiorias governamentais e parlamentares de ocasião – são as *policies* propriamente ditas. Isso é ainda mais válido para decisões emitidas diretamente por órgãos governamentais, do Executivo ou não, que tenham o alcance restrito à sua jurisdição. A aplicação de uma lei ordinária por parte de uma agência do Executivo, por exemplo, pode ser regulamentada pela mera emissão de um decreto por parte do chefe deste Poder. Em alguns casos, a regulamentação pode se dar por uma mera portaria expedida pelo responsável pelo órgão. Quanto menor o alcance, menor o estatuto jurídico da norma expedida e menores as exigências para a sua expedição.

Da mesma forma, é de se esperar que normas de estatuto inferior tenham menor importância para os atores políticos e sociais em geral, de modo que sua modificação frequente não traga prejuízos (ao menos significativos) para a condução dos negócios de Estado ou da vida social e econômica; aliás, pode-se esperar inclusive que a facilidade para a mudança dessas normas seja algo desejável, uma demonstração de que se conta com um aparato estatal eficaz do ponto de vista governativo, capaz de tomar novas decisões – necessárias de acordo com as variações da conjuntura – com frequência. É claro que em alguns casos os efeitos podem ser grandes para certos atores sociais, mesmo que as decisões tomadas sejam aparentemente de pequeno alcance. Por exemplo, mudanças frequentes do modelo de um documento oficial que deva ser preenchido por pequenos negociantes para prestar contas de suas atividades a alguma autoridade governamental podem significar um imenso transtorno, apesar do caráter meramente burocrático de decisões desse tipo. Aliás, as queixas contra o “excesso de burocracia” não são casuais; decisões que em princípio não têm nenhuma origem propriamente “política”, mas apenas “administrativa” podem ser mais importantes para certos atores sociais do que grandes modificações na estrutura legal, que de tão amplas sequer têm como ser notadas por aqueles para quem o que importa é a gestão de comezinhos assuntos cotidianos.

Ainda, decisões de âmbito “administrativo”, inerentes à atividade de um órgão governamental qualquer, podem também ter efeitos muito significativos para uma série de atividades em curso na sociedade e no Estado. Caso as leis caíam sobre certo assunto, deixando-o ao arbítrio de autoridades cuja esfera decisória situa-se no nível infralegal, isso não significa necessariamente que esse assunto é menos impactante ou importante do que outros, cobertos pela normatização legislativa; apenas pode implicar que o legislador, por alguma razão, não se ocupou dele, deixando-o para a esfera burocrática, administrativa, ou mesmo política, porém de caráter não legislativo.

O tema da governabilidade, que tem como uma de suas principais dimensões de discussão o relacionamento entre os Poderes, dá particular ênfase à maior ou menor dificuldade de elaboração legislativa. O relacionamento entre Executivo, Legislativo e Judiciário no processo de produção de políticas passa a ser entendido sobretudo como a formulação e implementação de *leis*, o *policy-making* equivalendo a *law-making*, muito embora, como acabei de apontar, nem todo processo de feitura de políticas corresponda necessariamente à confecção de leis. Há toda uma produção de normas de caráter distinto da lei, sejam normas **infralegais** (como os decretos, as portarias ministeriais e decisões administrativas diversas), sejam as normas **supralegais** (como é o caso do ordenamento constitucional)¹⁵. Desse modo, a produção normativa (e não só legislativa) se torna um indicador de como se relacionam os Poderes: uma produção normativa reduzida e lenta das *policies* talvez seja uma evidência de que há problemas de governabilidade. Por outro lado, uma produção profusa de *policies* sugeriria boas condições de governo, na medida em que, como afirma Tsebelis (1997, p. 91), uma variável importante para as instituições governamentais é a sua “capacidade de mudar as políticas públicas”. Para esse 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

¹⁵ A esse respeito ver as discussões de Ferreira Filho (1995) e Ackerman (1988).

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 político¹⁶.

Voltando à diferenciação entre os níveis de operação estatal, idealmente é de se esperar que essa maior facilidade para a tomada de decisões nos diversos níveis infraconstitucionais se deva ao fato de que aquilo que se decide e implementa aí corresponde não à *polity*, mas às *policies*. Enquanto a *polity* diz respeito à **estrutura** da operação do aparato estatal, a *policy* diz respeito à sua operação de **conjuntura**. E à luz desse suposto, quanto mais conjuntural for uma decisão (inclusive em suas implicações), mais simples devem ser as condições para que se decida, de modo que ao imediatismo dos problemas que suscitam a necessidade da tomada de decisões corresponda a celeridade desse processo. É bom que fique claro o sentido dado a **conjuntura** nesta discussão: esta é definida por contraposição à noção de **estrutura**. Não se trata apenas do curto

¹⁶ A novidade do estudo de Tsebelis (1997) está na maneira como ele 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” (TSEBELIS, 1997, p. 110). Esse modelo confere maior flexibilidade a análises que tenham como parâmetro as lógicas majoritária e consensual de operação institucional como aquela com que trabalha Lijphart (1989, 2003), 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.

prazo, mas também do curto **alcance**: decisões conjunturais são aquelas circunstanciais, cuja implementação não permite alterar a estrutura do Estado – e quanto menos se aproximam dessa possibilidade, mais conjunturais são. Para utilizar outros termos, mais se tratam de *policies* e menos de *polity*, mais se tratam de decisões de caráter ordinário e menos de caráter constitucional.

É claro, entretanto, que se trata do tema no plano ideal. O que acaba por ser efetivamente transformado em norma constitucional ou em norma ordinária depende da vontade do legislador e do constituinte (originário ou derivado). Trata-se de uma escolha política, feita em algum momento, que terá implicações para as formas como se estrutura o Estado, desenrola-se o jogo político e se tomam as decisões de governo e/ou administrativas. Não é impossível que temas tipicamente constitucionais sejam remetidos ao arbítrio dos burocratas ou à vontade oscilante de maiorias parlamentares ocasionais; ou, inversamente, que temas tipicamente conjunturais, cuja mudança é de se esperar que corresponda à alternância dos partidos e lideranças no governo, sejam transformados em letra constitucional e, portanto, ganhem uma perenidade muito maior do que sugeriria o seu alcance real. No primeiro caso, a consequência provável é uma grande instabilidade das regras do jogo político; no segundo, uma maior dificuldade governativa. É claro que tanto uma como outra dessas consequências podem não vir a se concretizar em função de aspectos externos à ordenação jurídica do Estado: do jogo político propriamente dito e de instituições cujo funcionamento se dá independentemente do arcabouço constitucional. Uma “constituição costumeira” e partidos sólidos podem fazer com que o jogo político se desenrole de modo bastante estável e repetido ao longo dos anos, apesar da inexistência de regras constitucionais escritas, como ocorre na Grã-Bretanha. A formação de uma coalizão de governo ampla pode levar à mudança relativamente fácil de uma série de *policies* transformadas em dispositivos constitucionais, como tem sido o caso no Brasil desde 1992 (COUTO; ARANTES, 2003, 2006; ARANTES; COUTO, 2008, 2009, 2012).

Conclusões

Tecerei aqui algumas considerações finais acerca da diferente natureza das três dimensões do processo político democrático discutidas até agora, duas delas referentes à normatividade – tanto a que podemos caracterizar como propriamente constitucional (*polity*), quanto a que podemos caracterizar como governamental (*policies*) – e outra referente à atividade política (*politics*). O quadro 2 resume comparativamente essa distinção¹⁷.

Quadro 2 – Natureza das dimensões ideais do processo político democrático

Dimensão	Natureza	Denominação	Característica formal	Característica substantiva
Normatividade constitucional	Regras gerais do jogo político	<i>Polity</i>	Pacto entre os diversos atores políticos	Generalidade
Embates e coalizões políticas	Jogo político	<i>Politics</i>	Relacionamento dinâmico entre os atores políticos	Conflito e/ou Cooperação
Normatividade governamental	Resultados do jogo político	<i>Policy</i>	Vitória/Derrota de diferentes atores políticos	Especificidade

Fonte: Elaboração própria

É interessante notar que a normatividade constitucional é, das três dimensões, aquela que corresponde ao pacto entre os atores políticos relevantes, sendo portanto a que comporta o maior grau de generalidade, já que às regras constitucionais cabe idealmente circunscrever as condições em que terão lugar as outras duas dimensões – a dos embates

¹⁷ Este modelo teórico, originalmente desenvolvido em minha tese de doutorado, foi depois replicado por mim e por Rogério Arantes em diversos de nossos trabalhos sobre a relação entre constitucionalismo e democracia.

e da formação de coalizões e a da produção de decisões (normas) de caráter governamental (infraconstitucional). A ideia de pacto sugere que uma decisão de tipo constitucional jamais seria imposta por uns atores a outros, mas seria sempre acordada entre todos eles – preferencialmente de forma unânime. Isso é notado por Buchanan e Tullock (1999, p. 6-7), quando esses autores indicam que a regra da unanimidade é a regra da decisão constitucional por excelência, já que ela ou um “pleno consenso no nível último da tomada de decisão constitucional”, mais do que “uma explicação da realidade política, proporciona-nos um critério com base no qual podemos analisar as decisões de um indivíduo em questões constitucionais”. Na verdade, isso remete à teoria contratualista, segundo a qual o pacto que forja o Estado decorre de um acordo entre **todos** os indivíduos. No mundo real, a unanimidade é quase sempre impossível, de modo que as constituições existentes procuram obedecer a regras menos exigentes para sua formulação e modificação – frequentemente maiorias qualificadas. Dessa forma, procura-se, em alguma medida, aproximar sua feitura da lógica de um pacto entre os diversos atores políticos relevantes – os partidos, por exemplo.

As *policies*, por sua vez, não requerem tão amplo acordo, já que não seriam regras gerais para um jogo político que se realizará reiteradamente entre atores potencialmente rivais, mas sim o resultado do embate entre eles nas diversas rodadas desse jogo. É no campo das *policies* que se dá o perde-ganha típico da política democrática, obviamente circunscrito em seu alcance pelo que foi definido no pacto constitucional. Por conseguinte, esta é a esfera na qual é natural que ocorram **imposições** em vez de **pactos**, o papel impositivo cabendo aos grupos ocasionalmente majoritários, que teriam o poder de decidir à revelia da vontade das minorias. A normatividade constitucional é nesse cenário a garantia de que tal procedimento não se converta numa “tirania da maioria”, seja **formalmente** – pela estipulação de regras decisórias que garantam a grupos minoritários maior peso em certas decisões sobre *policies* –, seja **substantivamente** – pela introdução no texto constitucional de **limites para** certas *policies*, ou mesmo de *policies* propriamente ditas,

que ficariam assim (como no primeiro caso) resguardadas pelas regras decisórias mais exigentes do processo de emendamento constitucional.

Quanto mais se caminha no sentido de aumentar tais garantias, mais se aumenta o **consensualismo** do sistema, reforçando a necessidade de **negociação** e aumentando a possibilidade do **veto** a certas iniciativas. Quanto mais se restringem tais garantias, formal ou substantivamente, mais se caminha no sentido inverso, incrementando-se o **majoritarismo** do sistema, e assim reforçando o potencial de **decisão**. É importante ter isso em vista para melhor entender a afirmação de Tsebelis (1997), já referida aqui, segundo a qual a excessiva “estabilidade das políticas” pode provocar uma crise, na medida em que conduz a uma paralisia decisória: a estabilidade perigosa aqui é a das *policies*, não a da *polity*. Ademais, como já observado, a estabilidade da *polity* é desejável para a preservação do regime. O problema é saber se muito do que em princípio seria *policy*, e, portanto, submetido à instabilidade normal do jogo democrático (que prevê a alternância de partidos com diversos projetos no poder, a oscilação das maiorias nos parlamentos etc.) não assumiu a forma de *polity*, ou seja, está constitucionalmente protegido. Caso isso ocorra, fica comprometida a própria possibilidade de a mudança das políticas ocorrer como um resultado da alternância democrática dos governantes, já que há limites constitucionais à produção de novas *policies* – em outras palavras, o sistema torna-se menos responsivo.

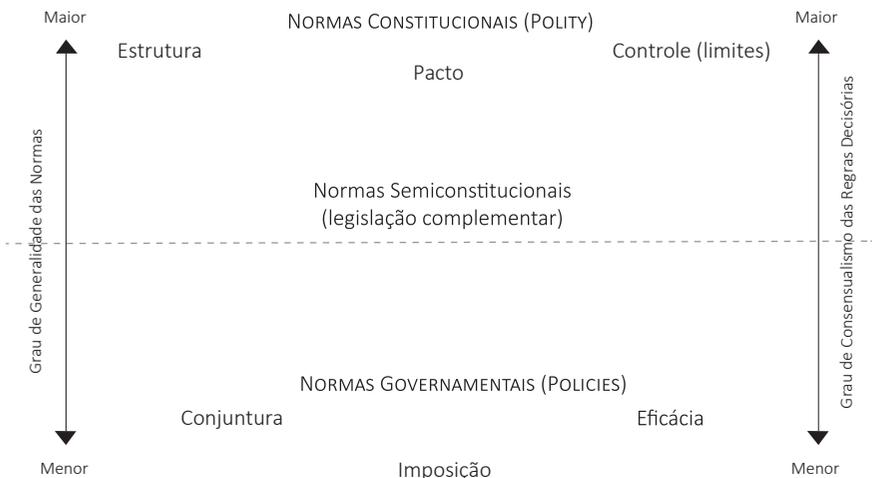
Isso pode eventualmente ser percebido como positivo, caso se deseje proteger determinadas políticas das oscilantes maiorias eleitorais. E, de fato, a constitucionalização pode se mostrar útil para a preservação de *policies* menos resilientes (COUTO; LIMA, 2016). Contudo, a constitucionalização de matérias de baixa resiliência pode acarretar ou apenas o aumento do custo para a mudança de políticas que já não são percebidas como desejáveis, ou a sobrevivência delas.

Como as *policies* são as decisões de caráter governamental propriamente dito, a noção de **governabilidade** – tantas vezes repudiada como autoritária – faz sentido se entendida como capacidade para a produção de *policies*, não para a mudança da *polity*. Assim, o campo por

excelência da eficácia é o da produção de *policies*, o campo do controle (dos limites) é o da estruturação da *polity*. É claro que, para dizer o que é efetivamente *policy* ou *polity* numa dada realidade nacional, é preciso ter em vista a sociedade de que se trata. Uma questão que num caso pode ser irrelevante do ponto de vista constitucional, noutro pode assumir imensa importância. Por exemplo, a exigência de quóruns parlamentares qualificados para a aprovação de normas que digam respeito a questões linguísticas pode ser despropositada num país uniforme sob esse aspecto, mas farão todo o sentido num país multilinguístico e no qual essa dimensão da vida social seja politicamente relevante. Da mesma forma, mecanismos que exijam maior consensualismo – maior negociação – fazem sentido no plano das decisões que mais se aproximam do plano constitucional, ao passo que uma maior eficácia decisória – um maior majoritarismo – é tanto mais normal quanto mais as decisões estejam no âmbito da administração conjuntural dos negócios do governo.

No diagrama apresentado na Figura 1, busco resumir de forma sintética essas ideias.

Figura 1 – Representação sintética da relação entre controle democrático e hierarquia decisória



Fonte: Elaboração própria

Passarei, a partir do próximo capítulo, a discutir algumas interpretações acerca do funcionamento do sistema de governo no Brasil, procurando depois fazer a crítica dessas interpretações e apresentar a minha própria, à luz da breve discussão teórica que elaborei neste primeiro capítulo.

CAPÍTULO 2 – CAPACIDADE DECISÓRIA SISTÊMICA NO BRASIL

Introdução

O Brasil passou por um longo período de transição e reconstrução de suas instituições políticas, iniciado ainda durante o regime militar, em 1974, com a abertura controlada, “lenta, gradual e segura”, deflagrada pelo governo Geisel. Desde então, diversas transformações tiveram lugar, tanto no âmbito eleitoral como no funcionamento das estruturas decisórias do sistema de instituições políticas no Brasil. No início dos anos 1980, o bipartidarismo compulsório do regime militar foi substituído por um sistema multipartidário. Em 1985 foram promovidas reformas na antiga Constituição (do regime militar), visando remover o que ainda restava do assim chamado “entulho autoritário”. As mudanças efetuadas reduziram consideravelmente as restrições à formação de novos partidos e, por conta disso, o país conheceu, já nas eleições municipais daquele mesmo ano, uma explosão do número de siglas, com impactos imediatos sobre o processo eleitoral e de mais longo prazo sobre o funcionamento das Casas legislativas. Frequentes mudanças das legislações eleitoral e partidária ocorreram desde então, novos partidos surgiram e desapareceram ao longo do caminho.

Ainda em 1986 elegeu-se um Congresso que deveria atuar como Assembleia Nacional Constituinte a partir do ano seguinte. Iniciou seus trabalhos em 1987, contando com um único partido como detentor da maioria dos votos, o PMDB. A conclusão do processo de elaboração da nova Carta se deu em 5 de outubro de 1988, quando foi promulgada a nova Constituição, que alterou novamente o quadro institucional vigente, estabelecendo novas regras, que serviriam de parâmetro para o desenrolar do jogo político a partir de então. É com base no arcabouço institucional forjado e em operação a partir desse momento que elaborarei minha discussão, acerca da operação dos mecanismos institucionais democráticos no Brasil.

Uma dificuldade enfrentada por quem busca compreender o funcionamento das instituições num período de transição democrática como aquele pelo qual passaram o Brasil e outros países latino-americanos é a operação fluida, mutável, dessas estruturas. É difícil aplicar ao processo político transicional os mesmos modelos de análise utilizados para a compreensão de estruturas já consolidadas, de regimes democráticos antigos e de larga tradição, pois qualquer estudo que procure estabelecer certos padrões a partir da análise de casos concretos, porém restritos a um pequeno número de anos, vê-se arriscado a indicar como características estruturais de um determinado sistema político aspectos que apenas se fizeram presentes conjuntamente.

Empiricamente, é difícil tanto estabelecer uma série histórica que dê conta das regularidades da operação institucional ao longo do tempo – já que se trabalha com períodos curtos –, como estabelecer padrões com base em observações localizadas num dado momento, pois as instituições em questão ainda não se consolidaram, estando submetidas a mudanças contínuas, seja no que diz respeito à transformação das **estruturas legais** que regem seu funcionamento, seja no que concerne às práticas concretas dos atores políticos – à apropriação que os sujeitos fazem das regras formais –, pois estas se estabelecem efetivamente apenas no longo prazo. No primeiro caso, é de se esperar que, num período de reconstrução institucional, marcado por muitas incertezas e por inúmeras tentativas de acerto e erro, o conjunto de incentivos formais com que lidam os atores se altere de uma conjuntura para outra; no segundo, é a própria compreensão acerca das possibilidades criadas pelo arcabouço institucional que apresenta alterações ao longo do tempo, antes de ganhar alguma estabilidade, pois o próprio fato de se tratar de novas regras, pouco conhecidas, faz com que os atores políticos ainda estejam a explorar as possíveis alternativas de ação existentes.

Também se verifica em períodos de crise política profunda essa maior volatilidade, tanto no que diz respeito ao arcabouço formal, como no que concerne à ação concreta dos atores políticos, tornando entendimentos acerca de sua operação num dado instante menos úteis no momento seguinte. Por

outro lado, é importante que se tenha em conta o funcionamento efetivo dessas instituições em mutação nas diferentes etapas de seu processo evolutivo – ter em vista o que ocorre no início pode ser necessário à compreensão das formas que elas assumirão posteriormente; isto se dá por duas razões.

A primeira delas é que alterações formais inseridas numa determinada estrutura institucional pelos atores que nela atuam refletem um **aprendizado**, ocorrido sob regras diversas daquelas que são criadas ou modificadas naquele exato momento. E ainda, se os atores aprenderam a jogar o jogo quando as regras eram outras, é provável que herdem algo desse aprendizado, mesmo quando passarem a atuar sob as novas regras que elaboraram.

A segunda razão é que os parâmetros de operação institucional válidos num dado momento são os que delimitam o próprio processo de reforma institucional. Exemplificando: mudar o atual sistema partidário requer que se atue sob as condições deste. Assim, entender por que esse sistema adquire um certo formato requer compreender as condições nas quais ele é transformado, ou seja, requer que se tenha em vista como ele era antes¹⁸. Ainda, é importante observar que tais mudanças – ocorrendo em contextos mais ou menos consolidados, não importa agora – são realizadas por atores que são, justamente, os maiores interessados nelas próprias: as elites políticas. Dessa forma, tanto a viabilidade da ocorrência de **reformas das estruturas institucionais**, quanto o alcance destas tendem a ser condicionados pelos interesses dos reformadores na condição de **operadores de estruturas institucionais**.

Claro que não é impossível analisar o arcabouço institucional em contextos de transição, mas torna-se necessário ter em vista as limitações aqui apontadas para a formulação de conclusões mais categóricas. Trata-se de uma preocupação de ordem metodológica: a de restringir o alcance das conclusões de qualquer análise feita nesses contextos. Simplificadamente,

¹⁸ Tal situação à transformação de estruturas normativas no interior das quais ocorrem os jogos políticos propriamente ditos: o sistema partidário, o sistema de governo, as regras constitucionais – em outras palavras, a *polity*. A mudança da *polity* ocorre segundo as regras da *polity*. É por isso que a reforma dessas estruturas pode ser definida – como o faz Marcus Melo (1996) – como um metajogo, ou como “o jogo das regras”.

podemos dizer que é mais provável que se chegue a conclusões típicas de **análises de conjuntura**, em situações como essas, do que àquelas que distinguem **análises de estrutura**. Todavia, as conjunturas não devem ser compreendidas como realidades estanques, sendo necessário ter em vista o desenvolvimento sequencial e articulado delas. As conjunturas prévias condicionam o desenvolvimento das subseqüentes, criando uma relação de *path-dependence*.

É importante ressaltar esses pontos a fim de que sejam evitados postulados cuja pretensão seja de aplicação universal, mas que na verdade consideram como estáticas (ou consolidadas) estruturas dinâmicas (em mutação). Obviamente, não se desconsidera que quaisquer estruturas estão sujeitas a um contínuo processo de transformação, seja no que diz respeito ao seu ordenamento formal, seja no que concerne à maneira como se adequam aos desafios que lhes são impostos pelo ambiente em que operam. Nas transições democráticas e nas crises políticas, porém, as mudanças têm ocorrido sempre num espaço de tempo bastante reduzido em termos histórico-analíticos (independentemente de considerarmos algumas transições demasiadamente longas sob outros aspectos)¹⁹, e, dessa forma, uma análise institucional que pretenda escapar do a-historicismo tem de considerar as diversas transformações ocorridas. Isso pode tornar necessária a segmentação de períodos históricos maiores que são analisados (todo um período de anos que pode ser entendido como compreendendo inteiramente a transição, por exemplo)²⁰, para que seja possível perceber de que modo

¹⁹ Um período de tempo pode ser considerado curto em termos histórico-analíticos, entendo aqui, na medida em que torne inviável a elaboração de uma série histórica suficientemente longa para que possamos estabelecer postulados de validade teórica com aplicação universal.

²⁰ Exemplificando com o caso brasileiro, um analista poderia considerar o período compreendido entre 1980 e 1985 com um segmento específico – por se tratar dos anos que se seguiram ao ressurgimento do multipartidarismo, sem, contudo, terem sido aprovadas regras mais permissivas de criação de partidos. Depois, poderia tomar o período posterior, entre 1985 e 1988 (antes da nova Constituição), como um novo segmento; tomar os anos após a promulgação da nova Carta até a eleição presidencial direta em 1989, ou até a eleição de uma nova legislatura, em 1990, como mais outro, e assim por diante.

diversas mudanças em curso afetam o funcionamento das instituições²¹. Tais mudanças podem ser, primeiro, transformações da estrutura formal dessas instituições (ordenamentos legal, administrativo etc.); segundo, alterações no contexto mais amplo em que essas instituições operam, os desafios ambientais²² (novas condições econômicas, o cenário internacional, novos tipos de pressão exercida pela sociedade civil etc.); e, finalmente, modificações na maneira pela qual os atores políticos lidam com o arcabouço institucional, em decorrência do processo de **aprendizado institucional** (os mesmos atores modificam seu entendimento acerca do significado das instituições na medida em que lidam repetidamente com elas e, com isso, passam a agir de forma distinta). As mesmas instituições podem funcionar de maneiras distintas, portanto:

1. tendo sofrido modificações em sua estrutura formal;
2. submetidas a injunções significativamente distintas a cada momento (novos desafios ambientais); e
3. em diferentes estágios do processo de aprendizado institucional.

Em suma, é importante – ao se analisarem períodos de baixa consolidação das estruturas institucionais – atentar para o caráter dinâmico do funcionamento das instituições ao longo do tempo, pois, mesmo se tratando de períodos curtos, estes podem apresentar

²¹ A dificuldade analítica que surge a partir daqui diz respeito à segmentação do período. Que critérios utilizar para circunscrever um determinado espaço de tempo adequadamente? Uma solução que acredito satisfatória é a de recortar os períodos de acordo com o tipo de preocupação (ou de preocupações) que orienta(m) o analista. Assim, se a pergunta diz respeito à maneira como o sistema político lidou com os sucessivos planos de estabilização, segmentar o período com base nesses planos pode ser uma saída analiticamente plausível. Se diz respeito ao processo de reforma das estruturas do Estado, é possível circunscrever o período tendo em vista o início e o fim (se já tiver ocorrido) das iniciativas nesse sentido. Qualquer recorte estará privilegiando uma certa perspectiva, isso é inevitável. A preocupação deve ser, portanto, a de controlar a análise, estando atento às intercorrências significativas no interior do subperíodo analisado, porém não previstas pelo critério inicial de segmentação.

²² A ideia de **desafios ambientais** que provocam mutações em uma estrutura organizativa é desenvolvida por Panebianco (1982) em seu estudo sobre os partidos políticos. Procuro aqui ampliar a aplicação dessa ideia para outras estruturas organizativas, no caso, instituições representativas e governamentais em geral.

oscilações consideráveis na forma como se comportam as estruturas institucionais. Aliás, este é um aspecto para o qual deve atentar o analista: transições democráticas e o período que lhes segue de imediato são, ao mesmo tempo, demasiadamente curtos para o estabelecimento de séries históricas, mas também demasiadamente instáveis para que se possa caracterizá-los – do ponto de vista da operação institucional – com muita precisão.

Mas, além da questão temporal e da importância de distinguir **diferentes momentos ao longo de um certo período**, há um outro aspecto da discussão que por vezes é pouco tratado: a existência de **diferentes dimensões institucionais de um mesmo sistema político**, as quais geram formas diversas de comportamento dos atores políticos e de operação das estruturas. Assim como, num período transicional ou de crise, as mesmas estruturas e seu funcionamento variam ao longo do tempo, também quando consideradas de forma estática, essas estruturas não são unidimensionais. Conforme os desafios externos a que as instituições forem submetidas – e, portanto, dependendo das demandas encaminhadas ao sistema –, diferentes respostas serão dadas, acionando-se dispositivos institucionais diversos. Dessa maneira, explicações válidas para a operação de uma dimensão específica do sistema institucional talvez não sejam generalizáveis para as demais.

Como já foi indicado no capítulo anterior, um ordenamento constitucional pode apresentar características opostas convivendo simultaneamente. Isso pode ocorrer tanto de forma acidental, advindo dos compromissos assumidos na conformação de um certo arcabouço institucional por conta da negociação política – de modo que princípios contrários acabam por conviver –, como de forma propositada, visando estabelecer lógicas contrapostas na operação do sistema como um todo. No caso do Brasil, por exemplo, poderíamos falar de uma lógica majoritária no que diz respeito à implementação unilateral de dispositivos legais através do recurso às medidas provisórias por parte do Executivo, convivendo com mecanismos consensuais (Cf. LIJPHART, 1989, 2003) na relação do Executivo com o parlamento no que diz respeito às demais iniciativas

legislativas²³. Uma e outra lógica operam simultaneamente no mesmo sistema político, mas são ativadas para a implementação e apreciação de questões distintas: nem tudo permite a utilização das medidas provisórias para ser implementado, de modo que vários processos decisórios exigem a plena participação do parlamento *ex ante* na aprovação de medidas que virão a ser postas em prática. Por conta disso, uma afirmação como a de que “o país é governado por medidas provisórias”, muito frequente há alguns anos, carece de precisão. Ao mesmo tempo, ignorar que muitas decisões importantes podem ser tomadas dessa forma, sem que haja a necessidade de recorrer inevitavelmente ao Congresso, segundo os procedimentos legislativos ordinários, também não revela o que ocorre.

Quero chamar a atenção para isso porque, frequentemente, análises acerca do funcionamento dos sistemas políticos tendem a enfatizar uma ou outra de suas características, como se elas fossem a única coisa que os distinguísse. Assim, se durante um determinado tempo o Executivo lança mão frequentemente de mecanismos decisórios que lhe conferem grande autonomia, passa-se a afirmar que o sistema se caracteriza pelo “executivismo”, ou pelo “decretismo” – ainda que essas possam ser apenas características de um certo governo, de uma certa agenda, ou ainda de um período particular no processo de consolidação institucional²⁴. Da mesma forma, se estudos voltados ao relacionamento do Parlamento com o Executivo constatarem que o padrão de interação entre os Poderes **num certo período** é este ou aquele, passa-se a afirmar que aquele é o padrão de funcionamento “**do sistema estudado**” – ainda que, novamente, talvez fosse um padrão válido apenas para um dado momento, ou para certos tipos de decisões.

²³ Mesmo no caso da tramitação normal de projetos de lei no Congresso, é bom dizer, o Executivo contará com mecanismos majoritários a seu favor. Refiro-me às prerrogativas legislativas de definir a agenda do Congresso pelos requerimentos de urgência ou urgência urgentíssima para a apreciação das proposições (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

²⁴ Creio que a noção de **democracia delegativa** formulada por O’Donnell (1991) possa enquadrar-se neste caso.

Foram análises que privilegiaram ora um, ora outro aspecto (ou momento) do sistema político brasileiro pós-autoritário que lhe outorgaram características as quais, embora válidas para retratar aspectos (ou momentos) do funcionamento do sistema, não podem ser extrapoladas para o todo. Muitas vezes, tal extrapolação sequer é algo que poderia ser depreendido dos próprios argumentos de muitos analistas, mas resultou das leituras que tiveram tais trabalhos, que enfatizaram especialmente algumas de suas proposições; noutras vezes, os argumentos são mais claramente identificáveis nos próprios trabalhos, procurando-se realizar generalizações que – a meu ver – são indevidas. E quando falo em generalizações, refiro-me àquelas que:

1. supõem certos padrões como suficientes para dar conta do funcionamento das instituições:
 - a. em diferentes momentos (se hoje operou desta forma, amanhã não será diferente), ou
 - b. lidando com diferentes questões (se tal medida foi apreciada desta forma, as demais também serão);
2. supõem que padrões válidos para uma única dimensão do sistema também o sejam para o entendimento deste no seu todo.

Poderíamos, esquematicamente, enquadrar tais análises em duas grandes linhas: a **tese da baixa capacidade governativa** e sua oposta, a **tese da alta capacidade governativa**. Uma e outra são mais claramente associáveis a estudiosos distintos, os quais também possuem entre si diferenças, mas que não contrariam seu enquadramento mais geral no interior de uma ou outra dessas duas linhas. Os autores, por vezes, apontam características dos sistemas institucionais que estudam as quais fugiriam ao diagnóstico geral formulado, mas isso, via de regra, aparece antes como exceção do que como a indicação de que a realidade é mais complexa. Assim, as análises acabam por não considerar de forma integrada os aspectos conflitantes presentes no sistema institucional e, por conseguinte, não mostram que características de um ou de outro

tipo convivem simultaneamente, e/ou se fazem sentir de forma mais ou menos forte em diferentes momentos ao longo do tempo. As duas linhas de análise acabam por se contrapor, pura e simplesmente, não dialogando e aparecendo de forma desvinculada. É importante dizer isso desde já porque, na discussão que farei dos argumentos enquadrados numa e noutra linha, estarei, mais do que discutindo autores, discutindo **argumentos**. Estes são minha preocupação, não é demasiado repetir, pelo fato de que parte do que se entende acerca de cada uma das teses não se encontra apenas nos textos originais a tratar de certos problemas, mas resulta da apropriação que destes se faz por terceiros. Muitos desses argumentos se encontram presentes também fora do debate acadêmico acerca do funcionamento de nossas instituições: na imprensa e no discurso político em geral. Creio que será interessante desconstruir essas teses para, em seguida, buscar estabelecer uma interpretação que, antes que negá-las, procure estabelecer alguma forma de diálogo entre ambas.

A tese da baixa capacidade governativa

O sistema político brasileiro foi frequentemente apontado por diversos analistas e pela imprensa como ingovernável, ou quase ingovernável. Caracterizar-se-ia pela dificuldade de se tomarem decisões, pelos altos custos das negociações entre Executivo e Legislativo, pela pulverização da ação dos parlamentares no Congresso (eles atuariam como “despachantes” ou “vereadores federais”) e, de forma relacionada a isso, pelo fisiologismo e pelo clientelismo. Muitas medidas de governo importantes nunca seriam tomadas, sendo sua apreciação postergada reiteradamente, o que dificultaria a resolução de importantes problemas presentes na agenda política nacional. Para além das considerações (não pouco frequentes, sobretudo na mídia) nada elogiosas a respeito de nossa cultura e de nossos costumes políticos, a causa principal dessa ingovernabilidade endêmica seriam nossas instituições de governo.

Uma das principais razões aduzidas para tal diagnóstico era o fato de que nosso sistema político-institucional contaria com quase todas

as características do modelo democrático consociativo (LIJPHART, 1989, 2003²⁵): um sistema presidencialista que, sendo multipartidário, requereria a formação de coalizões parlamentares amplas; o funcionamento do Senado como câmara revisora das decisões dos deputados, tornando seu bicameralismo bastante equilibrado; um sistema eleitoral proporcional e que, além disso, sendo de lista aberta, acirraría a competição eleitoral intrapartidária (MAINWARING, 1991); um federalismo de consequências bastante significativas, com os governos subnacionais desempenhando um papel ativo e constante nas lutas políticas nacionais²⁶; o julgamento da constitucionalidade das leis sendo tarefa do Supremo Tribunal Federal, que pode contrariar decisões do Executivo e do Legislativo, e a necessidade de maiorias **qualificadas** para a modificação da Constituição; por fim, mecanismos que permitem o apelo direto ao eleitor para a resolução de certas questões que seriam, em princípio, de competência exclusiva do Legislativo – estes, embora não tenham sido insistentemente utilizados em plano nacional, tiveram ao menos **duas** aparições significativas; o plebiscito sobre sistema e forma de governo em 1993, e o referendo sobre o desarmamento em 2005²⁷. Talvez a única exceção ao consensualismo generalizado no Brasil diga respeito à unidimensionalidade do sistema

²⁵ Elenco as características dos modelos consociativo (consensual nas formulações mais recentes do autor) e majoritário de Lijphart em nota no Capítulo 1.

²⁶ Apesar da importância política de estados e municípios, o federalismo brasileiro é consideravelmente centralizado, em particular no que diz respeito à sua capacidade normativa própria. Tanto é assim que a legislação estadual é bastante restrita, tendendo a prevalecer a legislação federal. Isso fica claro no constitucionalismo estadual: as constituições dos estados basicamente emulam a federal. A esse respeito ver Couto e Absher-Bellon (2018).

²⁷ Quando menciono o fato de que mecanismos de democracia direta (notavelmente o plebiscito) não têm sido muito utilizados no plano **nacional**, pretendo deixar registrado que eles foram frequentes em diversas localidades brasileiras no período pós-Constituinte. O plebiscito para decidir acerca da criação de novos municípios, bastando lembrar que houve um aumento de 31,5% no número de cidades brasileiras na primeira década posterior à promulgação da Carta (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 38). Além disso, mecanismos outros de democracia direta foram implementados, sobretudo em localidades governadas por partidos de esquerda.

partidário, pois os partidos brasileiros – ainda que com nuances – dispõem-se basicamente ao longo do *continuum* esquerda-direita.

Esse consociativismo bastante pronunciado faria com que o processo decisório governamental tivesse como condição *sine qua non* para sua operação complexos e, por vezes, prolongados processos de negociação, tornando mais incerto e instável o processo governativo, aumentando o risco de crises de ingovernabilidade decorrentes de impasses decisórios. Dentre os aspectos que cabe destacar está a existência de um sistema presidencialista em contexto multipartidário. O grande número de partidos congressuais efetivos torna ainda mais árdua a tarefa do Executivo de obter maiorias parlamentares, devido à maior complexidade da negociação no Legislativo (MAINWARING, 1993). Superadas as adversidades do processo de negociação, as coalizões governamentais resultantes seriam, necessariamente, conglomerados de diversos partidos.

Segundo os autores que podemos elencar como propugnadores da tese da baixa capacidade governativa, a indisciplina existente no interior dos partidos parlamentares brasileiros, incentivada pelas regras extremamente permissivas da legislação eleitoral e partidária – fomentadoras do individualismo parlamentar –, contribuiria para esse tipo de comportamento dos congressistas, assim como para as frequentes mudanças de partido e para a formação de blocos parlamentares parapartidários, que atuam voltados para questões específicas, do interesse de grupos socioeconômicos particulares, como os ruralistas, os evangélicos, os funcionários públicos etc. Assim, a infidelidade partidária e o fracionamento intrapartidário, que sequer aparecem como elementos característicos do modelo consociativo descrito por Lijphart, poderiam se tornar novos obstáculos presentes na negociação, dificultando ainda mais o processo governativo célere; dessa forma, teriam efeitos similares aos dos mecanismos consociativos para o processo decisório.

Mas, além das questões partidária e do sistema de governo, há outras que se destacam no consociativismo do sistema político brasileiro. É o caso do bicameralismo parlamentar, em que o Senado atua como

uma “câmara revisora” das medidas iniciadas pelos deputados em sua Casa e vice-versa²⁸; com isso, a possibilidade de adiamento demasiado de decisões importantes torna necessário ao ator interessado na aprovação do projeto estabelecer cuidadosas negociações conjuntamente nas duas Casas. Como também no Senado o quadro de fragmentação partidária está presente, ainda que em menor medida, manter-se-ia um cenário de grandes dificuldades na tramitação de propostas.

Um outro aspecto considerado pela tese da baixa capacidade governativa, para o qual o Senado teria um papel importante, é o federalismo. Os interesses das unidades subnacionais de governo (estados e municípios) contrapõem-se frequentemente às iniciativas do Executivo central, gerando uma nova arena para a negociação. Aqui, o papel destacado cabe aos estados, através das várias instâncias em que podem influir, sendo o Senado supostamente a arena mais óbvia – por teoricamente ser a Casa de “representação dos estados”²⁹. Também seria relevante a influência dos governadores sobre suas bancadas na Câmara dos Deputados, atuando de modo a coordená-las, direcionando a votação de seus parlamentares de acordo com interesses estaduais (ABRUCIO, 1998); e, como os estados menos populosos e mais pobres do país são super-representados na Câmara, reiterando a função estadualista do Senado, as minorias regionais teriam fortalecido seu poder de veto. Mas em nenhum foro decisório de âmbito nacional o poder de veto de minorias estaduais é tão grande como naquele que busca compatibilizar os

²⁸ Diz a Constituição brasileira:

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Os projetos enviados pelo Executivo são apreciados inicialmente pela Câmara dos Deputados.

²⁹ Diversos estudos já demonstraram que o Senado está longe de ser uma “casa dos estados” no Brasil, funcionando muito mais em bases partidárias, de forma análoga à Câmara dos Deputados. Ver, por exemplo, Arretche (2013), Ricci (2008), Neiva (2011) e Neiva e Soares (2013).

diversos interesses dos membros da Federação em questões tributárias, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Nele, o veto de apenas uma das representações estaduais (efetuada através dos secretários da Fazenda) é suficiente para obstaculizar qualquer medida – trata-se de um órgão que toma apenas decisões unânimes.

O Brasil não conta com uma politização de dimensões sociais que em alguns países são de grande importância: no campo étnico, linguístico ou religioso – o que ajuda a explicar a inexistência de um sistema partidário multidimensional. Possui, entretanto, um grande consociativismo institucional noutros âmbitos (LAMOUNIER, 1996). Ainda que contemos com desigualdades regionais de cunho socioeconômico bastante consideráveis, sendo inclusive apontadas por alguns como justificativa aos mecanismos de super-representação Congressual de certas regiões, é difícil justificá-las na magnitude em que se dão. Um exemplo dos mais gritantes desse fenômeno é a comparação do número de votos necessários para a eleição de um parlamentar pelos Estados de Roraima e de São Paulo. Enquanto no primeiro há cerca de 42 mil eleitores para cada deputado federal, no segundo esse número é de cerca de 472.000 eleitores – ou seja, o princípio democrático elementar “um eleitor, um voto” é desrespeitado na proporção de 11 para 1³⁰. A ideia de contrapor o poder político ao poder econômico é aqui levada ao paroxismo.

Apontava Lamounier (1996, p. 24) que seria necessário estabelecer um *trade-off* entre dispositivos consociativos e majoritários. Isso implicaria dizer que seria necessário encontrar um ponto de equilíbrio entre as características mais favoráveis à **representação das minorias** – assegurada, por exemplo, pelo sistema eleitoral proporcional, favorável à multiplicação dos partidos – e aquelas que contribuem para a **governabilidade** – isto é, para uma maior facilidade na tomada e implementação de decisões. Alguns dispositivos consensualistas, como a

³⁰ Roraima contou, nas eleições de 2018, com 333.464 eleitores e elegeu 8 deputados, ao passo que São Paulo contou com 33.028.916 eleitores, elegendendo 70 deputados. Fonte: TSE, disponível em <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>. Consultado em 4/12/2018.

super-representação parlamentar de estados menores na Câmara sequer contribui para um aprimoramento da representação (contemplando uma proteção a minorias), mas, pelo contrário, subverte-a.

Segundo esse ponto de vista, a adoção do sistema de governo parlamentarista teria sido uma solução para pelo menos parte desses problemas, na medida em que introduziria no sistema político brasileiro uma característica do modelo majoritário – o parlamentarismo –, a qual poderia inclusive deflagrar uma ação corretiva em outros campos, como na questão da desproporção da representação partidária na Câmara, um corolário da desproporção da representação estadual³¹. Mas com o resultado do plebiscito de 1993, em que a opção parlamentarista foi derrotada pelo presidencialismo, essa alternativa foi lançada para fora da agenda política nacional, talvez de forma definitiva. Seria cabível, contudo, pensar em mecanismos favoráveis à redução da fragmentação partidária, como a proibição de coligações nas eleições legislativas, através das quais os partidos menores, ou tomam uma “carona” nas agremiações mais bem votadas, ou conseguem juntos atingir um coeficiente eleitoral que jamais alcançariam sozinhos; outros mecanismos importantes para esse fim seriam modificações do regimento interno do Congresso, tornando-o menos benevolente com partidos “nanicos”, de reduzidíssima expressão parlamentar³².

Segundo os defensores da tese da baixa governabilidade, mesmo os poderes legislativos do Executivo não seriam suficientes para tornar o sistema de governo brasileiro eficaz para tomar decisões governamentais importantes. Aliás, induziriam a uma percepção enganosa acerca da capacidade governamental no Brasil. Nos termos de Lamounier (1996):

³¹ Como os partidos são votados de forma diferenciada pelo território nacional, levam vantagem aqueles que são mais fortes nos estados super-representados.

³² Medidas com esse espírito foram tomadas de forma mais ou menos errática ao longo do tempo e tiveram encaminhamento mais efetivo na reforma eleitoral de 2017, aprovada por meio da Emenda Constitucional 97. Essa emenda estabeleceu uma cláusula de desempenho para os partidos políticos, exigindo deles votações mínimas para que tivessem acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV.

De fato, essa hipertrofia ‘executivista’ dificultou durante muito tempo o reconhecimento de uma característica oposta e não menos básica de nossa tradição institucional: o fato de que a espinha dorsal do subsistema representativo (eleitoral, partidário e federativo), sob condições democráticas, posiciona-se muito mais no sentido do bloqueio do que da tomada e implementação de decisões. A imagem de concentração e verticalismo, senão de truculência e arbítrio, a que se chega pela observação do ápice executivo, contrasta vivamente com a que se obtém pela análise do sistema eleitoral, que é proporcional e altamente permissivo; do sistema partidário: que é plural, com elevado índice de fracionamento e escassamente dotado de controles verticais no interior de cada partido; do funcionamento interno das casas legislativas, que prevê representação proporcional dos partidos nas comissões, entre outros mecanismos; da estrutura federativa, com seus três níveis igualmente autônomos; da organização judiciária, altamente descentralizada; do Ministério Público, ao qual a Constituição de 1988 conferiu ampla autonomia; e mesmo de arenas de menor hierarquia (como o Confaz – conselho formado pelos secretários estaduais de finanças), que decidem por unanimidade. Examinados todos esses mecanismos em sua conformação individual e em suas inter-relações, percebe-se claramente que, em sua vertente representativa, o sistema político brasileiro inclina-se muito mais no sentido do polo ‘consociativo’ que do ‘majoritário’, segundo a terminologia de Arend Lijphart. Ou seja, baseia-se muito mais no ideal da democracia como bloqueio ao poder da maioria do que na ideia oposta, que tem como cerne a legitimação eleitoral de uma maioria que assuma plenamente a responsabilidade pela formulação e implementação de programas de governo (LAMOUNIER, 1996, p. 23-24)

Um ponto de vista muito semelhante era esposado por Scott Mainwaring (1997). Vale novamente citar de forma direta as próprias palavras do autor:

Em suma, a constituição de 1988 em alguns aspectos se aproxima da imagem geralmente enganosa do poder executivo latino-americano – a presidência imperial. Esta situação existe não porque em princípio haja fatores culturais ou por características inerentes ao presidencialismo, mas antes por causa de medidas específicas introduzidas na constituição de 1988, a qual deliberadamente criou uma presidência com poderes consideráveis. Ainda assim, seria um equívoco considerar que os presidentes podem obter tudo o que querem passando um rolo-compressor sobre o Congresso (...)
(MAINWARING, 1997, p. 65-66).

Entre 1985 e 1994, a combinação de uma fragmentação extrema do sistema partidário, fracas disciplina e fidelidade partidária, presidencialismo e federalismo robusto impediram os governos democráticos de obter a estabilização e as reformas do Estado. Estes aspectos institucionais limitam a medida em que os presidentes podem implementar grandes reformas. Esta característica pode geralmente não ser uma fatalidade, mas num contexto de necessidade premente de estabilização e reforma do Estado, ela se mostrou como tal. Como os presidentes careciam de apoio seguro no Congresso e com os governadores, era difícil implementar grandes mudanças nas políticas nessas duas áreas. Os amplos poderes presidenciais compensavam apenas parcialmente a fragmentação criada pelos outros arranjos institucionais. As dificuldades dessa combinação institucional se refletiam menos nas medidas que o Congresso vetava do que na incapacidade dos presidentes em ganhar apoio para a implementação de suas próprias agendas de uma forma coerente. Os presidentes raramente sofreram derrotas acachapantes no Congresso, mas este não aprovou medidas por eles desejadas ou o fez apenas a um alto custo para os presidentes (MAINWARING, 1997, p. 91).

A percepção tanto de Lamounier (1996) quanto de Mainwaring (1997) foi muito influenciada pelas dificuldades políticas do governo de José Sarney. Para o primeiro, a reiterada incapacidade do Executivo de alinhar uma nova coalizão que lhe desse sustentação, presente desde o início da Nova República, mostrava a necessidade de se tomar com a devida cautela, se aplicada ao processo brasileiro, a expressão “transição transada”. Embora fossem conhecidas as diversas tratativas estabelecidas ao longo desse processo, em nenhum momento ter-se-ia constituído uma aliança coesa, que permitisse a implementação de uma agenda coerente de mudanças, em particular no plano econômico.

Uma decorrência desse fato teria sido a inexistência, no interior da Assembleia Nacional Constituinte, de uma coalizão parlamentar majoritária e propositiva, capaz de dar direção aos trabalhos de confecção da nova Carta. Na ausência de tal coalizão e de um anteprojeto que funcionasse como ponto de partida³³, os trabalhos constituintes foram caracterizados

³³ Na verdade, um anteprojeto constitucional foi elaborado por uma comissão de notáveis nomeada pelo Presidente da República – a Comissão Afonso Arinos –, mas o Presidente José Sarney acabou por engavetar o texto.

pela atomização, que contribuiu não somente para a inviabilização de um texto sucinto, mas também para a constitucionalização de diversas matérias – desde as mais prosaicas até as de maior significado político e, particularmente, econômico – contra as quais não houvesse, naquele momento, oposição substancial, mas cuja aprovação se impusesse no processo de barganha (*logrolling*)³⁴.

Segundo MAINWARING (1997), os legisladores acabaram por encaminhar medidas que eram exatamente o contrário do que desejava o Executivo no plano econômico. Segundo ele, o Congresso Constituinte:

[...] frequentemente aprovou medidas que da perspectiva de Sarney minavam a estabilização e a reforma do Estado. Enquanto o governo impulsionava no sentido de maior abertura a mercados externos, o Congresso Constituinte adotava diversas medidas nacionalistas. Enquanto o governo estava começando a promover um enxugamento do Estado, o Congresso Constituinte aprovava provisões estatistas. Numa ampla gama de questões o Congresso aprovava medidas às quais Sarney se opunha: um incremento substancial dos recursos tributários transferidos do governo federal para os governos estaduais e locais; um nítido incremento nos benefícios e gastos sociais; direitos trabalhistas ampliados; diversas medidas econômicas estatistas e nacionalistas; o cancelamento de dívidas que empresas privadas tinham com o governo federal MAINWARING, 1997, p. 93).

Diante de todo este quadro, o diagnóstico só poderia ser um: o Brasil seria um país a enfrentar imensas dificuldades governativas. Parte delas decorreria de condições desfavoráveis provenientes do cenário econômico, particularmente na sua dimensão internacional. Parte proviria de um arcabouço institucional gerador de inúmeros obstáculos. Embora pudesse ter sucesso na aprovação de medidas de pouca importância, de caráter corriqueiro, o Executivo não lograria obter apoios para o encaminhamento de soluções estruturais. Elaborou-se, contudo, uma

³⁴ O grupo parlamentar X votaria favoravelmente a um dispositivo constitucional importante para o grupo parlamentar Y, caso houvesse reciprocidade na votação de outro tema, dessa feita de interesse do grupo X. Segundo MELO, um processo de constitucionalização “resulta em muitos casos, provavelmente na maioria deles, da ação de coalizões de não-interferência mútua que através de *logrolling* logram garantir a guarida constitucional de subsídios e benesses” (1996: 24, ênfases no original).

crítica severa a essa visão. Ela se fez presente através de argumentos que serão analisados na seção que se segue.

A tese da alta capacidade governativa

Ao diagnóstico da difícil governabilidade causada pelo elevado grau de consociativismo do sistema político brasileiro, feito pela tese da baixa capacidade governativa, surgiu a ponderação de que, muito embora dispositivos consociativos sejam de fato um obstáculo à tomada de decisões, eles não constituem, por si sós, dificuldades insanáveis. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999a), numa pesquisa que se tornou um verdadeiro divisor de águas na percepção sobre o funcionamento de nosso sistema de governo, demonstraram que nossas instituições democráticas não são um obstáculo ao processo de decisão política no Brasil e, conseqüentemente, não se constituem num elemento perturbador da governabilidade. Ao contrário disso, o sistema político brasileiro apresenta padrões de tomada de decisão bastante satisfatórios, sob o ponto de vista da sua “produtividade” – ou seja, estamos muito longe do cenário descrito por TSEBELIS (1997) como de estabilidade das políticas.

Segundo os autores, os partidos brasileiros apresentam maior consistência do que pode parecer à primeira vista, e o Congresso Nacional não é um obstáculo às vontades do Executivo em quaisquer questões. Este Poder tem a capacidade de fixar a agenda decisória do parlamento, podendo inclusive acelerar o processo decisório no interior deste último através de recursos como o pedido de urgência ou urgência urgentíssima na apreciação de projetos de lei de seu interesse; e o Congresso costuma, na maior parte das vezes, aprovar os projetos do Executivo, ainda que introduzindo algumas modificações (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995b e 1995c). Portanto, não seria adequada a afirmação de que o Poder Legislativo se constitui numa travanca do processo governamental. Na esmagadora maioria das vezes, o Congresso se mostra bastante dócil às vontades do Executivo. Segundo suas próprias palavras:

Em suma, na ordem institucional criada pela Constituição de 1988, ao contrário do que vigia sob a Constituição de 1946, a distribuição de poder é favorável ao Executivo. Além disso, o princípio de distribuição de direitos e recursos parlamentares é partidário e concentrado nas mãos dos líderes. A centralização do processo legislativo funciona como um freio ao processamento de demandas diversas que, por meio do sistema de representação vigente no Brasil, são canalizadas para o Congresso Nacional e têm entrada no sistema decisório nacional. O poder do parlamentar para influenciar, direta e individualmente, as políticas públicas é limitado. Sendo assim, a concentração de poder decisório já produz alguns dos efeitos buscados pelos que – em nome de maior governabilidade – propõem a adoção do parlamentarismo e as mudanças na legislação eleitoral e partidária visando a limitar o número de partidos e o acesso ao Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999a, p. 16).

Os autores demonstraram isso ao apontar o fato de que, dentre 680 projetos de lei enviados pelo Executivo ao Legislativo no período 1989/1998, cuja tramitação já estava concluída, 660 foram aprovados – uma taxa de aprovação de 97,1%. Se considerarmos também os projetos que ainda tramitavam pelo Senado, após terem sido aprovados na Câmara, a taxa ainda será alta: 76,83% (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999b). Apontaram o fato de que o presidencialismo multipartidário em contexto federativo brasileiro apresenta um índice de aprovação de projetos de interesse do Executivo equivalente ao de países parlamentaristas. Segundo eles, o Executivo era responsável por 86% das leis aprovadas, enquanto o Executivo de 20 países parlamentaristas é responsável por 86,4% [1971-76] e 89,9% [1978-82]. Enquanto no Brasil o Executivo aprovou 78% dos projetos de lei que enviou entre 1989 e 1998, nos países parlamentaristas a taxa de aprovação foi da ordem de 81,3% (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999b, p. 102). Neste caso, portanto, a substituição do sistema político vigente pelo parlamentarista seria de pouca importância. Nas palavras dos próprios autores:

A agenda legislativa dos quatro presidentes que governaram sob a vigência da nova Constituição contou com amplo apoio do Congresso e obteve índices de sucesso equivalentes aos registrados em regimes parlamentaristas. Assim como nos países parlamentaristas, observa-se também a formação de governos de coalizão que, à exceção de Collor, contaram com a participação de partidos que detinham a maioria das cadeiras no Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, p. 1999b, 123).

Com isso se demonstra serem desprovidas de fundamento as afirmações correntes de que, por conta do sistema eleitoral vigente, do multipartidarismo e do sistema presidencialista, as instituições brasileiras apresentariam baixa capacidade de processamento de políticas. Também não se sustenta a afirmação de que os partidos brasileiros não contam, e que os parlamentares são indisciplinados, perseguindo apenas estratégias individuais. Os autores demonstraram que a disciplina média dos parlamentares na votação dos mais diversos tipos de matéria, ao longo dos governos pós-1988 até Fernando Henrique Cardoso, foi de cerca de 90%, tanto na Câmara como no Congresso como um todo. Esse índice não variou nos diferentes governos, com a parcial exceção do Governo Sarney (cujo último ano é que tem os dados levantados), quando a disciplina média caiu para 84,1%, tanto para o plenário em geral como para os partidos que compunham a base de sustentação do governo. Mesmo o mais indisciplinado dos partidos políticos relevantes, o PMDB, apresentou uma obediência média razoável de seus parlamentares à orientação do líder de bancada ao longo dos quatro governos: 84,1% (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999b).

Essa disciplina no interior do Legislativo se devia a basicamente dois fatores: o poder de agenda do Executivo e dos líderes partidários no parlamento. O Executivo conta com iniciativa legislativa exclusiva em diversas matérias (tributária, orçamentária, modificação de estrutura da administração pública), de modo que, preferindo a manutenção do *status quo*, basta-lhe, em alguns desses casos, não enviar nenhum projeto de lei ao Legislativo; dispõe ainda da capacidade de requerer urgência na apreciação de projetos e a possibilidade de editar medidas provisórias (MPs), o que lhe confere uma considerável parcela de poder legislativo.

Há, portanto, uma preponderância legislativa do Executivo, associada a um padrão centralizado de trabalhos legislativos (que se efetiva por meio da atuação dos líderes), redundando em disciplina partidária e, conseqüentemente, na efetivação do apoio da coalizão situacionista às votações de interesse do governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999a, p. 22). Qualquer tentativa de atuação “avulsa” pelos parlamentares

é fortemente desestimulada, pois o Presidente “conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação”, ameaçando e impondo sanções, particularmente no que diz respeito à ocupação de cargos públicos no Executivo e à liberação de verbas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999a, p. 23). Os parlamentares “não encontram arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas”, de modo que a melhor estratégia para a obtenção de recursos é votar disciplinadamente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999a, p. 22-23).

A elevada capacidade decisória do Executivo se faz sentir sobretudo por meio da edição de medidas provisórias. Com elas, o chefe de governo tem a capacidade de alterar imediatamente o *status quo* e, na medida em que as MPs criam situações **de fato**, elas são, frequentemente, irreversíveis, cabendo ao parlamento apenas sancionar formalmente algo que já se tornou uma realidade. Em outras palavras, as MPs forçam os parlamentares a decidir sobre uma realidade distinta daquela que antecedeu à sua edição, distinção esta causada **exatamente em virtude da edição da MP**. Dessa forma, ainda que os legisladores desejassem manter a situação anterior à edição da medida provisória, preferindo-a às novas condições criadas pela MP, muitas vezes aquilo que se preferia tornou-se irrecuperável. É isso que permite aos autores afirmar que os poderes legislativos presidenciais “não devem ser vistos exclusivamente como armas para vencer resistências do Legislativo”, já que eles “incidem sobre as preferências dos parlamentares”. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999a, p. 26). Não há exemplo mais contundente a esse respeito do que a MP editada pelo Presidente Collor, que bloqueou os ativos financeiros, fazendo com que mesmo a oposição se visse impossibilitada de defender a derrubada da mesma³⁵.

De todos os mecanismos decisórios à disposição do Executivo, indubitavelmente o mais importante deles era a medida provisória; nos termos dos autores, é o “mais poderoso instrumento legislativo de

³⁵ Arantes (1997) mostra que também o Supremo Tribunal Federal viu-se impossibilitado de revogar a MP do confisco dos ativos financeiros, apesar de sua flagrante inconstitucionalidade, tendo em vista o desastre financeiro que tal decisão provocaria.

que dispõe o Executivo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999a, p. 13). Sendo sobretudo um mecanismo decisório voltado à implementação de política macroeconômica, as MPs se constituíram num instrumento que permitia ao Executivo decidir sem ter de submeter seus projetos de lei à apreciação prévia do Congresso, sobretudo nos momentos de implementação de planos de ajuste emergenciais, que foram frequentes durante a transição democrática e na implementação do Plano Real. Via de regra, após a sua edição, as medidas provisórias eram ratificadas pelo Legislativo. Nas palavras dos autores:

Em resumo, apesar de, em princípio, vinculadas a planos econômicos, as MPs – como instrumento legislativo extraordinário – significaram uma enorme ampliação do âmbito de atuação unilateral do Executivo. Mesmo assim, o Congresso de maneira geral acatou as MPs emitidas, aprovando a grande maioria delas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 146).

Os autores indicavam, contudo, que o padrão de relacionamento entre os Poderes com relação às MPs se modificou ao longo do período estudado. Seria possível identificar dois períodos distintos: um que vai da promulgação da Carta de 1988, compreendendo os governos Sarney e Collor, até a edição do Plano Real, já na gestão de Itamar Franco. O segundo período, iniciado com o Real, prosseguiu durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso. O que diferenciou a ambos foi o fato de que, nesse segundo momento, as MPs foram reiteradamente reeditadas e não apreciadas pelo Legislativo. Diante de tal quadro, “para todos os efeitos podemos assumir que foram aprovadas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 147), pois sua possível rejeição em algum momento, após sucessivas reedições, corresponderia à revogação de uma lei.

O uso deste poder de decreto fazia com que o processo legislativo – se comparado ao procedimento ordinário – tornasse-se menos complexo e oneroso para o Executivo. Isto foi particularmente notável após o Plano Real, pois desde então:

[...] as decisões sobre as modificações a serem introduzidas deixam de ter lugar no interior do próprio Congresso e passam a ser tomadas nos gabinetes ministeriais. Os interlocutores, por sua vez, deixam de ser os

diferentes partidos – eventualmente a oposição – e passam a ser os líderes da burocracia do governo. Isto coloca em questão a autonomia decisória do Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 152).

Em suma, o trabalho de Figueiredo e Limongi representou um divisor de águas por ter demonstrado que um sistema de governo antes considerado ingovernável, como o brasileiro, apresentava na verdade obstáculos muito reduzidos à aprovação de iniciativas legislativas de interesse do Executivo. Isso ocorre graças à desproporção de recursos à disposição deste poder *vis-à-vis* o Legislativo, e, particularmente, frente ao parlamentar individual, permitindo-lhe fixar a agenda e obter a anuência do parlamento para a maior parte das políticas de governo. As críticas ao sistema, formuladas pelos defensores da tese da baixa capacidade governativa eram decorrência de análises que simplesmente apontariam os problemas de forma dedutiva, a partir de considerações de ordem teórica acerca dos sistema eleitoral e de governo.

A necessidade de uma análise sistêmica

Creio que o trabalho de Figueiredo e Limongi logrou apontar deficiências reais existentes no entendimento antes generalizado acerca do funcionamento do sistema político brasileiro. A ideia de que o sistema de governo no país seria marcado por uma incapacidade governativa congênita foi refutada, e deram-se evidências bastante convincentes de que é possível tomar decisões – e decisões importantes – no Brasil. Uma crítica geralmente feita a seus trabalhos, era que o mero levantamento estatístico de votações favoráveis aos interesses do Executivo poderia ter pouco valor, já que muitas questões de pouca importância seriam facilmente aprovadas, e isso não seria sinônimo de alta capacidade governativa. Os autores refutaram essa afirmação, indicando que, ao apreciarem votações nominais, estariam necessariamente considerando decisões sobre temas que não seriam triviais. Isso porque votações nominais não acontecem em quaisquer situações, mas apenas para a votação de medidas legislativas de importância hierárquica elevada no

arcabouço normativo (leis complementares, normas constitucionais), para pedidos de urgência urgentíssima, ou para questões em que a votação nominal fosse requerida por líderes partidários.

Como o requerimento de votações nominais é recurso escasso – já que, feita uma solicitação de verificação de quórum para votação (que leva à votação nominal), a próxima apenas poderia ser feita após um interregno superior a uma hora –, este é usado estrategicamente, com parcimônia. Dessa forma, votações nominais normalmente seriam sobre questões potencialmente controversas. Os autores apontam que os partidos de oposição são responsáveis pela maior parte dos pedidos de verificação de quórum, visando forçar os demais parlamentares a registrar suas posições em votações delicadas e marcar as diferenças programáticas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999b, p. 108). Fazer esses pedidos é uma maneira de tentar dificultar a tramitação da agenda **situacionista**, ou seja, do Executivo. Dessa forma, sumariando, o fato de o Executivo obter sucesso na grande maioria das votações nominais demonstraria a elevada capacidade governativa do sistema.

Contudo, cabe levantar um contraponto a essa conclusão. Diferentes decisões de governo requerem e/ou possibilitam aos governantes o recurso a dispositivos decisórios distintos, que apresentam custos de transação variados e têm eficácia diversa. Parece-me desejável avaliar algo mais do que simplesmente a taxa de aprovação e/ou rejeição das políticas, considerando, portanto, o custo de sua implementação. Também seria interessante, além de analisar o processo decisório do ponto de vista formal no interior de uma determinada arena, perguntarmos se a mesma política poderia ter sido levada a cabo de outra forma, ou se sua completa implementação requererá a ativação de outros mecanismos decisórios. A aferição mais efetiva da eficácia decisória do **sistema de mecanismos institucionais de governo** também requer que se considere a complementaridade de políticas produzidas em diferentes espaços, já que a estratégia de encaminhamento de uma questão numa arena qualquer é influenciada por aquilo que os atores sabem que ocorre (ou pode vir a ocorrer) nas demais.

Uma arena importantíssima numa certa quadratura histórica pode se tornar secundária noutro momento; um espaço institucional fundamental no início de um processo pode perder importância numa segunda etapa; instâncias decisórias que se mantiveram à margem do jogo político durante muito tempo podem ganhar centralidade por conta de transformações conjunturais. Ou ainda, mecanismos institucionais que parecem ter grande efetividade e baixo custo decisório, como medidas provisórias ou decretos, podem talvez requerer a complementação de decisões cuja obtenção seja mais difícil. Ao considerarmos isso, evitamos as avaliações prematuras referentes ao real funcionamento das instituições políticas, dizendo que tal Poder é hipertrofiado porque o foi num certo momento, ou que os impasses no relacionamento entre dois Poderes são inevitáveis porque o foram noutro, ou que tal ou qual mecanismo decisório é suficiente para outorgar a algum ator político grande capacidade de ação etc. Devido à grande complexidade de nosso sistema institucional, dotado de mecanismos decisórios os mais diversos, a sua consideração de forma integrada se torna útil para um entendimento mais compreensivo do funcionamento global **do sistema**.

Os diferentes governos pós-1988 não ativaram os diversos mecanismos decisórios de que dispunham da mesma maneira. Isso se dava tanto pelo fato de que eles contavam com diferentes condições de sustentação política no parlamento e junto a outros atores relevantes do sistema político brasileiro, como em virtude de encamparem agendas governamentais distintas; estes dois aspectos, aliás, estão mutuamente relacionados. Cabe avaliar o **estatuto institucional das políticas e contextualizar historicamente a operação das estruturas institucionais** – no que as políticas governamentais que se tenta implementar num momento ou no outro são um dado importante. Com isso, evita-se a reificação tanto da *policy* como da *polity*. Creio que os vários trabalhos acerca do funcionamento do sistema político-institucional brasileiro – inclusive o de Figueiredo e Limongi, apesar do grande avanço que proporcionou ao entendimento das instituições políticas brasileiras – não realizaram a integração desses aspectos, talvez até mesmo porque este

não era o objetivo de muitos deles. É isso, contudo, que tentarei fazer aqui, a partir do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 – MULTIPLICIDADE DE AGENDAS E SISTEMA DE GOVERNO

Introdução

Neste capítulo pretendo chamar a atenção para um aspecto do funcionamento do sistema político-institucional brasileiro que, acredito eu, recebe pouca atenção por parte dos analistas: o imbricamento dos diversos mecanismos institucionais por meio dos quais o governo é capaz de levar adiante sua agenda. São frequentes os trabalhos voltados à análise de políticas públicas em que se faz menção ao fato de que o Executivo implementou tais ou quais medidas lançando mão de diversos mecanismos institucionais, sem atentar, contudo, para a importância que tem exatamente este fato: o uso de **diversos mecanismos institucionais**. Toma-se como trivial algo que não o é. Também trabalhos que abordam especificamente a questão institucional acabam por deixar isso de lado: procuram demonstrar a maior ou menor eficácia decisória, ora mediante a análise de uns, ora de outros dispositivos institucionais, sem, contudo, notar na utilização articulada destes por parte dos atores políticos algo relevante.

O que pretendo demonstrar é que a ativação de cada mecanismo institucional não corre apenas “em paralelo” à ativação de outros, mas de forma integrada – a utilização de certos instrumentos modifica o contexto em que os demais serão utilizados –, e que isso é digno de atenção. Uma coisa, por exemplo, é a utilização preponderante do poder de decreto para a implementação de políticas; outra, é a combinação desse uso com o encaminhamento de uma agenda que envolve também a tramitação de projetos de lei que devem ser negociados com os parlamentares antes de terem vigência. O cenário geral em que as políticas são implementadas varia em função da maneira como se utilizam os diferentes dispositivos institucionais; a **agenda geral de governo** muda em função disso, e suas diferentes partes – encaminhadas de modo diverso – não apenas passam

por processos de negociação de tipo distinto, mas também afetam umas às condições em que as outras serão negociadas. Portanto, é importante verificar de que forma diferentes medidas encaminhadas e implementadas se condicionam reciprocamente, potencializando a capacidade do governo obter sucesso em suas iniciativas³⁶.

Levar em conta a Constituição de 1988 é de particular importância para a análise aqui proposta, pois a Carta passou a condicionar não apenas a maneira como o jogo político ocorreria – influenciando assim as condições para o encaminhamento do processo decisório –, mas também o **conteúdo** da agenda governamental (seus *issues*). Isso se deu em decorrência do fato de que o texto constitucional contemplava, em vários de seus dispositivos, matérias que abordavam detalhadamente aspectos específicos da administração pública, organização econômica, regulamentação de setores produtivos e de prestação de serviços em que atua a iniciativa privada, a presença do Estado em alguns deles, e políticas sociais, sobretudo no campo previdenciário. Em outros termos, constitucionalizaram-se (deu-se *status* formal de *polity*) a decisões que devem se caracterizar mais propriamente como de tipo governamental (*policies*)³⁷.

Embora seja banal afirmar que uma Constituição condiciona a ação dos atores políticos do ponto de vista das **regras do jogo** a ser travado (a *polity*), afetando assim o **desenrolar** do mesmo (a *politics*), isso não

³⁶ O termo “governo” é utilizado aqui tendo como referência os diversos atores responsáveis pela produção de políticas. Entretanto, tomo como um dado o fato de que é o Executivo o principal responsável pela definição da agenda governamental. É este o ramo mais visível da administração pública, aquele que será mais cobrado pelos cidadãos pelo sucesso ou fracasso das políticas e aquele que procurará pautar a ação do Legislativo, buscando inclusive a criação, no interior deste outro Poder, de uma base de sustentação à sua agenda – em particular no caso brasileiro, por conta de nossa configuração constitucional. Por conta disto, embora procurando evitar, por vezes utilizarei de forma intercambiável “Executivo” e “governo”, menos por entender que se tratam de termos sinônimos, e mais por considerar que é o Executivo o principal responsável pela condução dos negócios de governo, inclusive na frente parlamentar.

³⁷ Esta diferenciação tem sido objeto de uma longa agenda de pesquisa que desenvolvo junto com Rogério Bastos Arantes: Couto e Arantes (2003, 2006); Arantes e Couto (2008, 2009, 2012, 2013).

é absolutamente trivial no que diz respeito aos seus **resultados** (as *policies*). E a Carta de 1988 apresentou exatamente esta peculiaridade: diante de uma agenda governamental que se ia delineando desde o final da presidência de José Sarney, tendo como cerne reformas estruturais do Estado e do modelo de desenvolvimento, parecia muito provável que em algum momento a reforma de diversos pontos da própria Constituição acabasse por ser proposta, já que esta regulamentava, por diversos de seus dispositivos, exatamente esse tipo de questão em moldes contrários às tendências reformistas que se verificavam ao redor do mundo.

As reformas estruturais apareceram na agenda governamental brasileira como algo estreitamente relacionado a outros temas, candentes ao longo de todo o período de transição: a estabilização monetária e a retomada do desenvolvimento. Tanto no Brasil como nas demais democracias latino-americanas, a agenda governamental era marcada por essas questões de ordem econômica, de modo que toda a discussão dos problemas da governabilidade na fase pós-autoritária caracterizava-se pela sua profunda relação com a temática do ajuste estrutural e dos planos de estabilização. Não é casual que muitas análises que visavam dar conta da operação dos mecanismos governamentais nessa conjuntura ocupavam-se de compreender até que ponto os dispositivos institucionais existentes mostravam-se mais ou menos eficazes para o encaminhamento das políticas de ajuste e, ainda, em que medida reformas institucionais (de direito ou de fato) se faziam necessárias, ou mesmo foram levadas a cabo, tendo em vista as necessidades específicas da produção de política econômica³⁸.

Portanto, considerar a natureza específica da agenda política pós-autoritária no Brasil – o ajuste econômico em seus diversos aspectos – é algo que tem implicações para a verificação de até que ponto as novas instituições democráticas se mostravam funcionais à implementação de **uma certa agenda** governamental (a influência da *polity* sobre determinadas *policies*). Isso porque, se fosse outra a agenda, muito

³⁸ A este respeito ver por exemplo o volume organizado por Sola (1993); Haggard e Kaufman (1992, 1993), Whitehead (1993), Almeida (1996).

provavelmente o arcabouço institucional teria funcionado de maneira diversa, uma vez que um conjunto distinto de dispositivos institucionais poderia ter sido ativado. O conteúdo das diferentes políticas que se busca implementar ao longo do tempo, quando se analisa a operação das instituições numa conjuntura particular, ganha relevo, pois influencia essa operação de modo variável.

Parte das iniciativas necessárias ao encaminhamento dessa ampla gama de políticas inter-relacionadas era facilitada pelo arcabouço institucional existente – em particular as medidas de caráter emergencial, viabilizadas pelas medidas provisórias e por projetos de legislação ordinária, sistematicamente aprovados pelo Poder Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995b; 1997), e por meio da ação do Banco Central nas políticas monetária e cambial³⁹. As medidas, entretanto, que exigem a modificação do texto constitucional são de mais difícil encaminhamento, já que requerem um trâmite mais complexo e a obtenção de uma base de sustentação política mais ampla. Há dois extremos, portanto, no conjunto de decisões governamentais. Numa ponta, estão as iniciativas passíveis de implementação, ao menos de início, por meio do poder normativo autônomo do Executivo: as portarias, os decretos, as medidas provisórias (MPs) e as decisões do Banco Central. Na outra, estão aquelas que requerem uma ampla negociação, principalmente entre Executivo e Legislativo, com os diversos partidos e, a depender do teor, também no plano federativo, com governadores e outras lideranças estaduais e municipais.

Com base na terminologia de Lijphart (1989; 2003), poderíamos chamar a uma dessas agendas de ultraconsociativa (a agenda de reformas

³⁹ Apesar de algumas considerações acerca de sua suposta autonomia/independência, o Banco Central do Brasil funciona na verdade como se fosse mais um ministério da área econômica, em estreita relação com o Ministério da Fazenda. O fato de que **jama**is uma indicação do Executivo para seus quadros tenha sido rejeitada pelo Senado é sintomático dessa ausência de autonomia, independência ou seja lá qual for o termo que se prefira usar. Fátima Anastasia (2000) mostrava que, de 43 indicações para funcionários do BC desde a promulgação da nova Carta, **tod**as foram aprovadas pelo Senado. De lá para cá essa situação não mudou.

constitucionais, ou agenda constituinte) e à outra de majoritária (a que diz respeito à implementação de políticas que permitem ao Executivo agir de forma autônoma). Nos termos de Tsebelis (1997), poderíamos dizer que a agenda constituinte apresenta um elevado número de *veto players*, institucionais e partidários (a Câmara dos Deputados, o Senado, as comissões no interior do Congresso, as minorias partidárias cujo apoio é necessário para a obtenção do quórum qualificado de três quintos etc.), ao passo que grande parte da agenda governamental não constitucional dispensa maiores tratativas *ex ante* com outros “jogadores”, pois as condições de atuação autônoma do Poder Executivo são bastante consideráveis.

Dessa forma, com uma agenda constituinte tende a ser maior a estabilidade das políticas⁴⁰ (o *status quo* é de mais difícil modificação), já que há um maior número de *veto players* e menores serão as chances de que haja grande congruência ideológica entre os diversos atores necessários à formação de uma coalizão mínima que dê sustentação às reformas pretendidas. O inverso ocorre no caso da agenda autônoma, já que as políticas podem ser mais facilmente modificadas pela ação unilateral do Poder Executivo (o *status quo* é mais volátil), uma vez que nesse caso há apenas um *veto player* (o próprio Executivo) no momento da implementação da decisão – ainda que consideremos o fato de que este nem sempre é perfeitamente coeso (COSTA, 1993)⁴¹.

Maria Helena de Castro Santos (1997) também atentou para o caráter complexo da implementação das políticas governamentais no Brasil. Ela falava num “padrão dual de tomada de decisões”. Dizia a autora:

No caso das políticas de ajuste, parte passa pelo Congresso e parte

⁴⁰ Tsebelis (1997, p. 91) concebe a estabilidade das políticas como uma “fonte de instabilidade do governo ou do regime”, na medida em que, quanto maior essa estabilidade, mais próximo está o regime de uma situação de paralisia decisória.

⁴¹ Segundo Loureiro e Abrucio (1998), um importante instrumento utilizado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso para manter sob controle seu ministério foi a nomeação, para cada pasta, de um secretário-executivo (segundo posto na hierarquia) de confiança do Presidente, fazendo as vezes de um lugar-tenente do chefe do governo. Com isto, procurou-se elevar o grau de coesão do Executivo.

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 (CASTRO SANTOS, 1997, p. 359-363).

Num trabalho posterior, a autora chamou 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 numa **arena democrática**, que “caracterizada pela política pluralista, gravita em torno do Congresso, seu *locus* de decisão por excelência” (CASTRO SANTOS, 1998, p. 14). Creio que sua terminologia e a minha chamam a atenção para aspectos distintos de um mesmo processo, complementando-se.

A agenda substantiva é afetada pela institucionalidade política, mas também exerce sobre ela efeitos, contribuindo para sua modificação. Reformas institucionais em diversos países latino-americanos desde os anos 80 do século passado surgiram 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, não ocorreram reformas de tipo institucional que tenham tido em vista esse aumento da capacidade decisória do Executivo após a promulgação da nova Carta. A Constituição de 1988 já proporcionava ao Executivo grande parte dos poderes que este poderia vir a reclamar com vistas à implementação de medidas voltadas ao encaminhamento das reformas estruturais e à estabilização

macroeconômica, seja no que se refere ao poder normativo autônomo (decretos e MPs), seja no que diz respeito ao seu poder de agenda com relação ao Legislativo (Cf. FIGUEIREDO; LIMONGI, 1994, 1995b, 1997)⁴².

Dessa forma, mais do que reformas institucionais, das **regras do jogo político**, desnecessárias segundo alguns autores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996), procurou-se no Brasil modificar a constituição em **pontos substantivos** nas áreas econômica e da organização administrativa do Estado: um texto que em princípio seria parâmetro da ação política (o ordenamento constitucional) converteu-se em objeto dessa mesma ação, gerando, segundo Melo (1996), um “metajogo”, pois constitucionalizaram-se regras bastante detalhadas acerca da organização da economia e do aparato burocrático estatal, as quais passaram então a ter em sua modificação o próprio objetivo do jogo. Creio, contudo, que a noção de **metajogo** possa ser enganosa neste caso, pelo fato de que não se discutem de fato “regras do jogo” durante o desenrolar do mesmo; noutros termos, não se discute a *polity* durante o transcorrer da *politics*, mas se discutem *policies* cuja particularidade é a de terem sido transformadas em decisões cujo caráter normativo é equivalente ao de decisões constitucionais, o que lhes dá uma estabilidade muito maior. Em suma, introduziram-se no texto constitucional dispositivos que não se podem caracterizar como decisões propriamente constitucionais, nos termos de Buchanan e Tullock (1999), e estes é que foram alvo de modificação no período aqui analisado.

A agenda majoritária: capacidade normativa autônoma do Executivo

Tanto em sistemas presidencialistas – tais quais o brasileiro e os de outros países latino-americanos –, como nos parlamentaristas, é de se esperar que o Executivo seja parte interessada no grosso da produção

⁴² Talvez uma única exceção a isto seja a emenda constitucional que criou o instituto da reeleição para a chefia do Executivo. Ainda assim, mais do que proporcionar ao chefe do Executivo e seus auxiliares um instrumento decisório de maior eficácia, dá-lhe, na melhor das hipóteses, melhores condições de barganha com os demais atores políticos, na medida em que torna seu mandato potencialmente mais longo.

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, em alguns sistemas presidenciais, 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 grau de 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 e em prazo reduzido seria provavelmente considerado governável por aqueles que o analisassem.

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 parlamentar⁴³. Quanto maiores os poderes legislativos do presidente, mais forte ele é diante do parlamento, podendo inclusive pautar-lhe as discussões. E caso esses poderes sejam usados com grande autonomia, reduz-se também a possibilidade de o 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 difícil para o parlamento desempenhar seu papel de contrapoder. Dessa forma, ainda que se possa ter um sistema governável, do ponto de vista da reduzida estabilidade das políticas, corre-se o risco de não se contar com um sistema suficientemente responsável (*accountable*), pois a capacidade fiscalizadora do parlamento,

⁴³ A esse respeito ver o volume organizado por Carey e Shugart (1998). Nesse volume em particular, para o caso brasileiro, ver Power (1998). Também para o caso brasileiro, ver o trabalho de Figueiredo e Limongi (1997).

efetivada através de seu poder de veto às iniciativas do Executivo, vê-se potencialmente reduzida⁴⁴. Ou, noutros termos, corre-se o risco de que se reduzam os *checks and balances*.

As reformas econômicas orientadas para o mercado, na América Latina e noutros lugares do mundo, proporcionaram, simultaneamente ao seu curso, importantes mudanças noutra 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 cada vez maior autonomia por parte dos Bancos Centrais têm sido alguns dos principais aspectos dessa mudança. Até que ponto essa 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 falaram em insulamento burocrático como condição do encaminhamento das reformas (HAGGARD; KAUFMAN, 1993), outros, numa perda de controle da sociedade sobre 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, 1996).

No caso brasileiro, tal concentração de poder normativo nas mãos do Executivo se tornaria evidente no uso continuado de medidas provisórias. Utilizando a terminologia de Tsebelis (1997), 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 e, após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o Executivo já não pode mais reeditar as MPs indefinidamente. Entretanto, como já foi mencionado,

⁴⁴ É interessante notar que duas das mais antigas democracias latino-americanas, Costa Rica e Venezuela (antes do golpe branco de Hugo Chávez), contavam com Executivos fracos – do ponto de vista de seus poderes constitucionais – e Legislativos e partidos fortes. A esse respeito, ver os capítulos específicos sobre esses países contidos em Mainwaring e Shugart (1997).

potencialmente essas medidas criam situações de fato, tornando mais difícil ao Congresso rejeitá-las (os custos da rejeição são excessivamente elevados) e, dessa forma, dão ao Presidente um trunfo considerável, na medida em que ele impõe ao Legislativo o ônus de rejeitar MPs cuja derrubada produz problemas. Como apontaram Figueiredo e Limongi (1998a, 1998b, 1999a), 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 do bloqueio de ativos financeiros, referido no capítulo anterior, é uma boa demonstração disso.

Antes da Emenda Constitucional nº 32, no período que se seguiu à implementação do Plano Real, a tônica foi a da não apreciação célere pelo Congresso Nacional da maior parte 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 lei⁴⁵, 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 aquele governo encaminhou sozinho parte de sua agenda de governo ao implementar políticas através de medidas provisórias (COUTO, 1998a), pois, quanto mais exerceu essa prerrogativa, mais efetivamente legislou de forma independente com relação ao Congresso (COUTO; ABRUCIO, 1999). Já quando o Presidente brasileiro encaminhou projetos de lei ao parlamento para sua apreciação, dentro do processo legislativo convencional, atuou num cenário em que hávia três *veto players* institucionais – as duas Casas do Congresso Nacional e o próprio Executivo – e diversos *veto players* partidários – as várias bancadas parlamentares⁴⁶.

⁴⁵ Este último ponto é notado por Figueiredo e Limongi (1997). Este e quase todos os outros trabalhos dos autores mencionados na bibliografia estão reunidos em Figueiredo e Limongi (1999a).

⁴⁶ O número de *veto players* partidários equivale ao número de partidos efetivos existente em cada uma das duas Casas.

A medida provisória pode ser considerada um sucedâneo do decreto-lei (DL) do regime militar. A princípio, ela funcionaria de forma inversa à do DL: enquanto este tornar-se-ia lei após um período de 30 dias, caso não fosse apreciado, tendo valido desde sua expedição, a primeira perderia validade caso não fosse aprovada após esse mesmo período. Todavia, após algum tempo de vigência da nova Carta, as medidas provisórias passaram a ser reeditadas continuamente, sempre que não apreciadas. Isto contou com o respaldo do Supremo Tribunal Federal, que considerou constitucional esse procedimento, e do próprio Legislativo, que nada fez para limitar essa capacidade legislativa autônoma do Executivo. As MPs são o principal instrumento daquilo que Arantes e Kerche (1999, p. 36) denominaram como capacidade normativa extraordinária do Executivo. Enfatize-se, entretanto, que a eficácia desse mecanismo aumentava sobremaneira com a possibilidade da reedição, a qual apenas era possível com a anuência do Congresso – quando este decidia não a apreciar no prazo de trinta dias, uma ou mais vezes. Portanto, a possibilidade que tinha o Executivo de legislar de forma autônoma dependia de uma **delegação tácita** de poderes da maioria congressual ao Presidente, através da opção pela reiterada não apreciação dessas matérias em tempo hábil, permitindo assim a reedição contínua das MPs. Com o fim dessa possibilidade, tal delegação também cessou.

Apesar da Constituição de 1988 não ter previsto a reedição de medidas provisórias não apreciadas no prazo de 30 dias – ao contrário, previa a perda de sua eficácia –, o fato é que acabou por se consolidar o entendimento de que o Executivo pode reeditar as MPs, sem qualquer limite, caso o Legislativo não se manifeste a respeito delas. O entendimento de diversos analistas acerca do tema era o de que o que se verificou foi um processo pelo qual o Legislativo **delegou** poderes ao Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997; PESSANHA, 1998; COUTINHO, 1999; AMORIM; TAFNER, 2002; COUTO; ABRUCIO, 1999). Tal delegação se dava contando inclusive com o aval do Supremo Tribunal Federal (STF), que considerou constitucional a reedição de medidas provisórias. É interessante notar o que aponta FERRAZ JR. (2000) a respeito do entendimento do STF sobre a reedição de medidas provisórias:

[...] além de decidir sobre a constitucionalidade dos pressupostos “relevância e urgência”, o Supremo também decidiu sobre a possibilidade da reedição de medidas provisórias, o que significa dizer que o Supremo tem entendido que, se uma medida é reeditada, é por que a situação que a justificou, ou seja, a “relevância e urgência” podem persistir por mais de trinta dias, para além do prazo estabelecido constitucionalmente para a sua caducidade, sendo, portanto, justificável a sua reedição. Já que cabe ao poder discricionário do Presidente avaliar a “urgência e relevância” de uma situação, também caberá a ele avaliar se esta situação persiste, reeditando assim a medida provisória, desde que esta ainda não tenha sido rejeitada explicitamente pelo Congresso Nacional (FERRAZ JR., 2000, p. 5).

Creio ser importante frisar que a anuência do STF à reedição de medidas provisórias se dava tendo em vista, primeiro, o fato de que tal possibilidade não era vedada pela Constituição; segundo, a possibilidade de que a “relevância e urgência” se mantivesse por tempo indeterminado. Em sua apreciação do assunto, portanto, o Supremo não levou em conta a questão da **delegação**, sendo o entendimento acerca de sua ocorrência um tema das análises de Ciência Política que avaliam o significado dos poderes legislativos em posse do Executivo, e não o resultado de uma avaliação jurídico-formal da adequação da reedição de MPs ao texto constitucional. Entretanto, creio ser importante para a discussão aqui empreendida estabelecer umnexo entre essas duas perspectivas – a da Ciência Política e a da hermenêutica constitucional –, tendo como elemento articulador a questão da delegação.

Antes de mais nada, é bom questionar se a delegação tinha o mesmo caráter nos casos da pura e simples **edição** de medidas provisórias, por um lado, e da sua **reedição**, por outro. Creio que se tratava de situações distintas. A previsão constitucional da edição originária de MPs se dava tendo em vista a necessidade da aprovação de dispositivos legais cuja premência não permitiria a espera do processo de tramitação legislativa corriqueira. Por conta disso, o Executivo poderia, de forma autônoma, expedir normas que, a rigor, necessariamente passariam pela apreciação parlamentar. Teríamos, nesse caso, uma **delegação constitucional** de poderes legislativos emergenciais ao Executivo, em que pouco importa

a apreciação que uma maioria ocasional dos congressistas pudesse posteriormente vir a fazer acerca do conteúdo particular da medida provisória editada. No caso de haver uma divergência quanto a esse conteúdo, bastaria que os parlamentares rejeitassem a MP, mas isso apenas poderia acontecer **após** a edição da mesma. Noutras palavras, mesmo um Executivo que não contasse com uma maioria parlamentar, ou que enfrentasse uma maioria opositora, teria a possibilidade de editar medidas provisórias contrárias ao interesse dessa maioria, sob a alegação da emergência⁴⁷. Falar em delegação num caso como esse parece fazer pouco sentido, se entendemos a delegação como um ato de vontade da maioria parlamentar – a possibilidade de o Executivo legislar está dada *a priori* e independe de qualquer **delegação** ad hoc que venha a ser outorgada pelos congressistas. Vale a pena citar o que diz a respeito da MP um jurista (FERREIRA FILHO, 1993):

É ela um típico ato normativo primário e geral. Edita-o o Presidente no exercício de uma competência constitucional, de uma competência que, insista-se, lhe vem diretamente da Constituição. Manifesta assim a existência de um poder normativo primário, próprio do Presidente e independente de qualquer delegação (FERREIRA FILHO, 1993, p. 231).

A situação é bastante diferente em se tratando da reedição de medidas provisórias, pois, ainda que houvesse também a permissão constitucional (implícita e depois ratificada por decisão do STF) de o Executivo lançar mão de tal recurso, a possibilidade concreta da reedição apenas se verificava nos casos em que o Congresso decidisse por não votar a medida, mesmo que fosse por omissão; aí sim, poder-se-ia falar em delegação no sentido forte, já que ela decorria de uma decisão presente do Poder Legislativo: a de não apreciar a medida. Nesse caso não se tratava de uma ação unilateral do Executivo possibilitada **estruturalmente** pelas regras do jogo, mas uma decorrência destas e

⁴⁷ É interessante observar que alguns autores notam que o recurso às medidas provisórias originárias se torna particularmente importante quando o Executivo não dispõe de maioria no Legislativo. Nesse caso, reforça-se a ideia de que falar em **delegação** seria inadequado (Cf. AMORIM; TAFNER, 2002)

de **escolhas conjunturais** feitas pelos dois atores político-institucionais envolvidos – o Congresso e o Executivo.

A primeira modalidade de delegação (constitucional) se deve a características da *polity*, ao passo que a segunda (*ad hoc*) diz respeito à *politics*. Contudo, dependendo da *policy* específica que é objeto da decisão tomada autonomamente pelo Executivo com base na delegação conjuntural recebida, talvez tenhamos um conflito entre *polity* e *politics*. Ou seja, é possível que a decisão majoritária (ainda que tácita) dos parlamentares de delegar poderes legislativos conjunturalmente ao Executivo esteja ocorrendo ao arrepio da Constituição, senão formalmente, ao menos no que diz respeito a certas intenções constitucionais expressas noutros dispositivos da Carta, que não especificamente aquele que trata da edição (e reedição) de MPs⁴⁸.

Carey e Shugart (1998, p. 13) estabeleceram uma distinção entre dois tipos de poder de decreto do Executivo, a autoridade delegada de decreto (ADD) e a autoridade constitucional de decreto (ACD)⁴⁹. A primeira forma de autoridade seria aquela pela qual as “assembleias por vezes aprovam uma legislação que dá ao executivo a autoridade para elaborar novas leis por decreto”, ao passo que a segunda seria aquela pela qual “os executivos são agraciados pelas constituições com a autoridade de iniciar políticas, recebendo tal autoridade para além de qualquer delegação de autoridade por meio de uma decisão legislativa”. A ADD corresponde ao pouquíssimo utilizado instrumento da **lei delegada**, presente na Constituição brasileira⁵⁰, enquanto a ACD corresponde à medida provisória originária. Creio ser impossível, contudo, enquadrar a **reedição de medidas provisórias** em qualquer uma das duas categorias. Deflagradas originalmente por meio do recurso à ACD, as MPs, quando reeditadas, ganham perenidade por meio de uma delegação *ad hoc* – ainda que tácita – do Legislativo; nisto,

⁴⁸ Discutirei este assunto no próximo capítulo, abordando o caso da reedição de MPs referentes a matéria orçamentária.

⁴⁹ *Delegated Decree Authority* (DDA) e *Constitutional Decree Authority* (CDA), no original.

⁵⁰ Voltarei à questão da lei delegada no capítulo 4.

assemelhar-se-iam à ADD, mas como não existe uma decisão legislativa expressa que conceda ao Executivo o poder de legislar, creio que não seja correto enquadrar a reedição nessa categoria.

Power (1988, p. 210-213), seguindo a terminologia adotada por Carey e Shugart, classifica a prática das reedições como **paraconstitucional**, lançando mão assim de uma terceira categoria formulada pelos dois autores em seu trabalho. Iniciativas paraconstitucionais seriam aquelas nas quais os Executivos agem “a despeito de uma aparente ausência de qualquer autoridade de decreto na constituição”, expedindo “decretos que representam puramente uma iniciativa presidencial, mas que não são claramente delineados constitucionalmente” (CAREY; SHUGART, 1988, p. 14). Considerando ainda haver “importantes similaridades entre a ACD e o decreto paraconstitucional” (CAREY; SHUGART, 1988, p. 14), esta última categoria se aplicaria ao caso da reedição de MPs pelo fato de esta não ser prevista pela Carta brasileira, estando assim num certo “limbo” constitucional. É como se pudéssemos falar de uma APD (autoridade paraconstitucional de decreto), categoria não formulada por Carey e Shugart e nem pelo próprio Power.

É importante lembrar, contudo, que o Supremo Tribunal Federal considerou compatível com a Constituição a reedição de medidas provisórias. Dessa forma, não faria sentido para o Brasil denominar tal poder de decreto como **paraconstitucional**; ele é, pura e simplesmente, **constitucional**. Desse modo, a classificação feita por Power (1988) parece ser inadequada para nossa situação, assim como a utilização de um eventual conceito de APD para este caso. O que ainda cabe questionar, portanto, não é o caráter constitucional ou não da **reedição de MPs**, mas a constitucionalidade da **delegação legislativa** realizada por meio da reedição de MPs.

Durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a delegação legislativa ao Presidente efetivada por meio da reedição de medidas provisórias alcançou níveis inusitados. Só no seu primeiro ano de mandato (1995), quando deu início às reformas constitucionais, o Presidente Fernando Henrique foi responsável por 405

reedições de MPs, contra apenas 32 edições; em 1994, ano inicial do Real e ainda no Governo Itamar Franco, foram 314 reedições, contra 91 edições. Para efeito de comparação, durante o Governo Itamar, em 1993, foram apresentadas 47 medidas provisórias e 49 reedições; em 1992, após o *impeachment*, foram 4 contra 3, respectivamente. Durante todo o período Collor, foram 88 apresentações contra 69 reedições; ao passo que no mandato do Presidente Sarney foram 125 apresentações – em cerca de um ano e meio – diante de apenas 22 reedições⁵¹. É importante lembrar que foi após quatro meses da promulgação da nova Constituição, início do último ano do Governo Sarney, que se criou o instituto da reedição de medidas provisórias, com a reapresentação da MP n° 29, integrante do Plano Verão, então com o n° 39.

O poder de reedição é um aspecto decisivo e diferenciador do período que antecedeu a Emenda Constitucional 32, em setembro de 2001, e ajuda a explicar a autonomia conferida ao Executivo durante toda aquela quadra histórica. Há duas medidas provisórias dignas de nota, reeditadas repetidamente durante um longo período, tratando de assuntos bastante relevantes. Uma delas é a MP n° 542, de 30 de junho de 1994, que instituiu a nova moeda, tratando ainda de assuntos correlatos. Ela foi reeditada por 13 vezes até ser transformada na lei n° 9.069, um ano depois, em 29 de junho de 1995. Outro exemplo, ainda mais impressionante, é o da MP n° 1.514, de 07 de agosto de 1996. Trata da privatização de bancos estaduais e sua vinculação com o ajuste fiscal, tendo sido reeditada já por 51 vezes até fins de maio de 2000⁵². Note-se que ambas abordavam temas de imensa relevância, inclusive controversos (como a privatização de bancos estaduais), dando ao Executivo autonomia para negociar junto aos atores interessados, ao mesmo tempo em que os efeitos legais das decisões já se faziam valer – o que é uma moeda de troca

⁵¹ Os dados utilizados estão em Figueiredo e Limongi (1997, p. 144). Alguns deles apresentam uma pequena divergência com relação aos números que trago na Tabela 1 do próximo capítulo; são, contudo, diferenças ínfimas, de modo que optei por manter aqui a referência aos dados dos autores.

⁵² Nesse momento, a MP aparecia com o número 2.023.

com peso considerável. No caso da MP do Plano Real, o Executivo federal contou simplesmente com um dispositivo legal que constituiu ponto de apoio para todo o resto da agenda de reformas, já que lançava as bases da estabilização monetária; no caso da MP dos bancos estaduais, criou o parâmetro legal da negociação de um dos temas mais espinhosos de todo o processo de ajuste fiscal – as dívidas dos estados.

Cabe questionar: por que durante o Governo Fernando Henrique a delegação legislativa do Congresso para o Executivo se deu de tal forma? Há alguns fatores que podem ser indicados (COUTO; ABRUCIO, 1999). Primeiro, a estrutura da carreira política no Brasil, que claramente prioriza a busca de postos executivos em detrimento do fortalecimento institucional do Legislativo, como fica claro pela costumeira interrupção do exercício do mandato parlamentar por passagens pelo Executivo nos três níveis de governo (ABRUCIO; SAMUELS, 1997). Isso também se reflete no processo de elaboração orçamentária, em que os legisladores optam por atuar diretamente nas estruturas ministeriais, garantindo a realização de certas despesas voltadas para o atendimento de suas bases eleitorais, em vez de controlar a sua implementação. Figueiredo e Limongi (1998a) demonstram, contudo, que essa atuação se dá mediatizada pela atuação dos líderes partidários. De qualquer modo, em decorrência dessa gravitação em relação ao Executivo e conseqüente desinteresse pelo reforço do papel institucional do Congresso, torna-se improvável que os parlamentares criem obstáculos ao Governo Federal no encaminhamento de legislação ordinária que concerne geralmente a questões econômicas e/ou administrativas de caráter corriqueiro, as quais compreendem boa parte daquelas implementadas mediante medida provisória.

Outro fator diz respeito ao caráter emergencial e ao mesmo tempo técnico de boa parte das iniciativas de lei expedidas através das MPs. Certas decisões, sobretudo as de política econômica, requerem um volume e uma qualidade de informações que, no caso brasileiro, devido à baixa institucionalização do Congresso (no que se refere à existência de uma infraestrutura técnica), não estão à disposição do parlamentar. Com isso, é mais cômodo e mais eficaz para os legisladores deixar a cargo

do Executivo a deliberação sobre certas políticas. A questão central aqui é a da delegação por falta de informação⁵³. Algo que já se verificava à época do decreto-lei e permaneceu da mesma forma com o surgimento das medidas provisórias.

Também conta favoravelmente à delegação o cálculo intertemporal de custos e benefícios realizado pelos parlamentares em relação às políticas do Executivo. Tal fator foi extensamente analisado por Figueiredo e Limongi (1997). Segundo eles,

[...] as MPs foram o principal instrumento de formulação de políticas de estabilização e de medidas de natureza administrativa e social complementares aos planos implementados. Essas políticas podem redundar em ganhos generalizados, mas implicam custos certos no presente, sobretudo para grupos específicos. Infligem, portanto, perdas certas no momento em que são implementadas, sem garantir ganhos no futuro. Por essa razão parlamentares teriam interesse em delegar função legislativa ao Executivo nesta área de política pública, uma vez que não apareceria como responsáveis diretos por medidas impopulares perante suas constituencies. Por outro lado, se o plano fracassa, os parlamentares não podem ser responsabilizados individualmente. Do ponto de vista institucional a delegação nessa área de política poderia interessar também, pois, dado que procrastinar eleva os custos do ajuste, o legislativo não apareceria como um empecilho para tomadas de decisões que poderiam beneficiar a todos. (...) A delegação [portanto] pode produzir efeitos negativos sobre a capacidade do Congresso em perseguir seus objetivos de fortalecimento institucional (Figueiredo; Limongi, 1997, p. 153).

Há um fator de caráter histórico-institucional relacionado ao tema objeto da citação acima. Ao longo da transição democrática brasileira, as medidas econômicas de grande importância – especialmente os chamados “pacotes anti-inflacionários” – sempre foram implantadas mediante ações normativas extraordinárias do Executivo (decretos-lei ou medidas provisórias). Foi assim com o Cruzado, com o Cruzado II, com o Plano Bresser, com o Plano Verão (todos no Governo Sarney), com o Plano Brasil Novo (Collor I), com as medidas que lhe deram

⁵³ Teoricamente, esse tema é trabalhado por KREHBIEL (1992) e KIEWIET & MCCUBBINS (1991).

prosseguimento e correção de rumos (Collor II) e, finalmente, com o Real. Dessa forma, os atores políticos passaram a interpretar como normal a implementação desse tipo de política através da capacidade decisória autônoma do Executivo, sendo corriqueiras menções na imprensa ao fato de que o Executivo editará uma medida provisória visando solucionar a este ou àquele problema de gestão macroeconômica – ou seja, medidas “emergenciais” são prévias e tranquilamente anunciadas, sem que haja muita pressa para sua expedição. Embora isso se explique em parte pelo segundo fator anteriormente indicado (informação) e pelo terceiro (cálculo de custo intertemporal dos parlamentares), a reiteração dessa prática decisória no período democrático recente contribuiu para o estabelecimento de um certo entendimento do que seja o procedimento adequado em termos de política econômica, caracterizando um determinado aprendizado institucional.

Se a questão da carreira é sobretudo de ordem institucional (*polity*), os demais fatores referem-se simultaneamente ao caráter particular de certas políticas (*policy*) e à forma pela qual os atores lidam com elas institucionalmente (*polity*). Sua efetivação, contudo, é condicionada pelo grau de sucesso ou fracasso na construção de uma coalizão governamental, definidora do escopo e do grau da delegação (*politics*).

O que permite, contudo, a montagem de uma coalizão que dê guarida à delegação de poderes ao Executivo por meio do consentimento à edição e, sobretudo, reedição de medidas provisórias? A obtenção de uma base de sustentação parlamentar é conquistada, antes de mais nada, pelo atendimento de critérios partidários no preenchimento dos postos-chave no primeiro escalão do Executivo. Nota-se que a congruência entre uma maioria parlamentar e a ocupação de cargos ministeriais tem-se mostrado um fator importante na obtenção de apoio político por parte do Executivo junto ao parlamento. É também importante a criação de uma agenda governamental cujos objetivos sejam compartilhados pelos diversos atores, legitimando a atuação do Executivo como protagonista do processo decisório (o efeito da *policy* sobre a *politics*). Um terceiro requisito, que garante os dois anteriores, é o estabelecimento dos meios

político-administrativos pelos quais se viabiliza a implementação dos objetivos da coalizão governamental: a ocupação de cargos-chave de modo a formar uma equipe que contemple as necessidades técnicas e políticas da ação governamental, evitando tanto o mero loteamento da máquina administrativa, como o insulamento completo⁵⁴. A força da coalizão faz a diferença para o sucesso da delegação de poderes ao Presidente; a montagem de uma coalizão ampla é necessária para a aprovação da agenda constituinte.

A agenda ultraconsociativa: reformas constitucionais

Como já foi apontado anteriormente, o novo texto constitucional aprovado em 1988 entronizou em seus dispositivos inúmeros temas acerca dos quais ainda não havia se construído até aquele momento um novo consenso hegemônico – positivo ou negativo –, apesar de já estarem presentes novas condições econômicas nacionais e internacionais que colocavam em xeque o modelo de Estado a vigorar até então. Pode-se dizer que a Constituinte cristalizou no texto da Carta um entendimento acerca do papel do Estado que os atores haviam herdado do período precedente, um entendimento nacional-desenvolvimentista. Além disso, a Assembleia Constituinte tornou-se o desaguadouro dos reclamos de diversos grupos de uma sociedade civil efervescente, que, após anos de luta contra um regime repressivo e pouco responsivo, viam na elaboração da nova Carta a oportunidade de fazer valer seus interesses, transformando-os em direitos⁵⁵.

Isso implicou no enrijecimento dos parâmetros condicionantes das eventuais ações reformistas que acabariam inevitavelmente por ser discutidas no futuro próximo: quaisquer mudanças que viessem a ser

⁵⁴ Discussão sobre os critérios que levaram ao sucesso ou ao fracasso na construção de coalizões governamentais durante a redemocratização encontra-se em Loureiro e Abrucio (1999).

⁵⁵ Diante desse processo, o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte denominou a nova Carta como “Constituição Cidadã”.

feitas requereriam a alteração do texto constitucional. E na medida em que mudanças constitucionais exigem quóruns congressuais qualificados para sua efetivação, o trabalho de reforma seria particularmente árduo. Talvez prevendo esse problema, alguns constituintes lograram inscrever nas disposições transitórias da Carta a realização de uma revisão constitucional cinco anos após a promulgação do novo texto, requerendo apenas o voto da maioria absoluta das duas Casas, reunidas em sessão unicameral. Mas, apesar das menores restrições de tramitação impostas, ao menos no que diz respeito ao quórum, a revisão constitucional de 1993 não foi um grande sucesso, com apenas seis emendas aprovadas.

Particularmente significativos foram alguns dos dispositivos que integravam os capítulos referentes à ordem econômica, à administração pública e à previdência social. A modificação das *policies* inscritas no texto constitucional de 1988 tornou árduo o trabalho dos governantes no período que se seguiu à sua aprovação. De certa forma, dadas as novas condições ambientais em que operaria a normatividade constitucional gerada na transição democrática, sua revisão tornava-se um tema presente na agenda pública desde o momento da promulgação. Ou seja, o trabalho de tipo constituinte teria grande chance de ser retomado, pois o novo texto nascera num momento em que muitos de seus postulados eram fortemente questionados – e o mero fato de haver *policies* constitucionalizadas, por si só, enseja um processo de emendamento, já que políticas públicas são muito mais percíveis do que as normas propriamente constitucionais. Podemos assim, metaforicamente, falar de uma “longa constituinte”, pois o trabalho de confecção dos novos parâmetros de operação do sistema político brasileiro acabaria por prosseguir nos anos seguintes.

O Ministro da Fazenda de José Sarney, Maílson da Nóbrega, emitiu à época da Constituinte uma acusação à nova Carta, sendo esposada também pelo próprio Presidente. Segundo o ministro, a Constituição tornaria o país ingovernável. O mesmo tipo de reclamo foi enunciado depois pelo Presidente Fernando Collor de Mello, e tomou corpo na iniciativa do “emendão” (conjunto de emendas constitucionais), que surgiu como

uma iniciativa arrojada e tentativa de “mostrar serviço” num momento de profunda crise do governo, quando o Presidente precisou recompor sua imagem perante as elites políticas e a opinião pública, após uma série de confrontos com o Congresso Nacional e com os empresários. Isso embotou a iniciativa no seu nascedouro, sendo o golpe de misericórdia desferido pela avalanche de denúncias deflagrada pelo irmão do Presidente, Pedro Collor, culminando no processo de *impeachment*.

Apesar da ambição de amplas transformações na reforma constitucional de 1993, elas não ocorreram naquele momento, exceto no que concerne a dois pontos importantes: o da redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos e o da introdução do Fundo Social de Emergência (FSE) nas disposições constitucionais transitórias. Esse fundo permitia ao Executivo Federal reter recursos constitucionalmente vinculados com o objetivo de reduzir os gastos e, conseqüentemente, conter o déficit público. Entre 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. Ainda que o FSE tenha tido enorme importância naquela conjuntura econômica, particularmente na criação de condições para as reformas estruturais e para a estabilização monetária do Real, tratava-se de uma solução provisória, o que não impediu, porém, sua prorrogação pelos anos e governos que se seguiram, sendo depois renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Desvinculação das Receitas da União (DRU). Eis aí um típico exemplo das conseqüências da constitucionalização de políticas públicas.

Quanto a outras modificações importantes, de caráter estrutural e já apontadas por muitos atores políticos e analistas como necessárias naquele momento, nada se fez, apesar de as restrições serem menores no que diz respeito ao quórum legislativo exigido: maioria absoluta em sessão unicameral do Congresso Nacional. Marcus Melo (1996) relacionou quatro fatores que balizaram o processo revisional e contribuíram para o insucesso da empreitada. Vejamos quais foram esses fatores, acrescentando alguns pontos às suas considerações.

Em primeiro lugar, as especificidades do governo de transição e de “salvação nacional” do período pós-impeachment. Como as expectativas dos atores políticos relevantes eram, sobretudo, de que o presidente Itamar Franco conduzisse o país “a porto seguro” durante sua gestão, não se via com bons olhos a realização de transformações profundas no texto constitucional, ainda mais sendo estas identificadas com as reformas orientadas para o mercado iniciadas por Collor de Mello; a deslegitimação do Presidente cassado, de certa forma, contaminava a agenda do seu sucessor⁵⁶. A isso se acrescentava a falta de disposição do novo presidente para pressionar o Congresso pela aprovação das mudanças, privando assim o processo de uma liderança institucional de peso. Da mesma maneira, os ministros de áreas virtualmente interessadas não assumiram a defesa de quaisquer reformas. Não se pode esquecer, contudo, que a iniciativa legislativa do Executivo, do ponto de vista formal, era vedada pelo próprio regimento da revisão, o que agravou o problema da falta de comando (MELO, 1996, p. 6).

É bom ressaltar esse ponto a fim de evitar que seja atribuída de forma simplista ao presidente Itamar Franco (ou ao seu governo) uma posição “antirreformas” ou estatista. Um indicador de que provavelmente não era esse o caso foi o fato de que no seu mandato o processo de privatizações continuou a passos largos, superando significativamente o que já havia sido feito antes, inclusive pelo “neoliberal” Collor de Mello.

Como se pode constatar, Itamar Franco não apenas deu continuidade ao programa de privatizações, mas o aprofundou. Privatizou empresas de maior valor e que congregavam um número maior de empregados. Em apenas dois anos superou o que havia sido feito por todos os seus antecessores juntos no que diz respeito ao primeiro quesito e foi mais longe do que qualquer um deles no que se refere ao último. A questão é que

⁵⁶ Nos termos de Melo (1996):

... tudo o que os atores sociais estratégicos esperavam do governo Itamar era a superação da crise institucional aberta com o impeachment, e não que desse início a uma nova etapa de inovações institucionais e políticas, as quais estavam simbolicamente associadas ao governo Collor de Mello (MELO, 1996, p. 6-7).

nessa área o presidente não necessitava mais da anuência do Congresso, pois a legislação que instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND), aprovada ainda no período Collor, permitia ao Executivo levar adiante, autonomamente, a venda das empresas. Estatismo econômico, portanto, não parecia ser uma justificativa para o pouco empenho desse Presidente no processo de reformas constitucionais. A existência de outras prioridades, fomentando outra estratégia, talvez fosse uma pista melhor para investigações sobre o assunto.

Essa outra estratégia foi indicada por Melo (1996). Segundo ele, a prioridade do Executivo naquela conjuntura era a aprovação de um ajuste fiscal que viabilizasse a implementação de um programa de estabilização. O ajuste teria como peça fundamental o Fundo Social de Emergência. Como tal medida requeria a aprovação de uma disposição constitucional transitória, pois alterava a distribuição de recursos tributários prevista na Carta Magna, a revisão se constituiu em um momento privilegiado para o Executivo (MELO, 1996, p. 9) – uma vez aprovado o FSE, aquele Poder teria condições de descarregar suas energias na implementação de medidas que não exigissem maiores esforços de negociação com o Congresso Nacional, como as privatizações e políticas econômicas passíveis de instituição por medida provisória.

Um segundo fator indicado por Melo (1996) como obstáculo às reformas em 1994 foi a comoção nacional provocada pelas revelações da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou os casos de corrupção na Comissão de Orçamento do Congresso. Com diversos de seus membros – alguns deles proeminentes – envolvidos em fraudes na elaboração do orçamento, o Congresso Nacional viu-se fragilizado em suas iniciativas. Um dos principais argumentos da oposição de esquerda (à época denominada “contras”) para bombardear a realização da revisão constitucional era que aquele Congresso não possuía condições morais para modificar a Carta Magna. Seria antes necessário cassar os mandatos de todos os envolvidos em transgressões para depois iniciar o processo revisional. Além disso, os “contras” também questionavam a legitimidade do processo de reforma em si mesmo, tanto em seu

aspecto substantivo como no atinente à adequação dos procedimentos estabelecidos para aquela revisão – o quórum de maioria absoluta (50% +1) em vez da maioria qualificada de três quintos, exigida para o emendamento constitucional no Brasil.

Sendo na época a esquerda o setor menos atingido pelas investigações da CPI, dispunha de um maior respaldo perante a opinião pública do que os setores revisionistas, e, dessa forma, via-se fortalecida em sua tarefa de inviabilizar o processo, *vis-à-vis* os setores mais marcadamente pró-reformas. Cabe assinalar também que essa fragilidade institucional do Parlamento foi um fator estratégico central para o sucesso do Executivo em sua empreitada de aprovação do FSE – os parlamentares estavam demasiadamente enfraquecidos para resistir às investidas do Executivo no sentido de estabelecer medidas de austeridade fiscal e orçamentária.

O terceiro fator foi a crise fiscal e a ocorrência simultânea da apreciação da Lei Orçamentária para 1994 e dos trabalhos revisionais. Repetiam-se aqui as motivações anteriores, mas cabendo acrescentar um elemento de ordem operacional: o congestionamento da agenda. Além da CPI e da revisão, os parlamentares viam-se às voltas com a apreciação da nova lei orçamentária, o que dificultava sobremaneira o encaminhamento mais rápido de qualquer iniciativa, levando-se em conta ainda o fato de que a revisão tinha prazo para ser concluída.

Finalmente, havia o calendário eleitoral de 1994, apontado por Melo (1996, p. 10-11) como a variável crucial naquela conjuntura. Além de impor um teto temporal à revisão (abril de 1994), devido ao início da campanha, a proximidade das eleições casadas para o Executivo e para o Legislativo no plano nacional introduzia um importante elemento de cálculo para os legisladores. As principais medidas a serem aprovadas na revisão atingiriam fortemente interesses localizados, sem, contudo, gerar em contrapartida ganhos facilmente perceptíveis para grandes contingentes do eleitorado, o que era um desincentivo aos parlamentares às vésperas de uma eleição. Noutros termos, muitas das reformas proporcionariam custos concentrados e ganhos difusos, e por isso não seriam encaminhadas – e de fato não o foram.

A retomada do trabalho fracassado de revisão constitucional em 1993 se deu a partir de 1995, com a posse de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República e a estabilização da moeda com o Plano Real. Descongestionada a agenda emergencial no âmbito econômico – com a estabilização monetária – e dispondo o Executivo do recurso às medidas provisórias para ações que requeressem presteza, o Presidente se viu com maior liberdade que seus antecessores para iniciar um processo de reformas constitucionais. E foi nessa empreitada que se envolveu.

Uma percepção importante na elaboração da estratégia do novo Presidente da República e de lideranças aliadas foi a de que dar continuidade à estabilização, por um lado, e criar um novo modelo econômico e de relações Estado-mercado, por outro, passaria pela modificação de diversos itens de políticas (*policies*) transformados em preceitos constitucionais (*polity*) em 1988. Por conta disto, impunha-se o cumprimento de uma agenda constituinte, que levasse a cabo as transformações pretendidas⁵⁷. O espectro de temas a serem cobertos era bastante amplo, indo desde a retirada de empecilhos à atuação do capital privado, particularmente o estrangeiro, em setores antes reservados ao Estado e/ou ao capital nacional, passando pela promoção de modificações substantivas no funcionamento do aparato estatal brasileiro, sobretudo no que diz respeito às implicações fiscais da administração pública e da previdência social, chegando até transformações tributárias que afetariam a distribuição de recursos entre os entes federativos – neste último caso as propostas aprovadas (e mesmo apresentadas) foram antes de caráter temporário que visando uma modificação definitiva da distribuição de competências e recursos. Dessa forma, o Executivo apresentou ao Congresso um grande número de propostas de emenda constitucional (PECs), cobrindo esses diversos temas, tendo obtido sucesso na maior parte delas. Boa parte dos dispositivos dessas emendas, assim como de muitas que doravante seriam aprovadas durante os governos Lula, Dilma e Temer, incidiriam sobre as Disposições Constitucionais Transitórias – justamente por se tratarem de medidas de caráter temporário.

⁵⁷ Essa temática é trabalhada originalmente em Couto (1996, 1997, 1998a, 1998b).

As mudanças constitucionais do Governo FHC iniciaram-se pelas questões referentes à ordem econômica. O objetivo principal dessas reformas era remover os impedimentos existentes, tanto para o ingresso do capital externo no país, como para a continuidade do processo de desregulamentação estatal e privatização. Nesse sentido, as reformas empreendidas suprimiram as distinções existentes entre os capitais nacional e estrangeiro, eliminaram monopólios estatais e removeram dispositivos constitucionais limitadores da ação capitalista num contexto econômico que em tudo parecia pedir tais medidas. As emendas constitucionais aprovadas nessa fase das reformas foram aquelas referentes ao fim do monopólio estadual na distribuição de gás canalizado, à desnacionalização do direito de exploração da navegação de cabotagem, ao fim da distinção entre empresa brasileira de capital nacional e estrangeiro, ao fim do monopólio estatal da prospecção de petróleo e ao fim do monopólio estatal na área de telecomunicações.

Cabe assinalar que as propostas de mudança constitucional aprovadas na primeira fase das reformas sofreram alterações no Congresso. O Executivo não impôs unilateralmente aos parlamentares certos conteúdos, supondo que seriam homologados sem maiores dificuldades. Vários pontos foram negociados e modificados de acordo com os diversos interesses em jogo, muitas vezes envolvendo uma questão de tempo: a implementação de certas medidas obedeceu a um calendário, permitindo assim que adaptações fossem feitas paulatinamente, mas sabendo-se de antemão aonde se chegaria no fim desse período transicional para as novas regras.

A agenda de reformas constitucionais teria maiores chances de sucesso caso se estabelecesse um encadeamento estratégico de suas etapas. Cada uma delas não poderia ser vista por seus promotores apenas como um objetivo em si mesmo, mas também como condicionante das etapas seguintes. Assim, seria possível estabelecer o cronograma das reformas de tal forma a criar maiores possibilidades de sucesso ao longo de todo o processo. É por esse motivo que foram encaminhadas, em primeiro lugar, reformas mais palatáveis aos congressistas. Uma primeira

justificativa para isso foi exatamente a maior “facilidade”. A obtenção de repetidas vitórias parlamentares significativas, logo no início do governo, é um trunfo para o Executivo, auxiliando-o na consolidação de uma base de sustentação no Legislativo. Isso ocorre porque permite que se congreguem os parlamentares em torno de uma agenda comum, de forma negociada e desde o início da gestão. Além disso, é uma demonstração de força do Presidente.

Caso invertesse a agenda, tentando logo de início realizar as reformas mais controversas – aproveitando a “lua-de-mel” –, o Executivo correria o risco de sofrer, de saída, derrotas significativas, desagregando sua base parlamentar no início da gestão, comprometendo o restante das reformas antes mesmo de tentar realizá-las e passando a imagem de fiasco. Em síntese, a obtenção de vitórias mais fáceis no início criava fôlego para conquistas mais difíceis nas rodadas subsequentes, modificando as condições do jogo favoravelmente à parte vencedora já no início. Uma demonstração disso foi o relativo sucesso na votação das reformas administrativa e da previdência no início 1998, um ano eleitoral e, portanto, tido *a priori* como impróprio para tais empreitadas⁵⁸. Não se verificou desta feita, ao menos na mesma medida, o que ocorrera na revisão de 1993, quando o temor dos parlamentares de aprovar reformas tidas como impopulares jogou para a frente – para a legislatura e para o mandato presidencial seguintes – o encaminhamento da agenda Constituinte, adiando ainda mais o processo de mudanças. Além disso, o Executivo aproveitou-se exatamente do calendário eleitoral, condicionando a liberação de verbas importantes para os parlamentares no ano de suas campanhas à aprovação das medidas⁵⁹, invertendo

⁵⁸ A proximidade das eleições cria um efeito inverso ao da “lua-de-mel”. Os momentos que as antecedem são os mais desfavoráveis dos “ciclos eleitorais”, de que falam Haggard e Kaufman (1993, p. 401-402).

⁵⁹ Um dia após a aprovação em primeiro turno da reforma da previdência na Câmara (12/2/1998), o jornal *O Estado de S Paulo* trazia como manchete: “Governo abre o cofre e aprova a reforma”. Afirmava o texto de primeira página:

O governo abriu o cofre para resolver os problemas em sua base parlamentar, que ameaçava negar voto para a aprovação. Realizadas na residência do ministro Sérgio Motta,

assim, de certa forma, a ideia de que em ano de eleição não se aprovam medidas controversas⁶⁰.

O efeito demonstração da fase fácil das reformas pode redundar num paradoxo. Se, por um lado, revela a força do Presidente na condução da agenda reformista, servindo como um impulsionador das fases seguintes, por outro, na medida em que estas, sendo mais difíceis, caminham mais lentamente, passa-se a impressão de que o Executivo começa a fracassar em suas tentativas de aprovar novas mudanças constitucionais. A euforia do início pode ser um obstáculo à necessária paciência demandada pela estratégia posterior.

O sucesso da agenda constituinte de Fernando Henrique Cardoso foi inegável. Durante seu primeiro mandato como Presidente (1995-1998), foram aprovadas dezesseis emendas constitucionais, um número impressionante para apenas quatro anos, e considerado o fato de que, para a aprovação de emendas constitucionais no Brasil é necessário o apoio de três quintos (60%) dos votos dos membros nas duas Casas do Congresso, em duas votações separadas em cada Casa legislativa, sendo que qualquer modificação introduzida numa das câmaras obriga à sua reapreciação na outra, que deve ratificar o que foi mudado para que haja a aprovação definitiva. Dessa forma, a decisão sobre projetos de emenda constitucional não é tarefa das mais fáceis, particularmente num sistema presidencialista multipartidário e fragmentado como é o brasileiro – e que se tornou cada vez mais fragmentado desde então. Ainda mais difícil, portanto, é o encaminhamento de uma agenda governamental quase toda ela pautada por reformas constitucionais. Isso é assim porque se requer a

as negociações dos aliados com a tropa de choque do governo custaram a liberação de R\$ 22 milhões, que serão garantidos por meio de emendas extra-orçamentárias para áreas de infra-estrutura e saneamento básico. A solução das emendas extras surgiu para resolver a insatisfação de vários deputados da base governista com a distribuição “desigual” de cerca de R\$ 120 milhões da verba de El Niño. Os convênios retidos pela Caixa Econômica Federal também foram para o balcão de negócios, envolvendo cerca de R\$ 4 milhões.

⁶⁰ Tratarei destas duas reformas mais detidamente no próximo capítulo.

manutenção de uma base congressual **ampliada**, fiel durante um longo período de **tempo** e promovendo transformações que interferem nos interesses de **diversos grupos sociais**. Num contexto como este, qualquer tomada de posição mais **nitidamente partidária** (e, portanto, estreita) por parte do Presidente ou de seus auxiliares mais próximos seria contraproducente, pois colocaria em risco a manutenção da ampla aliança de partidos necessária para levar adiante a agenda.

Os custos de negociação para a manutenção de uma base parlamentar como esta são muito maiores do que aqueles em que normalmente incorrem os sistemas presidencialistas, já que o corriqueiro é buscar-se não uma maioria ampliada, mas uma coalizão majoritária mínima ou estrita (LIJPHART, 1989), ou seja, a estritamente necessária para que se aprovem no Legislativo as medidas de interesse do Executivo. A redução desses custos foi obtida através do processo de delegação de capacidade normativa autônoma para o Executivo, permitindo assim que a agenda constituinte se tornasse o eixo dominante das relações entre os dois Poderes. A capacidade do Executivo de implementar políticas de forma autônoma, praticamente sem a existência de *veto points*, num âmbito da ação de governo, desafogou a parte do processo decisório marcada pela existência de inúmeros *veto points*. Ou, para utilizar os termos de Lijphart (1989), a possibilidade de levar a cabo uma parte da agenda mediante mecanismos decisórios de caráter majoritário, por um lado, permite que os recursos de negociação disponíveis sejam dedicados quase que exclusivamente ao encaminhamento da parte da agenda implementada por meio de mecanismos decisórios de caráter ultraconsociativo (COUTO, 1997, 1998a).

Uma ampla coalizão: imposição da agenda constituinte

A percepção por parte do Governo Fernando Henrique da necessidade de reformar o texto constitucional para a implementação de políticas levou-o a construir uma ampla coalizão, sem o quê a modificação

de dispositivos protegidos pelos quóruns qualificados tornar-se-ia inviável⁶¹. Seus sucessores, Lula, Dilma e Temer, seguiram o mesmo caminho. Tanto a construção de coalizões ampliadas, quanto a sua manutenção requerem, contudo, difíceis e contínuas negociações, com diversos atores partidários, sem cujo apoio não se viabiliza uma agenda constituinte. Mas mesmo um governo preocupado com a modificação do texto constitucional não tem em tal empreitada a sua única frente de ações, devendo também se preocupar com a implementação de outras medidas, necessárias à condução do processo governamental como um todo.

Em tal cenário, tornam-se estrategicamente relevantes as prerrogativas legislativas do Executivo. Na medida em que se podem solucionar problemas relativos ao encaminhamento conjuntural da política econômica pelo uso das MPs (editando-as ou reeditando-as continuamente) e de outros recursos de poder que facultam ao Executivo a tomada autônoma de decisões (sem depender, ao menos de imediato, do Parlamento), esse Poder tem condições de reservar sua pauta de negociações parlamentares quase que unicamente para a tramitação de projetos de emendas constitucionais, reduzindo os custos do processo decisório como um todo.

Uma agenda de reformas constitucionais é uma agenda ultraconsociativa, pois impõe a necessidade de se construir uma coalizão reformista que ultrapassa, consideravelmente, a maioria absoluta dos congressistas – via de regra aquela necessária para a aprovação da maior parte da legislação. Governar tendo que obter continuamente uma maioria de três quintos em um Legislativo fragmentado partidária e regionalmente não é tarefa das mais simples. Mas, na medida em que o Executivo tem condições de implantar os demais pontos de sua pauta de ações de forma autônoma, reduzem-se os custos da ação governamental considerada integralmente.

⁶¹ Como já foi observado, a aprovação das emendas constitucionais requer uma maioria de 60% dos votos, obtida em duas votações em cada uma das duas Casas do Congresso Nacional.

No caso de FHC, assim como a estabilização monetária anterior constituiu-se em uma condição prévia facilitadora da agenda constituinte, na medida em que, ao debelar a inflação, eliminou em boa parte o caráter emergencial da ação do governo, os recursos institucionais de ação autônoma do Executivo se constituíram numa condição simultânea facilitadora de seu trabalho no campo legislativo. Isso porque permitia ao Presidente ter na sua relação com o Parlamento a preocupação preponderante de encaminhar as mudanças de ordem constitucional, enquanto dava conta sozinho do encaminhamento de muitos assuntos cuja posição na hierarquia legislativa estivesse no plano infraconstitucional. A delegação por meio da reedição de MPs, todavia, também se tornou possível graças à existência de uma coalizão de governo ampla e estável, que em nenhum momento questionou seriamente o uso por parte do Presidente de sua prerrogativa constitucional de editar e reeditar medidas provisórias.

A questão pode ser melhor colocada se pensarmos na combinação entre a legitimidade e a capacidade do Presidente de montar uma forte coalizão a partir de variáveis de curto e longo prazos. No curto prazo, foram de grande importância o sucesso da estabilização monetária, a obtenção de recursos externos “fáceis” (à custa de explosão do endividamento – fuga financeira para a frente, ou “populismo cambial”) e, finalmente, a reeleição. No longo e médio prazos, o convencimento de uma ampla gama de atores políticos quanto à necessidade de se fazerem reformas estruturais custosas e de frutos incertos. A lógica da ação coletiva em vigor durante o primeiro mandato de FHC esteve vinculada ao êxito (esperado ou percebido) das *policies* e de seus efeitos sobre a *politics*. De qualquer forma, a combinação estratégica das duas agendas (majoritária e ultraconsociativa) foi elemento importantíssimo para o encaminhamento de cada uma delas consideradas separadamente.

CAPÍTULO 4 – INSTRUMENTOS DE DECISÃO POLÍTICA

Introdução

Como já assinali anteriormente, uma compreensão de caráter mais global do funcionamento do sistema político-institucional no que se refere ao processo decisório requer uma análise de perspectiva sistêmica. Para tanto, é necessário atentar à operação conjunta de diversos mecanismos decisórios e ao impacto que esta pode vir a ter no processo de formulação e implementação de políticas, ao imbricamento dos vários dispositivos institucionais e à sua utilização alternativa em diferentes situações, conformando uma variedade de possíveis agendas decisórias; as ponderações acerca dos trabalhos de outros autores sobre o sistema de governo no Brasil tiveram como pressuposto exatamente esse entendimento. Uma mesma política requer, para sua implementação, a utilização articulada de diversos mecanismos decisórios, de modo que não se pode chegar a conclusões de caráter geral acerca do funcionamento do sistema político-institucional sem que se leve em conta tal articulação. Os mecanismos que podem ser acionados variam em função das medidas específicas que se pretende implementar, dos desafios ambientais postos pela conjuntura particular que se vive e da gama de apoios que os propugnadores das políticas conseguem amear dentro e fora das instâncias decisórias institucionais.

A capacidade normativa autônoma do Executivo: decretos e medidas provisórias

Decretos e medidas provisórias são ambos instrumentos decisórios à disposição do Poder Executivo, que lhe permitem fixar normas com efeito imediato. Têm, por outro lado, alcances distintos e mantêm com a

formulação legislativa uma relação bastante diversa. Enquanto os decretos têm a função de regulamentar a execução de leis, as medidas provisórias são elas próprias instrumentos normativos de valor equivalente à lei. Vale a pena registrar o que diz a Constituição a respeito de um e de outro.

Segundo a Carta brasileira de 1988, a expedição de decretos faz parte das competências exclusivas do Presidente da República. Diz o texto:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV. sancionar, promulgar e fazer publicar leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

De qualquer forma, como deixa claro o texto, a expedição dos decretos tem como finalidade permitir a “fiel execução” da lei, pelo próprio Executivo. Não se trataria, portanto, de uma capacidade normativa completamente autônoma e original, como pode ser o caso das medidas provisórias, mas da edição de normas que devem ter em vista uma produção legislativa prévia, tendo, portanto, com relação a esta, um caráter acessório. Isso explica por que os decretos do Executivo não constam da lista constitucional do que compreende o “processo legislativo”⁶². Nisto, inclusive, o poder presidencial de decreto não teria estatuto semelhante aos poderes de iniciativa e de veto, que também constam das prerrogativas exclusivas do presidente, mas fazem parte do conjunto de procedimentos necessários à formulação legal – são inclusive elencados em incisos diferentes do que trata do decreto (III e V, respectivamente). Essa divisão dos temas em diferentes incisos constitucionais, todavia, não deve ser considerada como um indicativo de especificidade, já que o decreto vem mencionado no mesmo inciso que trata da sanção e promulgação das leis, atividades que, como a iniciativa e o veto, também são propriamente legislativas, de acordo com Ferreira Filho (1995). Diz ele:

⁶² Em seu artigo 59, diz o texto que “o processo legislativo compreende a elaboração de: I – emendas à Constituição; II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV – leis delegadas; V – medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII – resoluções.”

A sanção é que transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em lei. Por ela, fundem-se as duas vontades, a do Congresso e a do Presidente, de cuja junção o constituinte quis que resultasse a lei ordinária. Só pela sanção é que se aperfeiçoa o processo de elaboração desse tipo de ato normativo, em nosso Direito. É operação integradora da feitura da lei, conforme unanimemente reconhece a doutrina (FERREIRA FILHO, 1995, p. 209).

A expedição de decretos tem com a lei a relação **necessária** de assegurar condições para a **execução** desta, vindo, portanto, logicamente (embora talvez não temporalmente), **depois** da lei⁶³. É por isso que **todos os decretos** trazem referência à lei que regulamentam, ou, pelo menos, a um outro decreto que modificam, sendo que este, por sua vez, deverá necessariamente estar regulamentando a execução de uma lei.

O caso das medidas provisórias é bastante distinto. Dizia a respeito delas a Constituição brasileira, na formulação original de 1988 – prévia, portanto, à Emenda Constitucional nº 32 (a parte em negrito é aquela que permaneceu inalterada; o restante foi substituído):

Art. 62. **Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional**, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Ao definir que as medidas provisórias teriam “força de lei”, a Constituição imediatamente as colocou num patamar superior ao dos decretos, que podem inclusive ser expedidos pelo Executivo com o fito de regulamentar MPs – ou seja, é possível imaginar a expedição de um decreto

⁶³ Um decreto pode ser mais antigo que uma lei que regulamenta quando esta revoga legislação mais antiga, à qual o decreto anteriormente se referia, sem que o próprio decreto seja também revogado ou fique prejudicado em função das modificações sofridas pela lei. Nesse caso, embora o decreto continue a ser norma que supõe a existência de uma lei que lhe precede, essa precedência pode ser apenas lógica, e não temporal.

como ato contínuo à edição de uma MP pelo Presidente da República. Tratamos, portanto, tanto num caso como no outro, de dispositivos que proporcionam capacidade normativa autônoma ao Executivo, mas essa capacidade tem significados e efeitos bastante distintos em cada um. De qualquer modo, se, por um lado, as MPs foram criadas para ser um instrumento decisório mais poderoso (já que equivalentes a leis), por outro, requerem a anuência do Legislativo para sua efetiva transformação em lei, ao passo que os decretos dependem exclusivamente da vontade do Presidente da República para entrar em vigor. Note-se que tal anuência do parlamento não era algo que necessariamente ocorria de forma declarada; ela poderia se dar **ativa** ou **explicitamente**, quando o Legislativo apreciava a medida provisória, transformando-lhe em lei; **passiva** ou **tacitamente**, quando deixava de fazê-lo e o Executivo acabava por reeditar a MP, restaurando seus efeitos, sem que os parlamentares se dispusessem a rejeitar a medida provisória reeditada.

Essa situação foi modificada significativamente com a Emenda Constitucional nº 32, quando o Congresso atou suas próprias mãos, de modo a não poder mais delegar ao Executivo capacidade legislativa ao não apreciar medidas provisórias. Com a nova regulamentação, estendeu-se o prazo de vigência das MPs para 60 dias, prorrogáveis por igual período. E, caso não sejam apreciadas em 45 dias, entram em regime de urgência, sobrestando a pauta decisória da Casa em que estiverem tramitando. Passou também a não ser mais necessário convocar o Congresso extraordinariamente para apreciar MPs editadas, num reconhecimento de que já não se tratava de algo tão excepcional. Por fim, restringiram-se de forma clara os temas sobre os quais não seria permitido editar medidas provisórias:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;

- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
 - d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
- II – que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
- III – reservada a lei complementar;
- IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Acir Almeida (2011) mostrou que a mudança promovida pela emenda constitucional teve o condão de reduzir de fato a edição de medidas provisórias – numa magnitude média anual de 59%. Por outro lado, aumentou a edição de medidas provisórias orçamentárias, com um incremento médio anual de 300%.

Quando aprecia uma MP, o Congresso assume explicitamente a responsabilidade política pela decisão da qual passa a participar plenamente: arca com o ônus de medidas eventualmente impopulares ou malsucedidas, vê-se na obrigação de dedicar parte de sua agenda à apreciação da mesma etc. Além disso, uma vez convertida em lei, uma MP deixa de ser uma norma “provisória” para ganhar maior perenidade. Muito embora possa em princípio vir a ser revogada a qualquer momento, por uma nova lei ou, inclusive, por uma outra medida provisória, torna-se sua modificação mais custosa – e, portanto, mais difícil e improvável – para aqueles que pretenderem levá-la a cabo. No caso da revogação de uma lei por outra, os propositores de tal iniciativa teriam de percorrer novamente todo o caminho necessário à apresentação de um novo projeto de lei, à sua tramitação, às negociações etc. No caso da apresentação de uma MP pelo Executivo revogando uma lei recentemente aprovada pelo Congresso, haveria o custo inerente à tentativa de cancelar unilateral e provisoriamente (e, portanto, precariamente) uma decisão tomada pelo Legislativo, propiciando muito provavelmente reações negativas dos parlamentares.

É por isso que, ao não apreciar medidas provisórias que acabassem por ser reeditadas pelo Executivo, o Congresso estava na prática

delegando poder e permitindo ao Executivo um controle contínuo sobre o conteúdo das normas estabelecidas por MP. Isso significava que modificações poderiam ser operadas numa medida provisória em vigência sem qualquer limitação e a baixíssimo custo, adequando o teor de normas de valor legal às conveniências momentâneas do Executivo⁶⁴. Isso podia ocorrer não somente por ocasião das reedições mensais, mas também em meio ao período de trinta dias de vigência da medida, simplesmente revogando-se a MP que estivesse em vigência, substituindo-a por outra, que poderia ser de substância semelhante, porém acrescida das novidades desejadas. Dessa forma, não apenas o Executivo legislava autonomamente ao poder reeditar MPs continuamente, fazendo com que uma medida continuamente reeditada equivalesse a uma lei que tenha vigorado pelo período das sucessivas reedições (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997), mas também legislava de forma flexível, fazendo com que normas legais se tornassem não parâmetros estáveis e previsíveis da ação, mas sim condicionantes variáveis do comportamento dos atores sociais e políticos, fixados *ad hoc* pelo Poder Executivo, que poderiam assim ajustar a “sintonia-fina” das normas sempre que considerassem conveniente.

Muito embora a Constituição fale em “relevância e urgência” ao se referir à edição de medidas provisórias, o que poderia sugerir um uso bastante parcimonioso delas, não é bem isso o que se verificou no Brasil. O entendimento jurídico de “relevância e urgência” sempre foi pouco rigoroso, cabendo aos Poderes eleitos (Executivo e Legislativo) interpretar cada caso politicamente, de modo que nunca houve um limite jurídico claro para a utilização desse dispositivo decisório. Isso explica parcialmente a grande utilização das MPs (até 2001 sobretudo mediante reedições) por parte dos diversos governos pós-Constituição de 1988.

Diz Ferreira Filho (1995) acerca do poder que tem o Presidente de editar medidas provisórias:

⁶⁴ Power (1988, p. 213) falava em “sintonia-fina”, referindo-se à possibilidade de ajustes constantes do texto da MP.

Tal poder é condicionado pela ocorrência de relevância e urgência. Não tem ele limitação explícita quanto à matéria. Entretanto, pela lógica, de seu campo não de ser excluídas as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, ou de suas casas, ou outras submetidas a leis complementares, **ou aquelas em que é proibida a delegação**. Em todos esses casos, nitidamente, a Constituição reserva às Câmaras a deliberação. Igualmente escapam ao alcance das medidas provisórias as matérias de iniciativa reservada dos tribunais (FERREIRA FILHO, 1995, p. 234, grifo nosso).

Não é meu objetivo aqui discutir possíveis interpretações jurídicas acerca da constitucionalidade ou não de leis por seu conteúdo ou em decorrência da forma pela qual são expedidas. Entretanto, duas coisas importam para minha discussão. Primeiro, a possibilidade da anulação de atos normativos em decorrência de sua inconstitucionalidade, já que esta se enquadra como um dos mecanismos decisórios componentes do sistema de governo, cujo funcionamento analiso neste trabalho. Segundo, o funcionamento **real** do sistema de governo e seu significado do ponto de vista de uma teoria política constitucional, a despeito de possíveis determinações estritamente jurídico-formais. Em virtude desse segundo ponto, apontar a existência de possíveis contradições existentes entre o **sentido** de dispositivos constitucionais explícitos e o funcionamento real do sistema, inclusive com respaldo dos juristas, é uma forma de avançar naquilo a que minha discussão se propõe.

Pode-se dizer que a Constituição brasileira apresenta, simultaneamente, duas possibilidades distintas de delegação de poder legislativo pelo Congresso ao Executivo. Uma, explicitada no texto constitucional, é a delegação por meio da lei delegada – expediente raramente usado⁶⁵. Outra, praticada à exaustão, porém não mencionada pelo texto constitucional ou pelos acórdãos do Supremo que tratam da

⁶⁵ Desde janeiro de 1946, foram expedidas apenas 13 leis delegadas, 11 delas sob a constituição de 1946 e antes do regime militar (até 1962). Sob a vigência da Constituição de 1988, apenas duas leis delegadas foram editadas, durante o Governo Collor, tratando de questões referentes a gratificações e vantagens, para servidores públicos civis, uma, e militares, a outra. Ironicamente, ambas foram modificadas ou regulamentadas por diversas medidas provisórias.

questão, é a delegação por meio da reedição de medidas provisórias. Esta modalidade guarda com relação à primeira uma semelhança importante: a de resultar de uma delegação voluntária por parte do Legislativo, como já foi discutido no capítulo anterior. O interessante é que se optou antes pela delegação informal, tácita, viabilizada pela reedição continuada de MPs do que pela delegação formal, explícita, efetuada por meio das leis delegadas. Deve-se ressaltar também que a decretação de MPs pode por vezes criar, desde a edição original, um **fato consumado**, já que a medida tem força de lei desde o momento inicial, gerando efeitos cuja reversão pode tornar-se muitas vezes difícil, senão impossível (Cf. FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997), ao passo que as leis delegadas, após sua elaboração pelo Executivo, **podem** (não há nenhuma obrigatoriedade) ser submetidas ao Congresso antes de entrar em vigor (ver acima o § 3º do art. 68).⁶⁶

As implicações para os atores envolvidos, contudo, são distintas. Enquanto a lei delegada obriga os congressistas a explicitar sua confiança prévia no Executivo e comprometer-se de antemão com aquilo que este vier a fazer, na medida em que lhe é dada liberdade para formular regras no âmbito especificado pela delegação, as medidas provisórias eram, em princípio, percebidas como uma obra exclusiva do Executivo, eximindo-se os congressistas de qualquer responsabilidade pelos possíveis “estragos” que estas viessem a ocasionar. Não fosse assim, não seriam tantas as assertivas de que, ao editar e reeditar MPs, o Executivo estivesse a açambarcar as prerrogativas do Legislativo, como se agisse à revelia da vontade do outro, usurpando seu poder. Como não se tratava de usurpação, mas de uma delegação efetiva, a mera percepção da reedição de MPs como usurpação por parte de outros envolvidos e/ou interessados nos temas sob deliberação fazia com que reduzissem, para

⁶⁶ Essa vinculação que aqui estabeleço entre lei delegada e medida provisória não é estranha aos analistas da área jurídica. Diz Ferreira Filho (1995):

A lei delegada, todavia, não ‘pegou’ no Brasil. Isto se explica pela facilidade que ensejava o decreto-lei no Direito anterior e a medida provisória no vigente. É lamentável que tal se dê, visto como a delegação não importa numa abdicação do Congresso, que mantém um controle prévio sobre o texto. Ao contrário, a medida provisória, na prática, coloca o legislativo diante de um fato consumado (FERREIRA FILHO, 1995, p. 226).

os parlamentares, os custos assumidos pela tomada de certas decisões por meio desse instrumento – a responsabilidade por eles recaía sobre o Executivo, podendo os congressistas ainda alegar que foram “atropelados” pelo outro Poder.

Para o Executivo, as MPs apresentam a vantagem da maior eficácia decisória – têm efeitos imediatos – e da maior amplitude, já que se pode legislar de forma razoavelmente livre ao se tratar de legislação ordinária (com as exceções indicadas acima, especificadas pela Emenda Constitucional nº 32). No caso da lei delegada, o Executivo apenas poderia tomar decisões dentro dos limites previamente estabelecidos pelos legisladores, *ad hoc*.

O caminho congressual: leis e emendas constitucionais

Como vimos, as medidas provisórias são um instrumento que facilita grandemente o trabalho dos dois Poderes, desobstruindo sua agenda no que diz respeito ao encaminhamento das demais decisões governamentais. Isto posto, passemos agora à discussão de outros mecanismos decisórios à disposição dos atores políticos no sistema de governo brasileiro. Quando o Executivo não decide de forma autônoma, o processamento de políticas se dá mediante outros instrumentos, que requerem a participação dos demais poderes, em especial do Poder Legislativo. Dentre os principais instrumentos existentes está a apreciação de projetos de lei (PLs) ou de propostas de emenda constitucional (PECs), os quais serão aqui analisados. Haveria ainda outros mecanismos decisórios que poderiam ser considerados, como as resoluções do Senado Federal e os decretos legislativos⁶⁷, mas irei aqui me ater apenas aos PLs e às PECs, cujo estudo será suficiente para demonstrar minha tese.

⁶⁷ Não estou levando em conta aqui as resoluções do Congresso Nacional, os atos das Mesas Diretoras ou os Regimentos Internos, já que tais instrumentos normativos têm como finalidade unicamente a regulamentação de procedimentos internos ao Legislativo, que não são o objeto da discussão que empreendo neste capítulo.

Nos dois casos é possível o concurso dos dois Poderes no encaminhamento das políticas: tanto o Presidente da República como os parlamentares podem apresentar projetos de lei e propostas de emenda constitucional, muito embora o Presidente tenha a prerrogativa de iniciativa legislativa exclusiva em alguns casos, previstos pela Constituição⁶⁸. Nesses casos, não há como criar-se uma situação de fato consumado por ação unilateral e instantânea de um dos dois Poderes – da forma como podem fazer as medidas provisórias –, já que o processo deliberativo é mais lento e requer que diversos estágios procedimentais sejam cumpridos antes que uma decisão qualquer se efetive.

No caso dos projetos de lei ordinária, apenas para mencionar alguns dos estágios pelos quais a decisão deve passar antes de se efetivar, há a necessidade da apresentação do projeto, de sua apreciação pelas comissões do Legislativo, de sua eventual condução aos plenários das duas Casas para apreciação, de seu encaminhamento ao Presidente para sanção ou veto. No caso dos projetos de emenda constitucional, novamente se faz todo o percurso já descrito, com a diferença de que são necessárias duas votações nominais pelos membros de ambas as Casas, que necessariamente devem estar de acordo sobre o que foi votado, as comissões não têm poder terminativo e não há a participação do Executivo para a promulgação do que for aprovado, sendo esta feita pelo próprio Legislativo. Devido à maior complexidade desses processos decisórios, que demandam maior tempo e permitem aos atores interessados no que estiver sendo objeto de deliberação se manifestar, o custo da decisão aqui é necessariamente maior – de modo que a eficácia decisória é potencialmente menor. Passarei a discutir esse assunto em maior detalhe a partir de agora.

Leis

Seguindo a terminologia jurídica, a lei, da forma como se dá sua aprovação no sistema político brasileiro, é um **ato complexo**. Ato complexo

⁶⁸ A exclusividade de iniciativa vale apenas para projetos de lei, não para emendas constitucionais. Discutirei isso na próxima subseção.

na medida em que, para sua confecção, concorrem as vontades de múltiplos sujeitos institucionais. No interior do Poder Legislativo, a Câmara e o Senado; na relação entre os Poderes, o Legislativo e o Executivo; em caso de veto presidencial a um projeto de lei, caso prevaleça a vontade do Legislativo, derrubando-se o veto, mantêm-se a complexidade em virtude da existência de duas vontades no interior do Congresso, Câmara e Senado. É a lei, como aponta Ferreira Filho (1995, p. 223), “ato complexo desigual”, já que “as vontades que para ele concorrem não são iguais, não se fundem, mas apenas se integram”. Em outras palavras, há a prevalência de alguns dos sujeitos na elaboração da lei: do Legislativo em relação ao Executivo, quando este veta um projeto que acaba sendo ratificado pelo parlamento; da Casa em que se inicia um projeto, quando esta anula as emendas inseridas pela outra e aprova o projeto da forma original. Sumariando, ainda nos termos de Ferreira Filho (1995):

O ato legislativo, portanto, é, no Direito pátrio, sempre ato complexo desigual, fruto da integração em uma vontade principal de vontade ou vontades secundárias. Indo mais longe, em virtude de, por disposição constitucional (art. 64), os projetos de iniciativa do Presidente terem sua discussão necessariamente iniciada na Câmara dos Deputados e serem os mais importantes, normalmente, tende a ser a lei um ato em que à vontade principal da Câmara se soma a secundária do Senado e, quase sempre, a também secundária do Presidente (FERREIRA FILHO, 1995, p. 224).

Procurando estabelecer uma conexão à terminologia de Lijphart (1989, 2003), poderíamos dizer que, quanto mais for a lei um ato complexo **igual**, maior o grau de consociativismo existente na sua elaboração, quanto menos o for, ou em outros termos, quanto mais **desigual** for, menor o grau de consociativismo, já que, neste caso, tende a prevalecer a vontade de um único ator institucional. No caso da lei, como aponta Ferreira Filho (1995) na citação anterior, essa vontade que prevalece (ou pode prevalecer) é a da Câmara dos Deputados, para a maior parte da produção legislativa, particularmente para aquelas leis cuja iniciativa propositiva pertence ao Executivo. Isso se verifica para a legislação de um modo geral, na medida em que, segundo o ordenamento constitucional

brasileiro, tende a prevalecer no processo legislativo a vontade da Casa em que a tramitação se inicia. E como todo projeto apresentado pelo Presidente passa primeiro pela Câmara e depois, apenas, pelo Senado, qualquer modificação que esta outra Casa vier a introduzir naquilo que for aprovado pela Câmara pode ser cancelado por ela, prevalecendo a sua vontade original.

Num caso em que isso ocorra, o veto presidencial pode ganhar força e importância, já que, ao vetar uma lei aprovada pelo Congresso, o Presidente tem o seu veto submetido à apreciação conjunta das duas Casas, reunidas em sessão unicameral. Dessa forma, pode uma maioria senatorial contrabalançar em alguma medida a vontade da Câmara, já que aos votos desta Casa, na apreciação do veto, somar-se-ão os votos dos senadores, temperando a vontade dos deputados. Poderíamos, assim, ter uma situação na qual um projeto de lei apresentado pelo Executivo fosse modificado pelos deputados e essas modificações fossem, sucessivamente, canceladas pelos senadores, restauradas pelos deputados, vetadas pelo presidente e o veto fosse mantido por uma maioria congressual em que a agregação dos votos do Senado àqueles da Câmara fizesse a diferença. Tudo isso dependeria do quão apertada fosse a maioria que introduziu tais modificações na Câmara e quão larga fosse a maioria que as rejeitou no Senado⁶⁹. Essa exemplificação tem apenas o objetivo de indicar o quão complexo pode ser o processo decisório legislativo, na interação entre as duas Casas do Congresso e o Executivo.

O instrumento das MPs – para além de sua utilidade como recurso legislativo do Executivo que acaba por descongestionar a agenda do relacionamento entre os dois Poderes, por meio da delegação contida nas reedições – tem a importante função de definir a agenda de aprovação de leis ordinárias pelo Legislativo. Ou seja, em função da precedência que têm as medidas provisórias com relação à sua apreciação, se comparadas às demais iniciativas legislativas, estas se mostram muito úteis quando o Executivo tem urgência na aprovação de uma lei pelo Congresso. Em vez

⁶⁹ Também a situação inversa poderia se verificar, trocando-se os papéis da Câmara e do Senado aqui exemplificados.

de pedir urgência ou mesmo urgência urgentíssima para uma proposta qualquer, edita uma medida provisória; tendo pressa, mobiliza seus líderes para que encaminhem a sua apreciação celeremente – como seria o normal no caso das MPs, pelo que reza a Constituição – enquanto isso, dispõe da vigência de uma medida que lhe interessa até que sua apreciação ocorra, o que pode ser útil mesmo no caso de normas cujos efeitos apenas se fariam sentir do ponto de vista jurídico algum tempo depois, como é o caso da elevação de alíquotas de contribuições ou impostos, que deve respeitar o princípio da anualidade. Muito embora a efetividade jurídica não ocorra de imediato, politicamente o Executivo já faz com que os efeitos de suas decisões sejam sentidos pelos agentes relevantes, o que pode, em muitos casos, provocar efeitos antecipados. No caso de medidas cujo principal objetivo é acalmar os agentes de mercado, isso fica evidente.

Portanto, deve-se considerar a articulação entre os mecanismos decisórios da medida provisória e da lei não apenas como duas formas distintas de encaminhamento da formulação de políticas. A articulação entre MP e lei pode ser verificada também considerando-se a MP como **uma forma específica de iniciativa de lei por parte do Executivo**, a qual dá à sua tramitação maior celeridade e menor complexidade.

Quando um instrumento **substitui** o outro – no caso a lei tramitada normalmente sendo substituída pela MP –, o principal ganho para os atores institucionais envolvidos é o **descongestionamento das agendas**, e as consequentes redução dos custos da decisão e maior eficácia decisória no encaminhamento de cada uma das agendas. Quando um instrumento **se conjuga** ao outro – no caso a MP assumindo a condição de forma particular de proposição legislativa pelo Executivo –, o principal ganho para os dois Poderes é a **simplificação da agenda na qual os instrumentos são conjugados**, também redundando em redução do custo e maior eficácia decisória. É claro que isso vale para o Executivo e para sua bancada de sustentação no Legislativo, sobretudo se for majoritária e controlar os principais postos de decisão institucional no interior do Congresso – de modo que, quando me refiro ao Legislativo como um ator institucional

que **ganha** com esse jogo, estou obviamente me referindo à maioria que o controla como o grupo que fala pela instituição. Num cenário como este, francamente **majoritário** (no sentido de anticonsociativo), a oposição tem poucos recursos à sua disposição, não logrando interferir de forma considerável no processo de decisão política.

Em suma, o que se pode constatar é que os diversos mecanismos decisórios existentes no sistema de governo não são apenas, cada um deles, o instrumento para uma agenda decisória específica e distinta daquelas com as quais opera de forma articulada. Podem também ser, ao menos no caso das MPs e das leis ordinárias, dispositivos que operam de forma conjugada, um sendo o instrumento pelo qual se deflagra o outro de maneira mais eficiente.

Ainda, vale notar que, no único caso em que uma MP foi rejeitada, o Executivo logrou posteriormente aprovar uma norma de teor equivalente por meio de um projeto de lei ordinária, cuja tramitação ocorreu muito rapidamente, bastando uma semana entre o envio do projeto e sua aprovação. É bem verdade que cerca de um mês e meio já havia transcorrido desde a rejeição da medida provisória, tempo necessário para que se negociasse novamente a aprovação da política e se iniciasse um novo período legislativo, já que, tendo sido rejeitada no final do ano anterior, a matéria não poderia ser reapresentada antes do início da nova sessão legislativa. De qualquer forma, ainda assim nota-se que o tempo de tramitação foi bastante rápido, sendo o instrumento regimental da urgência e o controle exercido pela maioria situacionista sobre postos parlamentares fatores importantes para o controle da tramitação, algo fundamental para tal sucesso.

Emendas constitucionais

Como já discuti anteriormente, boa parte da agenda governamental dos governos brasileiros tem sido uma agenda constituinte, ou seja, devotada à modificação de dispositivos constitucionais. Este foi o caminho que seguiram os presidentes e legislaturas, ao menos desde o início dos

anos 1990. Como mostrei em diversos de meus trabalhos com Rogério Bastos Arantes publicados ao longo dos últimos vinte anos, a Constituição de 1988 tem sido objeto de emendamento constante, mais por imposição de suas próprias características do que por inclinações específicas ou programas partidários dos diferentes governos e parlamentares que nos governaram nesses trinta anos.

Mais do que estabelecer normas tipicamente constitucionais, voltadas a traçar as principais características do Estado e da nacionalidade, dos direitos de cidadania civil e social, bem como das regras do jogo político e administrativo, a Carta de 1988 estipula muitas políticas públicas. Mesmo quando relacionadas àqueles elementos tipicamente constitucionais, as normas que tratam de políticas públicas descem a detalhes e enveredam por controvérsias partidárias. E tanto detalhes como controvérsias são material particularmente perecível, requerendo assim sua atualização ou modificação, de acordo com as necessidades do tempo e as variações da vontade popular expressa nas urnas.

Desse modo, se uma constituição contiver muitas políticas públicas, atrairá para si a política governamental e o jogo político cotidiano, já que seus dispositivos terão grande sobreposição com as questões que são objeto da disputa política entre os partidos, entre o governo e a oposição e entre os diversos grupos de interesse presentes na sociedade e no Estado. Ademais, se essa constituição contar com regras de emendamento relativamente flexíveis, que facilitam o emendamento, é altamente provável que será bastante emendada. Pois a Constituição de 1988 atende a essas duas premissas: contém muitas políticas públicas e sua regra de emendamento é pouco exigente se comparada às vigentes noutros países. Desse modo, além de atrair o jogo político para si, deixa-lhe as portas parcialmente abertas para contínuas modificações.

Poder-se-ia perguntar então por que a Constituição Brasileira abarca tantas políticas públicas. A resposta não permite apontar para um único fator. Em primeiro lugar, o processo constituinte foi o desaguadouro natural de muitas demandas sociais represadas durante os anos de autoritarismo, demandas que extravasaram os elementos propriamente constitucionais

e se traduziram em interesses específicos. Sob esse aspecto, contudo, não somos tão peculiares; diversos países que transitaram para a democracia também experimentaram essa aluvião de expectativas. Daí vale apontar um segundo fator, institucional: as regras de elaboração da constituição.

Elaborada de forma bastante descentralizada, abriu espaço para a inclusão em seu texto dos mais variados temas. Além disso, a regra de aprovação das matérias era a maioria absoluta dos constituintes (50% + 1). Desse modo, não era tão difícil incluir algo e se abria espaço para um grande toma-lá-dá-cá, em que a aprovação da matéria de interesse de um era a contrapartida da aprovação do que interessasse a outro. Lograva-se assim inserir na Constituição temas que, a princípio, poderiam integrar a normatividade infraconstitucional, seja em leis complementares, seja em leis ordinárias. Uma vez constitucionalizada uma questão por maioria absoluta, seria necessário um quórum de três quintos para lhe modificar ou remover daí por diante.

Desse modo, a geração constituinte amarrou as gerações futuras a decisões sobre temas não propriamente constitucionais, mas de interesse daqueles parlamentares naquele determinado contexto. O quórum necessário, mesmo que baixo para emendar uma constituição, pode ser considerado alto para decidir sobre políticas públicas, acarretando assim uma elevação dos custos de construir coalizões para governar. Se precisam emendar a constituição para seguir adiante com sua agenda, os governos não podem se contentar com uma maioria absoluta, ainda que com alguma sobra; têm de buscar coalizões supermajoritárias, em que 60% dos votos é o *minimum minimorum*. Foi assim para todos os presidentes eleitos depois de 1988, como estes trinta anos de política constitucional têm demonstrado. Claro que isso custou e vem custando caro ao país, tanto em termos de coordenação, como no que concerne à repartição do poder entre um número maior de parceiros. Em síntese, a necessidade de emendar constantemente a constituição torna o nosso presidencialismo de coalizão um presidencialismo de supercoalizão.

Temos uma Constituição cujos dispositivos que podem ser classificados como política pública são da ordem de 30,7% (Couto & Arantes,

2006). É a maior proporção de todas as nossas cartas, historicamente falando. Antes dela, em termos relativos, a que mais chegou perto foi a efêmera carta de 1934, com 15,2% – mas se tratava de uma constituição bem mais curta e, portanto, esse percentual representava muito menos políticas públicas constitucionalizadas (ARANTES; COUTO, 2009).

Ao final de 2018, a atual Constituição já havia sido emendada 105 vezes – 99 pelo rito regular e 6 por ocasião da Revisão Constitucional de 1993-94. Dessas emendas, 54,5% dos dispositivos adicionaram novas normas ao texto constitucional; outros 12,1% acrescentaram novas normas apenas ao texto das emendas, sem sua incorporação ao texto principal consolidado. Desse modo, dois terços dos dispositivos das emendas produziram mais texto constitucional. Apenas 2,6% revogaram normas originais da Carta de 1988. O restante basicamente modificou normas, algumas delas já resultantes de emendamento (afinal, há emendas sobre emendas).

Esse crescimento se deu sobretudo na forma de novas políticas públicas constitucionalizadas. Hoje temos 52,3% mais políticas públicas no texto principal da Constituição, excluído o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Mas também o ADCT cresceu bastante – 121% –, sendo que, desse crescimento, 97,8% são políticas públicas. Também nos dispositivos constantes unicamente das emendas (que eu e Rogério Arantes denominamos como paraconstitucionais) preponderam as políticas públicas: 85%. Inegavelmente, quem emenda a Constituição o faz principalmente para alterar políticas públicas, não para mexer com direitos ou regras institucionais de funcionamento do Estado.

Esse processo de modificação frequente, que se acelerou após a Revisão Constitucional, foi mantido por todos os governos até 2017 e apenas cessou em 2018 em virtude da intervenção federal no Rio de Janeiro – já que não é permitido emendar a Carta durante intervenção em unidades federativas. Na média de dispositivos nas emendas, os governos FHC e Lula mantiveram-se bastante ativos, com cerca de 5 dispositivos por mês, tendo havido uma queda no Governo Dilma (para menos de 2) e uma retomada forte no Governo Temer, com quase 9 dispositivos editados

por mês até 2017. Fica claro que governos mais bem-sucedidos em sua relação com o Congresso Nacional são impulsionadores do processo de modificação constitucional.

Essa modificação, contudo, não ocorreu de modo uniforme nos diferentes governos. Enquanto durante FHC e Lula se produziam cerca de duas políticas públicas para cada norma propriamente constitucional, ao longo do Governo Dilma essa razão subiu para quase 9 e, no Governo Temer, explodiu para quase 34. Diferentes governos, diferentes agendas.

Apesar dos problemas relacionados aos custos de construir coalizões ampliadas para governar em decorrência da necessidade de emendar a Constituição, a boa notícia é que constituições longas e bastante modificadas tendem a durar muito tempo, como demonstraram, em seu extraordinário trabalho de pesquisa comparada, Zachary Elkins, Tom Ginsburg e James Melton (2009). Contudo, o que os pesquisadores observaram foram constituições algo distintas da nossa. A extensão dos textos constitucionais normalmente tem pouco a ver com políticas públicas, mas sim com normas propriamente constitucionais. Assim, o emendamento verificado mundo afora está mais relacionado à atualização de regras do jogo e com a instituição de novos direitos do que com a lida diária de problemas comuns de governo. Será que a mesma lógica identificada por eles numa ampla população de constituições valeria também por aqui?

A nossa Carta já ultrapassou a mediana de vida das constituições no mundo, que é de 19 anos. E se o recuo sinalizado pelos candidatos finalistas com respeito a uma nova constituição se confirmar, é de se esperar assim mesmo que o futuro governo recorrerá ao contínuo processo de emendamento a fim de implementar suas políticas, requerendo, para tanto, uma supercoalizão congressual. Resta saber se a agenda dos novos governos se restringirá apenas a políticas públicas, ou se avançará também sobre direitos e regras do jogo democrático. Governantes menos aderentes a princípios democráticos podem ter uma agenda que caminhe perigosamente nessa outra direção, ensejando uma disputa política mais severa no Legislativo e também nas cortes. Para uma constituição que

sobreviveu a três décadas de permanente emendamento, este pode ser seu maior teste de resistência.

Conclusão

Neste capítulo procurei mostrar como diferentes mecanismos decisórios institucionais podem se articular na conformação de uma agenda mais geral de governo. Uma avaliação da capacidade decisória governamental deve considerar os diversos caminhos institucionais a serem trilhados, pois a consideração de uma única arena institucional pode levar à desconsideração de elementos importantes, seja para compreender a implementação de uma política governamental qualquer, seja para aferir a potencialidade distinta que certos mecanismos decisórios possuem, quando considerados isolada, conjugada ou articuladamente.

O caso do decreto, por exemplo. Por um lado, é um instrumento decisório bastante limitado, já que necessita de uma lei à qual se referir para ganhar efetividade. Por outro, dependendo da latitude de ação deixada à discricção do Executivo por parte da lei – e, portanto, do Poder Legislativo –, o decreto pode vir a ser um importante mecanismo decisório. Na execução do orçamento, como a lei apenas define os limites de gastos – até onde o Executivo pode ir –, o decreto acaba por determinar o que realmente será gasto, algo muito útil para aqueles que pretendam restringir as despesas governamentais. Entre nós, decretos ganharam potencialidade não apenas por conta daquilo que a lei permitia fazer por decreto, mas sobretudo em virtude do que permitiam modificações constitucionais de caráter temporário – e por isso mesmo inseridas nas Disposições Constitucionais Transitórias – que requeriam posteriores ações do Executivo. A título de exemplo, as emendas que criaram o Fundo de Estabilização Fiscal, à época de FHC; a Desvinculação das Receitas da União, durante os governos Lula e Dilma; ou a emenda do teto de gastos, à época de Michel Temer, deram aos responsáveis pela decisão de gasto no Executivo uma grande latitude de ação, já que aumentaram a discricionariedade do governo para fazer política fiscal – legal, política ou

administrativamente, não importa. Ou seja, verificou-se uma articulação entre a forma mais autônoma de decisão pelo Executivo (o decreto) e aquela na qual sua capacidade institucional de ação é a menor (a emenda constitucional).

As leis são um instrumento útil para aquelas iniciativas que não requerem tanta celeridade decisória, ou para aquelas que, não tendo caráter controverso, são aprovadas pelo Legislativo sem maiores problemas. Um exemplo disso foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, proposta no bojo do Pacote de Outubro de 1998 e aprovada apenas no primeiro semestre do ano 2000 – apesar de controversa, não se tratava de uma norma cuja aprovação fosse uma emergência. Já no caso das leis orçamentárias, temos uma peça legal e um instrumento decisório que não tem como ser avaliado de forma desvinculada de sua execução – e portanto do decreto – ou das modificações que sofre periodicamente através de medidas provisórias.

Também as MPs se mostram instrumentos cuja utilidade para o Executivo não pode ser bem avaliada caso não se considere sua inserção numa agenda de governo mais ampla. Mostraram-se importantes tanto para a desobstrução da agenda parlamentar – na medida em que se permite ao Presidente legislar de forma autônoma, bastando para isso que reedite as MPs –, como para permitir que o Executivo disponha de um mecanismo privilegiado de iniciativa de lei, o qual lhe proporciona (nos casos realmente de seu interesse) a possibilidade de acelerar o processo de apreciação legislativa. As MPs são funcionais à pressa do Executivo, por colocarem uma determinada decisão imediatamente na pauta de votações das duas Casas do Congresso, por travarem a pauta de votações após 45 dias e por pressionarem pela decisão em casos de crise, ao tornarem normas de caráter controverso um fato quase que consumado, repercutindo sobre as expectativas da sociedade e dos políticos antes mesmo da apreciação parlamentar, forçando uma decisão mais célere – e, supostamente, favorável – por parte dos legisladores.

CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES

Polity, politics, policies: o caso brasileiro

Constituições, como já foi dito antes, são produtos históricos. Elas são elaboradas, portanto, em conjunturas históricas específicas, resultando da confluência de condições estruturais, interesses, práticas políticas e regras decisórias em vigor num dado momento. Por isso, dificilmente corresponderão a um modelo constitucional ideal, como aquele que descrevo no primeiro capítulo deste trabalho. O estabelecimento de uma distinção clara entre *polity* e *policies*, assim como a prevalência de uma determinada concepção, internamente coerente, de *polity* é algo que dificilmente ocorre no mundo real – isso ficou evidente no caso americano, em que os entendimentos dos federalistas e dos antifederalistas acabaram por conviver no mesmo texto constitucional. Mas é esse também o caso brasileiro, em que a distinção entre *polity* e *policies* não é contemplada pela exclusão de *policies* da Carta.

A Constituição brasileira de 1988 contém dispositivos que tranquilamente poderiam estar contidos em textos legais hierarquicamente inferiores, mas as condições históricas particulares, as regras decisórias constituintes e as próprias decisões dos atores políticos envolvidos em sua elaboração fizeram com que tais normas – de teor conjuntural, governamental – fossem alçadas à condição de letra constitucional. Não procurei aqui fazer algo que se assemelhe a uma crítica negativa da Carta, numa perspectiva normativa que visasse demonstrar o quanto ela seria ruim, por se afastar de um modelo preconizado como ideal. Apenas tomo tal característica de nosso ordenamento constitucional como um dado, o qual deve ser considerado quando se pretende analisar o processo de governo e a democracia no Brasil. Ou seja, mais do que discutir se é ideal ou esteticamente adequado que a Constituição contenha *policies*, cabe atentar para os efeitos disso – para os custos e benefícios que isso acarreta.

Ao constitucionalizarem *policies*, os Constituintes de 1987-88 limitaram o campo de ação dos futuros governantes. Consequentemente, restringiu-se a responsividade do sistema de governo às demandas do *demos*. Assim como Stepan (1999) fala em federações que restringem mais ou menos o poder do *demos*, podemos falar em ordenamentos constitucionais que também o fazem. É claro que toda Constituição limita em algum grau o poder das maiorias e tal controle é uma condição do jogo liberal-democrático, para permitir que minorias se tornem maiorias no futuro, que as maiorias não sejam tirânicas etc. O que cabe notar é que tais limitações, típicas do constitucionalismo liberal, não necessariamente se referem a *policies*, mas a *polity* – ao menos em princípio.

Certos limites impostos ao alcance das *policies* são necessários para a sobrevivência do jogo democrático, pois se este proporciona incentivos para que os atores sociais e políticos prefiram buscar seus objetivos ao arrepio das regras do jogo, é a própria *polity* que se vê comprometida. O resguardo do direito de propriedade é um bom exemplo disso: não se trata certamente de uma regra decisória, do jogo político competitivo que caracteriza a democracia – tanto que Schumpeter (1984) considerava que tal regime político poderia existir tanto no socialismo como no capitalismo, já que era apenas um método para a tomada de decisões. Mas é certo também que dificilmente um regime democrático sobreviverá sem abalos num país capitalista caso a vontade da maioria e do governo que a representa se voltem contra a propriedade privada – tanto que Schumpeter (1984) também afirmava que o alcance das decisões deveria ser limitado para que se viabilizasse a sobrevivência da democracia.

Talvez uma boa medida acerca do que realmente é *policy* (e não *polity*) numa determinada sociedade poliárquica sejam os programas governamentais dos partidos e lideranças políticas que disputam o poder de acordo com as regras do jogo. Ainda para me utilizar do exemplo da propriedade privada, nem mesmo os partidos socialistas que disputam o poder a sério numa democracia capitalista têm na abolição desse direito um objetivo a ser seguido quando vencerem as eleições; o mesmo não se poderia dizer de formas de tributar a propriedade, ou regulamentar o seu

uso social. Pode-se dizer, assim, que a defesa do direito de propriedade é *polity*, ao passo que as diferentes formas de administrar tal direito e as restrições impostas aos proprietários em sua utilização são *policy*. A defesa do direito de propriedade pela Constituição numa sociedade capitalista é *polity* pelo simples fato de que encontra correspondência em limites dados pelo próprio convívio social numa sociedade como essa – poderíamos aqui falar numa constituição social (ou numa hegemonia) que dá os limites para as decisões de governo aceitáveis, conformando assim a constituição política.

Dessa forma, o caráter de *policy* de muitos dos dispositivos presentes na Carta brasileira fica evidenciado pelo simples fato de que a mudança de tais regras se tornou parte da agenda governamental dos mandatários eleitos que passaram a atuar sob a sua égide. E a mudança de tais disposições constitucionais, por mais resistências e queixas que possa ter gerado por parte deste ou daquele grupo atingido, ficou muito distante de qualquer mudança que possa ser considerada revolucionária, ou transformadora da essência da *polity*. O irônico é que as mudanças feitas – de *policies* constitucionais – acabaram por pura e simplesmente manter a constitucionalização de *policies* – de tipo diferente das que anteriormente vigoravam, mas, ainda assim, *policies*. Um bom exemplo disso é a emenda da reforma administrativa, que mudou o estatuto do servidor público, mas continuou a definir detalhadamente a forma como se efetivaria a administração de pessoal pelo setor público brasileiro. O fato de a emenda chegar ao ponto de definir a razão do cálculo da indenização de funcionários estáveis demitidos é notável sob esse aspecto⁷⁰.

Mas, apesar da ironia, não é surpreendente que a manutenção do caráter constitucional das *policies* objeto de emenda tenha se verificado. É o efeito que tem a *politics* – os interesses dos atores políticos envolvidos e as possibilidades que tais interesses geram – sobre as decisões tomadas, sejam elas de caráter constitucional ou não. Assim como à época da Assembleia Nacional Constituinte foram vitoriosos os que lograram

⁷⁰ Ver a citação prévia do trecho da emenda constitucional da reforma administrativa, p. 164.

constitucionalizar dispositivos desenvolvimentistas, nacionalistas e garantidores de direitos a certas categorias profissionais, desta feita, por ocasião das reformas, são vitoriosos os que constitucionalizam matérias que apontam no sentido oposto, desregulamentando, liberalizando e reforçando o papel do mercado. Com isso manteve-se a possibilidade de que no futuro novamente essas questões voltem à baila e mais uma vez se engendre uma agenda constituinte.

A fluidez das conjunturas e a fluidez de instituições recentes: dificuldades para a generalização

Procurei mostrar neste trabalho que muito do que frequentemente se afirma acerca do funcionamento efetivo do sistema de governo no Brasil é, por vezes, mais o resultado da percepção (provavelmente correta) do funcionamento do sistema num momento, do que um diagnóstico que possa ser considerado como uma boa descrição da forma como esse sistema é definido estruturalmente. Isso por diversas razões. Em primeiro lugar, porque, como se trata de um conjunto de instituições ainda em mutação e ainda não completamente apreendidas em seu funcionamento por parte dos atores políticos relevantes, muito do que acontece num determinado momento pode deixar de vir a se verificar pouco tempo depois, pois as estruturas organizacionais e normativas estão ainda em processo de transformação contínua, assim como a compreensão que têm os atores acerca de como essas estruturas podem ser utilizadas. Ou seja, o sistema ainda não se definiu estruturalmente.

Uma segunda razão é o fato de que muitas vezes o diagnóstico que se faz acerca do funcionamento das instituições num dado período deixa de considerar qual era a agenda governamental que se pretendia implementar na ocasião. Dependendo do tipo de *policy* que se pretende implementar, os mecanismos institucionais a serem acionados podem ser muito diferentes, de modo que o jogo político a ser travado variará também. Assim, afirmar que o sistema possui características mais francamente decisionistas, ou que tende à paralisia é algo que apenas

pode se fazer considerando-se perspectivas de mais longo prazo, em que diferentes agendas tenham sido implementadas (ou tentadas). Isso porque algumas dessas agendas podem fazer com que o sistema produza um elevado volume de decisões, enquanto outras podem levá-lo quase que à paralisia. Outras ainda podem não levar nem a um extremo nem a outro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, Cedec, n. 40/41, 137-166, 1997.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da Federação. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, Cedec, n. 33, p. 165-83, 1994.
- _____. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.
- ACKERMAN, Bruce. Neo-federalism? In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Eds.). *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- ALMEIDA, Acir. Avaliação do impacto da Emenda 32 sobre a edição de medidas provisórias. *Comunicados do Ipea*, 103, 2011.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. *Dados: revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 39, n. 2, 213-234, 1996.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- ANASTASIA, Fátima. Responsabilização por controle parlamentar. Mimeo, 2000.
- ANCKAR, Dag; KARVONEN, Lauri. Constitutional amendment methods in the democracies of the world. In: NORDIC POLITICAL SCIENCE CONGRESS, 13., August 2002, Aalborg, Denmark. *Anais...* Aalborg, Denmark: NoPSA, 2002. p. 15-17.
- ARANTES, Rogério. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, Fapesp, Educ, 1997.
- _____. Cortes Constitucionais. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (Orgs.). *Dimensões políticas da Justiça*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 195-206.
- ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. A constituição sem fim. In: DINIZ, Simone; PRAÇA, Sérgio (Orgs.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008. p. 31-60.
- _____. Uma constituição incomum. In: CARVALHO, M. A. R.; ARAUJO, C.; SIMÕES, J. A. *A Constituição de 1988. Passado e futuro*. São Paulo: Hucitec, Anpocs, 2009. p.17-51.
- _____. Constitutionalizing policy: the Brazilian Constitution of 1988 and its impact on governance. In: NOLTE, Detlef; SCHILLING-VACAFLOR, Almut (Orgs.). *New Constitutionalism in Latin America: promises and practices*. Farnham: Ashgate, 2012.
- ARANTES, Rogério Bastos; KERCHER NUNES, Fábio J. Instituições judiciais e democracia no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 22., GT 12 Política e Economia, 27-31 de outubro 1998, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG: Anpocs, 1998.
- ARRETCHÉ, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos Cebrap*, n. 95, p. 39-57, 2013.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis: Liberty Fund, 1999[1962].
- CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *Dados: revista de ciências sociais*, v. 40, n. 3, 335-376, 1997.

_____. Que democracia? Um olhar desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 22., 27-28 de outubro 1998, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 1998.

COOKE, Jacob E. (Ed.). *The Federalist*. Middletown, Conn.: Wesleyan University Press, 1961.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. 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, 1993.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. *Decretos presidenciais, governo e accountability: Brasil e Argentina em perspectiva comparada*. Mimeo, Universidade de Brasília, 1999.

COUTO, Cláudio G.; ABSHER-BELLON, Gabriel. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 2, p. 321-344, 2018.

COUTO, Cláudio G.; ARANTES, Rogério B. ¿Constitución o políticas públicas? Una evaluación de los años FHC. In: PALERMO, Vicente. *Política brasileña contemporánea: de Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2003. p. 95-154.

_____. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

COUTO, Cláudio G.; LIMA, Giovanna M. R. Continuidade de políticas públicas: a constitucionalização importa? *Dados*, v. 59, n. 4, p. 1055-1089, 2016.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABRUCIO, Fernando Luiz. Arenas políticas e agenda econômica: os caminhos institucionais do Real. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 23., GT de Política e Economia, outubro 1999, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG: Anpocs, 1999.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Governabilidade e reforma do Estado. *O Estado de São Paulo*, 28 de novembro de 1996, p. A-2.

_____. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, Cedec, n. 39, p. 33-52, 1997.

_____. A longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. *Dados: revista de ciências sociais*, v. 41, n. 1, p. 51-86, 1998a.

_____. Os mecanismos do ajuste: instituições e agendas na política econômica. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 1., Grupo Temático Estados e Políticas Públicas, 18 de dezembro 1998, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ABCP, 1998b

_____. Instituições políticas. In: GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Fundap; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2015. p. 480-484.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

EASTON, David. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

_____. *Modalidades de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

- ELKINS, Zachary; GINBURG, Tom; MELTON, James. *The endurance of national Constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- FERRAZ JR., Vítor Emanuel Marchetti. *O Supremo Tribunal Federal e as medidas provisórias*. Relatório Final, Pesquisa de Iniciação Científica, Departamento de Política, PUC/SP, 2000.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3. ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poderes legislativos e o poder do Congresso. *Monitor público*, v. 2, n. 5, p. 33-37, 1995a.
- _____. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995b.
- _____. Partidos políticos na Câmara dos Deputados. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 38, n. 3, p. 497-524, 1995c.
- _____. As reformas (des)necessárias. *São Paulo em perspectiva*, v. 10, n. 4, p. 37-43, out./dez. 1996.
- _____. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos*, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.
- _____. *Instituições políticas e interação Executivo-Legislativo: a agenda de estabilização e reformas*. Paper Datilografado, fev. 1998a.
- _____. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 44, p. 81-106, 1998b.
- _____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV; São Paulo: Fapesp, 1999a.
- _____. Poder de agenda, disciplina e apoio partidário na Câmara dos Deputados. In _____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV; São Paulo: FAPESP, 1999b.
- _____. A atividade legislativa no Congresso pós-Constituinte. *Novos Estudos*, n. 38, p. 24-37, mar. 1994.
- HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. 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.
- _____. *The politics of economic adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- HELD, David. Democracia, o Estado-Nação e o sistema global. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 23, p. 145-94, mar. 1991.
- KENYON, Cecelia M. *The antifederalists*. Northeastern University Press, 1985.
- KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew. *The Logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago and London: Chicago University Press, 1991.
- KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.
- LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. Série Pesquisas, n° 5. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996.
- LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.
- _____. Modelos de democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LORENZ, Astrid. How to measure constitutional rigidity: four concepts and two alternatives. *Journal of Theoretical Politics*, v. 17, n. 3, p. 339-361, 2005.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999.

_____. *Política e burocracia na nova ordem democrática brasileira*. Relatório do Núcleo de Publicações e Pesquisas. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

LUTZ, Donald. Toward a theory of constitutional amendment. In: SANFORD, Levinson. (Ed.). *Responding to imperfection: the theory and practice of constitutional amendment*. Princeton: Princeton University Press, 1995. p. 237-274.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. (Eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Novos Estudos*, n. 29, p. 34-58, 1991.

_____. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 28/29, 1993.

_____. Multipartyism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. (Eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MELO, Marcus André. O jogo das regras: a política da reforma constitucional, 1993-1996. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20., out. 1996, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG: Anpocs, 1996

NEGRETTO, Gabriel. Toward a theory of formal constitutional change: mechanisms of constitutional adaptation in Latin Latin America. In: NOLTE, Detlef; SCHILLING-VACAFLOR, Almut (Org.). *New Constitutionalism in Latin America: promises and practices*. 1. ed. Farnham, Burlington: Ashgate Publishing, 2012.

NEIVA, Pedro; SOARES, Márcia. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 97-115, fev. 2013.

NEIVA, Pedro. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

_____. Uma outra transição: América Latina e alhures. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 37, p. 5-31, 1996.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici*. Bolonha: Il Mulino, 1982.

PESSANHA, Charles. A delegação legislativa no Brasil: o decreto-lei e a medida provisória, 1965-1998. In: WAIZBORT, Leopoldo. *A ousadia crítica: ensaios para Gabriel Cohn*. Londrina: Ed. UEL, 1998.

POWER, Timothy. The Pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil. In: CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

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

- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Orgs.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- RICCI, Paolo. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 237-271.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da democracia revisitada*. 2 vols.. São Paulo: Ática, 1994.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda (Orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp, Unrisd, 1995.
- SOLA, Lourdes (Org.). *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. *Dados: revista de ciências sociais*, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.
- TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.
- WHITEHEAD, Laurence. On 'reform of State', and 'regulation of the market'. *World Development*, special issue, v. 21, n. 8, p. 1371-1393, 1993.

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional

SIG, Quadra 6, Lote 800

70610-460 – Brasília-DF