

Enfoques diversos sobre o problema da governabilidade no Brasil

Nilson Nobuaki Yamauti

Departamento de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Av. Colombo, 5790, 87020-900, Maringá, Paraná, Brasil. e-mail: nyamauti@wnet.com.br

RESUMO. O objetivo deste trabalho é apresentar uma revisão da literatura concernente ao problema da governabilidade no Brasil e sugerir uma metodologia de análise diversa daquela adotada pelos autores examinados.

Palavras-chave: governo, governabilidade, parlamento, sistema político, sistema partidário.

ABSTRACT. Diverse approaches concerning the governmentability problem in Brazil. The aim of this paper is to present a review of the literature concerning the governmentability problem in Brazil. It also suggests a methodology of analysis which differs from that adopted by the examined authors.

Key words: government, governmentability, parliament, political system, partisan system.

Introdução

O problema da governabilidade tem se revelado crônico no período republicano brasileiro. Após a Segunda Guerra mundial, boa parte dos presidentes da República, eleitos democraticamente, não conseguiu concluir o seu mandato em razão, fundamentalmente, da crise política gerada pelo problema da governabilidade. Neste artigo, pretendemos apresentar alguns enfoques presentes na literatura que aborda o problema e sugerir um método alternativo de análise¹.

Supomos que a questão da governabilidade no Brasil está ainda indefinida em termos conceituais e analíticos. O levantamento da bibliografia pertinente possibilitou distinguir uma diversidade de fatores supostos, implícita ou explicitamente, como possíveis causas do problema da governabilidade:

1. a dificuldade do governo para conseguir apoio político para aprovar seus projetos de lei no Congresso e para implementar as medidas aprovadas em razão de fatores de ordem institucional e política diversos.
2. a incapacidade do governo de atender às demandas que emergem da sociedade.
3. a escassez de recursos fiscais e a inadequação dos recursos técnicos e administrativos disponíveis.
4. a excessiva dependência de setores da sociedade civil em relação à ação intervencionista do Estado.

5. a interferência do Poder Judiciário em questões de ordem política, que são de competência dos demais poderes da República, e o tipo de racionalidade subjacente ao sistema jurídico brasileiro.
6. a redução da margem de ação de governos nacionais em decorrência do fenômeno da globalização do mercado.
7. os obstáculos ao desenvolvimento econômico e à distribuição da renda que vêm sendo sedimentados desde o período da colonização do Brasil.
8. o formato do sistema partidário e eleitoral que dificulta a composição de bancadas parlamentares situacionistas, comprometidas verdadeiramente com o bom desempenho do governo.
9. o sistema presidencialista de governo que estabelece uma relação de tipo plebiscitário entre o chefe de governo e a sociedade, atribuindo a ele responsabilidade exclusiva pelos resultados obtidos no processo de gestão governamental.
10. fatores de ordem econômica como as crises crônicas nas contas do governo e na balança de pagamentos.
11. a crise do modelo de Estado desenvolvido desde a era Vargas que atribui funções excessivas ao poder público em detrimento do funcionamento regular do mercado.
12. a inexistência de mecanismos institucionais de arbitragem de conflitos interpartidários e corporativos.

¹ Este artigo, com alterações, constituiu um capítulo de tese (Yamauti, 1999) realizada com o apoio de uma bolsa do CNPq.

13. a ascensão ao poder de presidentes, com feições carismáticas, que podem optar por governar sem o apoio dos partidos com cadeiras no Congresso Nacional.
14. o grau baixo de desenvolvimento socioeconômico e político da sociedade civil brasileira.

Apresentaremos a seguir pontos de vista de analistas políticos que expõem um conjunto diversificado de fatores que poderiam explicar o problema da governabilidade no Brasil.

Enfoques diversos

Recorrendo a um instrumental teórico e analítico diverso daqueles que, até então, predominavam no estudo do golpe de Estado de 1964, Santos (1986) realiza um estudo sobre a crise de governabilidade no período João Goulart, sugerindo como fonte da *crise de paralisia decisória* naquela conjuntura a situação de fragmentação partidária em que os recursos políticos estavam distribuídos entre um grande número de atores políticos radicalizados, de forma tal, que se tornava impossível compor coalizões majoritárias estáveis no parlamento para aprovar as medidas propostas pelo Poder Executivo Federal.

A idéia de que a fonte da paralisia dos governos no Brasil está localizada no padrão institucional do sistema partidário e do Poder Legislativo obteve grande ressonância dentro e fora dos meios acadêmicos. Seguindo essa linha de interpretação, Mainwaring (1993) assinala que no Brasil os partidos do presidente da República quase nunca desfrutam da maioria no Legislativo para oferecer uma sustentação estável ao governo. “O problema é que, quando o Congresso bloqueia o presidente, facilmente se produz um impasse, um e outro debilitando-se no processo”. Sem uma posição majoritária no Legislativo, o presidente seria incapaz de implementar a sua agenda².

Outros autores reforçam este enfoque. Góes (1992) supõe que a questão da governabilidade no Brasil está relacionada à capacidade decisória do sistema político que seria baixa por impedir a formação de maiorias e valorizar demasiadamente as minorias. “O caso brasileiro é dramático. O sistema político do país não decide, está bloqueado. (...) As coalizões são voláteis, as abordagens são caso a caso, a negociação é fragmentada”. Góes (1992) sublinha que a fragmentação é a patologia principal do sistema político brasileiro, o mais fragmentado do mundo

ocidental, constituído por um sistema partidário que apresenta um grande número de agremiações sem coesão interna. No parlamento, 10% dos membros da Câmara dos Deputados seriam suficientes para bloquear qualquer votação.

Rodrigues (1995) concorda com o argumento reforçado por Góes (1992): a ausência de maiorias parlamentares estáveis e relativamente coesas, capazes de oferecer sustentação para a atuação do Executivo Federal, afeta negativamente a eficiência dos governantes brasileiros. O problema, para Rodrigues (1995), estaria no multipartidarismo extremado. “A situação político-partidária brasileira, que seguiu o fim dos regimes militares, foi marcada pela existência de presidentes minoritários diante de um Congresso partidariamente fragmentado com fronteiras mal delineadas entre os partidos (ou parlamentares) que apóiam o governo e os que lhe fazem oposição. O resultado tem sido uma situação em que o Executivo, amplamente dependente de maiorias *ad hoc*, é levado a negociar pontualmente com grupos de partidos ou de parlamentares cujo papel de situação ou oposição é muito instável e não muito claro³”.

Lamounier (1992 e 1993) acredita que a efetividade decisória é problemática no regime presidencialista brasileiro por falta de incentivos institucionais para a formação de uma coalizão parlamentar majoritária de apoio ao governo, configurando, desse modo, uma “poliarquia perversa, instável e com alta propensão à ingovernabilidade”. Concorda que a fragmentação partidária existente no Brasil constitui a fonte da “anemia parlamentar dos presidentes, com sua conseqüente inefetividade decisória”. O caráter exacerbadamente “consociativo” do subsistema representativo é que elevaria os riscos de paralisia decisória: a organização político-eleitoral, político-federativa, político-partidária brasileira visaria muito mais à dispersão do poder, à fragmentação da maioria, à limitação do exercício do poder, do que à produção, por meio da engenharia institucional, de uma maioria governante compacta.

Visto sob uma outra perspectiva, o problema poderia não ser exatamente a *paralisia decisória*, mas a *hiperatividade decisória*. Em trabalho mais recente que o anteriormente citado, Santos (1993) localiza no *híbrido institucional* uma das principais fontes das dificuldades governativas no Brasil. Esse *híbrido institucional*, caracterizado pela associação entre “uma morfologia poliárquica, excessivamente legisladora e regulatória, a um hobbessianismo social pré-

² Para Mainwaring, a tendência de formação de governos de minoria legislativa estaria na natureza dos sistemas eleitoral e partidário que combinam presidencialismo e multipartidarismo com agremiações pouco coesas.

³ Verificar também o trabalho de Alfred Stepan e Cindy Skach, (1993).

participatório e estatofóbico”, faria que o governo governasse muito, mas no vazio. O excesso de regulação, de leis, de comandos, de diretrizes e de planos resultaria num confinamento regulatório da cidadania. Por outro lado, devido à cultura cívica existente ser ainda débil demais para responder positivamente à regulação do poder público, o que ocorre é a deterioração da credibilidade da lei e, por conseqüência, do próprio Estado que permite a disseminação da impunidade. Esse *híbrido institucional* geraria, enfim, um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico, ausência de governo efetivo.

Deslocando um pouco a perspectiva de análise, Resende (1993) propõe que a questão da *governabilidade* no Brasil passa pela atribuição de maior poder e responsabilidade ao Congresso Nacional na formação do governo e na condução de políticas. Só dessa maneira seria possível viabilizar a execução de políticas, com apoio e oposição parlamentares coerentes. Sem uma base partidária e sem um apoio parlamentar coerente, o presidente da República, de modo personalista, aliado a grupos tecnocráticos, incapaz de governar democraticamente, recorrerá a *medidas provisórias* apoiado na legitimidade da eleição plebiscitária. Mas ao implementar o *programa de governo*, o presidente seria incapaz de vencer a barreira das resistências políticas estabelecidas. Cada ação, cada medida, cada projeto seria precedido de infindáveis barganhas com grupos de interesses eleitorais específicos, unidos circunstancialmente para extrair do Executivo o maior número de concessões. Sem a integração do parlamento às responsabilidades de governo, essa instituição, essencial para a democracia, acabaria constituindo-se em um sistema de freios, de caráter *fisiológico*, à execução de qualquer programa de governo.

A necessidade de um Poder Executivo forte, ágil e eficiente, capaz de vencer resistências políticas e pressões de grupos de interesse, foi certamente o argumento principal para a centralização do processo de decisão e para a exclusão dos partidos das responsabilidades de governo no Brasil⁴. Como efeito dessa exclusão, os partidos apenas elegem governos, não governam, o que afeta a representatividade do Congresso e propicia condutas irresponsáveis de parlamentares alheios aos

problemas fiscal e econômico enfrentados pelo governo, alheios, enfim, à questão da racionalização do processo decisório⁵. Sem compromissos programáticos de governo e dispensados de prestar contas do que fazem, os parlamentares concederiam, ou não, apoio aos governantes não como representantes do eleitorado, ou como membros de partidos situacionistas, mas como representantes de si mesmos⁶. Conseqüentemente, os governantes buscariam aprovar seus projetos por meio de práticas *fisiológicas*, barganhando recursos materiais e políticos, reforçando assim a fragmentação política, solapando a disciplina partidária e agravando a crise fiscal do Estado⁷.

A partir da análise do desempenho do Congresso Nacional no período 1988-1994, Figueiredo e Limongi (1994 e 1995a, b) concluíram que o Poder Legislativo, na verdade, não emperra as ações do Poder Executivo e a necessidade de uma base parlamentar para que se efetive a governabilidade não se comprova; se essa base não existe, nem por isso o presidente da República estará impedido de governar: “A hipótese segundo a qual o Legislativo se constitui em obstáculo à ação do Executivo não encontra apoio, quer se olhe para o marco legal, quer se olhe para a produção legal. As evidências apontam na direção oposta: antes que obstáculo, o Congresso se revela disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e, sobretudo, a remover possíveis obstáculos à ação presidencial”. Seria exagerada também a afirmação de que há “excesso de poderes do Legislativo” desde que o Executivo é que determina, em larga medida, a agenda e o ritmo de atuação do Congresso: “a imagem de um Legislativo que se constitui em obstáculo intransponível para as pretensões legislativas do Executivo não se sustenta”.

Análises de tipo contrafactual podem acrescentar novos parâmetros no debate e abrir perspectivas diversas das anteriores para a compreensão do problema da governabilidade. Amorim Neto (1994) observa que a estrutura institucional no Brasil, - caracterizada por um sistema partidário fragmentado, por indisciplina partidária e por partidos sem responsabilidade em relação ao

⁴ Avelino Filho (1994). Consultar também o artigo de Diniz (1995). Outra justificativa para a marginalização dos partidos do processo de governo seria o estágio rudimentar do desenvolvimento sócio-econômico e cultural brasileiro proposto como obstáculo às instituições e práticas liberais desde que constituiria o Congresso como reduto do conservadorismo, do fisiologismo e da dispersão irracional dos recursos do Tesouro Nacional (Souza, 1985).

⁵ Weffort (1992) e Camargo (1993).

⁶ Andrade (1991).

⁷ Figueiredo e Limongi (1995) revelam que a inexistência de orientação partidária na atuação dos parlamentares na Câmara dos Deputados é uma tese que precisa ser revista. A presença dos partidos políticos brasileiros no Legislativo não seria tão inconsistente como supõem alguns analistas. Pelo contrário, as agremiações apresentam uma considerável coesão nas votações, distribuídas em coalizões consistentes com um padrão, poder-se-ia até mesmo dizer, *ideológico*. O plenário da Câmara Federal apresentaria enfim um elevado grau de consistência e estruturação ideológica com níveis de disciplina partidária bem acima do comentado presumido.

desempenho do governo -, mantém uma relação simbiótica com uma presidência hegemônica na coordenação do processo político, embora condicionada, pela dificuldade em compor maiorias sólidas e estáveis no parlamento. Dentro deste quadro, ocorreriam duas possibilidades. Se o presidente eleito for vinculado ao maior partido na Câmara, faria acordos de cooperação com os partidos para obter apoio político, oferecendo cargos ministeriais, compondo assim um *governo de coalizão* e correndo riscos de abdicação de prerrogativas. Se o presidente eleito não tiver laços com o maior partido na Câmara, poderá recusar-se a buscar apoio dos partidos a fim de preservar prerrogativas do mandato, desde que se supõe respaldado e legitimado pelo voto popular e podendo contar com o poder de legislar. Nesse caso, não ocorreria abdicação e formar-se-ia um *governo de cooptação*, com alta probabilidade de paralisia decisória. Amorim Neto (1994) ressalta que as duas presidências mais estáveis da história brasileira, as de Dutra e de Kubitschek, caracterizaram-se pela combinação de liderança presidencial e apoio do maior partido no Congresso. A liderança presidencial teria sido favorecida nesses dois casos porque o chefe de governo, nas negociações para obter apoio político, partia de uma posição majoritária na Câmara. O desempenho da presidência nos períodos 1946-64 e 1985-92 revela-se, porém, contraditório: chefes de governo não-vinculados ao partido com maior bancada na Câmara buscaram apoio parlamentar em algumas ocasiões e recusaram-se, em outras, a fazer acordos de cooperação com os partidos para não abdicar da autonomia que lhes conferia o voto plebiscitário. A origem desta contradição, propõe Amorim Neto (1994), está na existência de duas forças que impelem o chefe do Executivo em sentidos contrários: a necessidade de maximizar apoio político para governar e o esforço de minimizar concessões para manter intactas as suas prerrogativas. A lógica política desencadeada por uma dessas forças entraria em choque com a da outra, quando o presidente não pertencesse ao maior partido no Legislativo. Essa seria uma das fontes da instabilidade do processo político-institucional brasileiro. Em síntese, a instabilidade do processo político-institucional no Brasil decorreria da eleição de presidentes não-pertencentes ao partido com a maior bancada no Congresso, que acabam enfrentando duas motivações conflitantes: a necessidade de negociar apoio de partidos para governar, arcando com os altos custos de transação; e o desejo de não abdicar de seu mandato, apoiado plebiscitariamente pelo voto popular, podendo

governar recorrendo ao seu extraordinário poder de legislar.

O problema da governabilidade poderia estar localizado não na estrutura de composição de bancadas no Legislativo, mas na forma de composição do Executivo e na ausência de mecanismos institucionais para estabilizar a composição do governo por meio do equacionamento de conflitos entre os grupos pertencentes à coalizão. Abranches (1988) discorda da tese de que as instabilidades produzidas pelo sistema político brasileiro tenham origem no regime de representação estabelecido no país. Comparando nossas instituições com as de dezessete regimes democráticos mais estáveis e importantes do pós-guerra, o autor constata que a maioria desses países adota também o sistema de representação proporcional associado ao multipartidarismo. E, o caso brasileiro não poderia ser caracterizado como de multipartidarismo exacerbado no Congresso; pelo contrário, não haveria qualquer desvio considerável nesse particular em relação à maioria das democracias estáveis do Ocidente. Na verdade, o multipartidarismo, combinado com a representação proporcional, não teria sido desenvolvido por um capricho de nossas elites, de modo fortuito, mas por necessidades ditadas pela profunda heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira. Essa fórmula institucional teria sido estabelecida por refletir a pluralidade existente e evitar a exclusão de minorias e teria sido mantida por ser um fator de garantia da legitimidade e da estabilidade de nossa ordem política. Regras de representação e de sistemas partidários mais rígidos poderiam simplificar ou homogeneizar uma realidade social estruturalmente bastante heterogênea, excluindo do processo de representação política segmentos sociais relevantes. Abranches (1988) sugere que a garantia de representação de minorias significativas não determina, necessariamente, a inviabilidade de composição de maiorias parlamentares estáveis, mas implicaria, com frequência, a necessidade de amplas coalizões governamentais. Verifica-se, com inquietação, que o Brasil é o único caso de *presidencialismo de coalizão* dentre as democracias mais importantes do Ocidente. Abranches (1988) acredita que o modelo institucional brasileiro, configurado por uma combinação de representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, favoreceria sim a instabilidade política, mas apenas por favorecer a formação de governos baseados em amplas coalizões de partidos. Se o multipartidarismo e a representação proporcional constituem formas adequadas de expressão de uma ordem social

heterogênea, e se o presidencialismo de coalizão decorre inevitavelmente dessa combinação institucional, como situar em termos mais explícitos a fonte da instabilidade recorrente do sistema político brasileiro? Em governos de coalizão ampla, explica Abranches (1988), a diversidade ideológica e programática tornaria complexa as negociações entre os parceiros da aliança, podendo afetar, em razão disso, a coerência do programa de ação. O atendimento ou contenção de demandas poderia, desse modo, tornar-se difícil, prejudicando assim o reordenamento e a racionalização dos gastos públicos. Em situações de crise no padrão de desenvolvimento, as divergências entre os partidos que compõem a coalizão poderiam ser exacerbadas e o presidente da República, prisioneiro de compromissos partidários e regionais múltiplos, teria sua autoridade desgastada e desestabilizada por situar-se como o árbitro de todas as disputas interpartidárias na tentativa de evitar a ruptura da coalizão. Abranches (1988) conclui que o dilema institucional brasileiro estaria na ausência de mecanismos que possibilitem processar conflitos entre interesses e valores antagônicos de forma regular e eficaz a fim de preservar a estabilidade do regime. Propõe, por isso, um mecanismo de arbitragem complementar ao arcabouço representativo para solucionar tensões entre o Executivo e o Legislativo e evitar, desse modo, que a Presidência da República se apresente como o epicentro de todas as crises políticas. De forma semelhante ao Poder Moderador que existia no Império, esse mecanismo de arbitragem regularia conflitos, dissolveria impasses e favoreceria a formação de consensos parciais, resguardando a autoridade presidencial. Com esse mecanismo, as coalizões de governo poderiam tornar-se mais estáveis e, ao equacionar o problema da fragmentação do sistema político, possibilitaria uma estabilidade maior ao regime viabilizando, conseqüentemente, a convivência mais tranquila com a diversidade, com a pluralidade e a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira.

O Poder Judiciário e o sistema jurídico podem apresentar também fatores que dificultam a governabilidade. Para Faria (1989), o tipo de racionalidade subjacente ao sistema jurídico brasileiro, de caráter *liberal-formal*, poderia ser a fonte do empenhamento dos governos por impossibilitar-lhes a flexibilidade necessária para equacionar interesses conflitantes de setores sociais diversos. A racionalidade jurídica do tipo liberal-formal, que encara o povo não como um conjunto, mas sim como um sistema de atos individuais determinados

pela ordenação jurídica do Estado, teria sido concebido para sociedades estáveis e seria inadequado para sociedades em mudança como a brasileira - complexa, tensa e dividida em conflitos classistas - em que as demandas contraditórias são levadas ao Estado de modo contraditório por grupos e classes com interesses distintos, conflitantes e excludentes, exigindo decisões específicas e eficazes. Diante de demandas contraditórias, que envolvem questões não-rotineiras e não-padroneizáveis, o governo seria limitado rigidamente na sua ação administrativa por regras fixas e hierarquizadas, por princípios e procedimentos gerais. Como precisam ser resolvidas *ad hoc* nas dimensões temporal, social e mesmo temática, as matérias não-rotineiras escapariam muitas vezes ao controle das regras constitucionais que restringem a competência legal do Executivo. Além do sistema jurídico focado por Faria (1989), a "politização" do Poder Judiciário que se pronuncia sobre decisões tipicamente *políticas* ou *econômicas*, e não estritamente *legais*, criando, em certos momentos, obstáculos à gestão da economia pelo governo federal, poderia ser apontada como uma outra possível fonte de paralisação decisória do Executivo federal (Melo, 1995).

Introduziremos aqui um novo desvio no foco de análise. Huntington (1975) lembra a necessidade de as ações de governo levarem em consideração os interesses de setores sociais. Existiriam condições ótimas de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre as demandas dirigidas ao governo e a sua capacidade de administrá-las e atendê-las. O excesso de demandas, em face da fraca capacidade de resposta do governo, manifestaria um desequilíbrio que, no limite, produziria a ingovernabilidade. Essa defasagem ocorreria principalmente naquelas sociedades em desenvolvimento caracterizadas por um baixo grau de institucionalização política. Em tais sociedades, o alargamento da participação política e a rápida mobilização de novos grupos teriam precedido o pleno desenvolvimento das instituições políticas, gerando um foco permanente de instabilidade. A capacidade operacional do governo para processar as demandas dependeria da institucionalização de procedimentos e de regras para a resolução de conflitos. As instituições políticas deveriam constituir-se autônomas em relação a interesses mobilizados pela participação política e, ao mesmo tempo, sensíveis à multiplicidade de interesses e forças sociais (Huntington, 1975 *apud* Reis, 1995; Diniz, 1995).

Andrade (1991 e 1993) observa que o Poder Legislativo no Brasil, sem responsabilidade de governo, embora com capacidade de veto, realiza a

intermediação de interesses particulares junto às autoridades executivas sem processamento político, o que resultaria em demandas desagregadas e particularistas que avassalam em estado bruto as autoridades executivas. Em termos institucionais, concentrando recursos materiais e políticos, o presidente seria o responsável pela construção nacional, exprimindo diretamente a representação da Nação em termos supra-regionais e supra-partidários. Sem sustentação estável no Congresso, o presidente desponta como o único responsável pelo governo num contexto em que os recursos materiais e políticos, deteriorados, tornam-se insuficientes para atender a formas desagregadas e particularistas de demanda, devido a um Legislativo incapaz de processá-las politicamente, a fim de dar coerência, eficácia e previsibilidade às decisões. O efeito seria a deslegitimação do governo devido ao hiato que se forma entre expectativas da sociedade e desempenho da autoridade pública. Andrade (1991 e 1993) propõe como solução ao problema da ingovernabilidade, a reforma das instituições políticas que moldam a forma presidencialista de governo. Trata-se de fortalecer partidos para institucionalizar a responsabilidade de parlamentares em relação ao desempenho governamental e, por outro lado, tornar possível a dissolução de governos ineficientes. A tarefa consistiria, enfim, em relegitimar o governo, modificando os procedimentos de constituição e funcionamento do poder público.

Algumas interpretações propõem a força e a autonomia do Estado como antídotos contra o excesso de demandas e de participação política da sociedade civil. A autonomia do Estado, segundo este ponto de vista, dependeria do insulamento dos núcleos tecnoburocráticos a fim de preservar a coerência das políticas de governo, ou seja, dependeria do fechamento do círculo decisório no Executivo para evitar o bloqueio das forças políticas e sociais, dependeria, enfim, da primazia do conhecimento técnico sobre a negociação política. Haggard (1993), por exemplo, enfatiza que estruturas políticas autoritárias aumentam a capacidade do governo de extrair recursos, fornecer bens públicos e impor os custos de curto prazo associados a ajustes econômicos eficientes porque concedem às elites políticas autonomia diante de pressões distributivas. Para essa forma de compreensão do problema, fracassos dos programas econômicos seriam determinados em larga medida por prioridades eleitorais e por atitudes populistas de governantes. Existiria, desse modo, uma relação direta entre democracia e insucesso das estratégias de

estabilização, em decorrência da impossibilidade de o governo vencer as resistências e controlar os conflitos⁸.

Essa visão positiva do autoritarismo, observa Diniz (1995), apresenta no Brasil conotações menos radicais. Para contornar as dificuldades interpostas pelas forças políticas e sociais às ações de governo e, tendo em vista preservar a racionalidade das políticas formuladas, os analistas que adotam essa perspectiva prescrevem apenas o reforço da capacidade decisória do Executivo pelo enclausuramento e insulamento burocráticos dos núcleos tecnocráticos da máquina governamental, com a preservação da democracia.

Para outros analistas, a concentração de poder não soluciona o problema da ingovernabilidade no Brasil. Lamounier (1992 e 1993) assinala que após a revolução de 1930 constituiu-se no Brasil a utopia do presidencialismo plebiscitário, isto é, a crença de que a autoridade presidencial sustentada pelas massas seria a força estabilizadora poderosa que deteria e disciplinaria os particularismos, ditando o ritmo das grandes reformas sociais, vencendo resistências e mobilizando o apoio necessário à consolidação dos avanços. O fortalecimento do Executivo federal foi concebido como um antídoto à fragmentação das forças políticas e, desse modo, como defesa da capacidade decisória do sistema político. Lamounier (1992 e 1993) lembra, contudo, que poucos presidentes da República eleitos democraticamente após 1945 conseguiram terminar seus mandatos, o que possibilitaria a conclusão de que a estabilidade do chefe de governo é problemática no presidencialismo brasileiro. A eleição não produziria um contrato de adesão incondicional ao presidente da República válido até o término de seu mandato. Em situações de crise grave seria muito provável que o capital plebiscitário, decorrente da escolha eleitoral, se esvaia com grande rapidez e, que o presidente perca o seu principal recurso para a governabilidade: o apoio difuso do eleitorado.

Vejamos outros pontos de vista a respeito da relação complexa entre democracia e governabilidade. O'Donnell (1991) sugere que

⁸ *apud* Diniz (1995). Para outros autores, a democracia *representativa* promoveria uma melhor alocação de recursos. Se autônomos com relação à sociedade, os governantes seriam predatórios agindo no interesse próprio, não apenas apropriando-se dos recursos disponíveis como também alocando-os mal. Os resultados dos estudos de Przeworski e Limongi (1993 e 1994) não corroboraram nem os argumentos favoráveis ao autoritarismo e nem os favoráveis à democracia no que se refere à questão do regime que melhor promove o desenvolvimento econômico. O que faria diferença não seria a democracia ou o autoritarismo *per se*. Não existem instituições que possibilitem autonomia ao Estado para ao mesmo tempo fazer o que deve e impedi-lo de exercer poder discricionário em face de pressões dos grupos de interesse.

algumas democracias recém instaladas como a brasileira, ainda não integralmente institucionalizadas, são democracias *sim*, se aplicados os critérios propostos por Robert Dahl para a definição de *poliarquia*. Essas formas ainda não consolidadas de democracia apresentariam, contudo, especificidades que as caracterizariam mais como *delegativas* do que como *representativas*. O'Donnell (1991) supõe *democracia delegativa* como “a concepção cesarista e plebiscitária de um Executivo eleito que se supõe estar investido do poder de governar o país da forma como lhe aprouver”. Desse modo, o Congresso, o Poder Judiciário e as diversas agências estatais de controle seriam considerados obstáculos colocados no caminho da adequada execução das tarefas que foram delegadas ao Executivo pelo eleitorado. As *democracias delegativas* seriam férteis em situações de crise econômica e de deterioração social produzidas por uma desigualdade social extrema. O aguçado senso de urgência que se estabelece em tais situações conferiria uma propensão delegativa nas eleições presidenciais, as quais assumiriam caráter nitidamente plebiscitário. A inofismável maioria eleitoral seria interpretada como uma delegação total de poder ao presidente que despontaria com uma autoridade imperial para definir interesses nacionais e governar o país sem quaisquer restrições, como um nobre *salvador da pátria* portador de remédios amargos mas supostamente necessários para a nação. A liderança do presidente da República seria de tipo personalista, desvinculada da classe política, pronta a assumir toda responsabilidade pelos sucessos e fracassos de sua poção mágica, apoiada em critérios técnicos, ignorando resistências provenientes do Congresso, dos partidos, das associações de representação de interesses ou mesmo das ruas e das praças públicas.

Reforçando os argumentos de Lamounier e O'Donnell (1992 e 1993), a análise de Eli Diniz (1995) aborda não só a questão da *credibilidade*, mas também enfatiza, sobretudo, o problema da *legitimidade*. A estratégia de insulamento e de concentração decisória no Executivo permite, a curtíssimo prazo, aumentar a *credibilidade* governamental por meio de decisões rápidas, drásticas e profundas, sem os estorvos e as dificuldades que os mecanismos de consulta e de negociação inevitavelmente acarretam. Mas, um exagerado nível de voluntarismo e de discricionariedade na formulação e na aprovação de estratégias de ação traria como conseqüência a falta de apoio político e social durante o processo de sua implementação. O excesso de prerrogativas concedidas ao presidente da República, ao acentuar a

debilidade histórica dos partidos e do Congresso, induziria os parlamentares a formas populistas e irresponsáveis de comportamento, de descompromisso em relação às medidas implementadas pelo governo. Sem o apoio dos partidos e do Congresso, as políticas sofreriam vetos, pressões inconciliáveis e resistências dos setores sociais envolvidos. Na tentativa de corrigir erros de implementação e de superar resistências, políticas tecnicamente bem concebidas acabariam sendo deformadas, pelos avanços e recuos, ensaio e erro e mudanças bruscas nas regras do jogo. O resultado tem sido fracassos sucessivos que afetam a credibilidade dos governantes. Esse prejuízo à credibilidade, associado à incapacidade de o Estado fazer valer as decisões tomadas e à falta de comprometimento e aquiescência de setores sociais por ausência de negociação, acabaria gerando uma resistência passiva às decisões de governo que reproduziria a falência do processo de implementação. A incapacidade de execução de políticas resultaria, portanto, da falta de autoridade legítima do governo e não apenas da escassez de recursos estatais. Para Diniz (1995), a capacidade governativa dependeria, portanto, não apenas da eficiência da máquina burocrática estatal, mas, principalmente, do apoio político dos partidos, do Congresso Nacional, dos setores sociais e da *legitimidade* dos fins que se pretende alcançar por meio da ação governamental. Antes de buscar garantir a autonomia do Estado em relação a pressões políticas e corporativas, seria preciso buscar o envolvimento do governo com a sociedade para a conquista de adesão, de consentimento e recursos políticos para a sustentação da execução de suas metas. Governabilidade supõe, enfim, a compatibilização da eficiência do Estado e aprimoramento da democracia, ou seja, a ênfase à dimensão política ao lado da dimensão técnica do problema.

Reis (1995) sintetiza de forma precisa a questão do equilíbrio problemático entre o requisito da eficiência de governo e o requisito da democracia. A ampliação da autonomia do governo pode trazer ganhos em termos de eficiência, mas afetaria a democracia; a sensibilidade excessiva do governo, produzida pelos requisitos da democracia, poderia resultar em redução da autonomia e significar prejuízos à governabilidade. Reis (1995) conclui que a questão da governabilidade desponta da relação do Estado com uma sociedade marcada por interesses antagonísticos e por conflitos que só podem ser solucionados pela via política. A governabilidade supõe, por isso, o problema de garantir também o

processamento democrático da relação Estado-Sociedade e não simplesmente a solução do problema da eficiência técnico-administrativa. O equacionamento da tensão entre eficácia governativa, ampliação da participação e controle democrático do poder público pela sociedade demandaria apoio da engenharia institucional. A tarefa consistiria em articular institucionalmente um sistema partidário apropriado e capaz de representar a multiplicidade existente de interesses sociais conflitantes e, ao mesmo tempo, capaz de transformar interesses canalizados em *programa de governo* passível de implementação por meio do apoio constituído pelo partido na sociedade. A institucionalização adequada do sistema partidário significaria, em suma, o atendimento simultâneo dos requisitos da governabilidade, da necessidade de representatividade do poder público e da participação da sociedade.

Singer (1988) insere um novo aspecto na discussão deste problema. Observa que a “absurda concentração de poderes” da equipe econômica do governo federal produz uma governabilidade ilusória porque “o número de pleitos a ser decidido é tão grande e exige tanta informação que ultrapassa de longe a capacidade da cúpula econômica”. E os conflitos distributivos não poderiam, em situação de impasse, ser arbitrados, de fato, pelo Estado, porque este não disporia de uma arena institucional em que os interesses mutuamente incompatíveis das frações de classe possam ser confrontados. “No jogo político democrático, o próprio aparelho de Estado é loteado entre representantes dos diversos interesses que levam sua incompatibilidade mútua para *dentro* do governo”.

Enfocando este problema, B. Reis (1995) assinala que em vários dos países avançados e de maior tradição democrática, a operação de mecanismos *neocorporativos* articulou-se com a estrutura partidária e contribuiu de maneira relevante não apenas para a governabilidade mas para a própria democracia. Paralela aos canais pluralistas de representação, a estrutura *neocorporativista* de deliberação, através de mecanismos e conselhos, faria a integração da representação de interesses de setores sociais organizados no processo de formulação de políticas macroeconômicas e sociais do governo. O problema, acrescenta Faria (1989), estaria na acomodação dos interesses particularistas de setores privados, de forma a impedir que monopolizem os mecanismos e conselhos corporativos e desvirtuem a meta mais abrangente do governo relacionada ao desenvolvimento econômico e à distribuição da renda. Apesar dos problemas institucionais deste

tipo, Reis (1985) observa que a existência de mecanismos corporativistas de intermediação de interesses poderia, em tese, ser vista como algo benéfico para a administração dos conflitos distributivos presentes na sociedade.

Alguns autores estabelecem relações mais diretas entre as esferas da política e da economia para tentar explicar o problema da governabilidade. Sola (1993) compreende governabilidade como “capacidade dos governantes de mobilizar os recursos de poder necessários para garantir aquiescência política das forças sociais afetadas”, o que pressuporia a montagem de uma coalizão governamental estável. Interpretando a sua contribuição, podemos distinguir uma espécie de *círculo vicioso* que dificulta a governabilidade democrática no Brasil. Por razões políticas, os governantes enfrentam dificuldades para eliminar a crise fiscal do Estado, o que reproduz a fraca capacidade de investimento do setor público. Isso dificulta a retomada do desenvolvimento econômico, o que traz como principal efeito o impasse distributivo e a erosão dos recursos reais e políticos dos governantes. Essa erosão de recursos de poder reduziria a capacidade dos governantes para propor e dirigir reformas, tendo em vista a eliminação da crise fiscal, o que fecharia o círculo vicioso da ingovernabilidade. O caráter inconcluso do federalismo brasileiro combinado à fluidez e à instabilidade do sistema de representação reproduziriam esse impasse de fundo distributivo. Não dispondo de controle democrático dos órgãos e instituições que integram um Estado desaparelhado, os governantes eleitos não disporiam também de autoridade e credibilidade para estancar a dispersão de recursos públicos. E, a composição política da coalizão eleitoral não constituiria uma coalizão de governo forte o suficiente para a governabilidade.

Fiori (1995) assinala que o *neoliberalismo* concebe a governabilidade em países periféricos como conseqüência da conquista da capacidade de atrair os investimentos privados indispensáveis para alavancar o crescimento econômico. Para isso, seria necessário realizar reformas voltadas para a desmontagem da institucionalidade em que se fundou a industrialização substitutiva de importações, promovendo a desregulação, a descentralização e a abertura do mercado, bem como a privatização de empresas estatais. Fiori (1995) crê que a estratégia *neoliberal* não resolve o problema da governabilidade nos países periféricos porque os Estados endividados e prisioneiros dos “equilíbrios macroeconômicos” perdem também a capacidade de financiar as demais políticas setoriais e, em particular, as políticas de natureza social, num momento em que o

crescimento já não assegura por si mesmo o pleno emprego, o que só leva a agravar a herança de desigualdade arrastada por estes Estados. Como consequência direta da nova forma de inserção econômica, social e política da periferia latino-americana no mundo globalizado, os governos locais estariam perdendo de fato a capacidade de governar ou, pelo menos, ficando impedidos ou dispensados de governar suas economias.

Um enfoque alternativo

Algumas explicações sobre as causas do problema da governabilidade no Brasil são conflitantes devido, inclusive, a procedimentos metodológicos que fazem abstração da categoria *tempo*, não considerando períodos de governo enquanto *processos históricos e conjunturais*. A não consideração do caráter dinâmico da realidade impossibilita, em primeiro lugar, a distinção das fases que podem marcar um processo de governo. A controvérsia entre os autores que estudam o problema pode decorrer, assim, do fato de estarem se referindo a fases distintas de um mesmo processo de governo. É verdade, por exemplo, que, em determinadas conjunturas, não existe na primeira fase de governo um problema propriamente de paralisia decisória; mas na segunda fase, a incapacidade do presidente da República de obter apoio no Congresso para aprovar reformas e, até mesmo para aprovar medidas de cunho administrativo, poderia ser considerada sim um caso de paralisia decisória.

Propomos, por isso, um enfoque dinâmico para o estudo da questão da governabilidade com a consideração da sucessão de acontecimentos decorrentes das interações entre os agentes envolvidos em processos institucionais, em um determinado contexto histórico-estrutural e em uma determinada situação conjuntural. Este procedimento partiria, portanto, da suposição de que o processo de governo apresenta um conjunto de fases distintas. Na primeira fase, em conjunturas de estagnação econômica propícias a crises de governabilidade, o presidente implementa a sua estratégia de ação, tendo em vista a administração dos problemas econômicos, podendo empregar o recurso das *medidas provisórias* e, aproveitando o forte apoio que recebe inicialmente da opinião pública. O presidente não enfrentaria nesta fase grandes obstáculos de ordem política e corporativa, podendo, inclusive, desrespeitar normas constitucionais devido à grande confiança nele depositada pela sociedade em situações de crise grave. Os partidos, o Congresso, o Poder Judiciário e os grupos organizados se submetem à força da autoridade

presidencial neste momento. É como se as decisões de governo estivessem exprimindo diretamente as expectativas da coletividade, assumindo, assim, supostamente, maior legitimidade que qualquer outro mecanismo regular de representação existente.

Se o governo não obtiver êxito expressivo e rápido na administração da crise econômica, a corrosão da *credibilidade* do governo e a conseqüente dissolução do apoio da opinião pública estabeleceriam o início de uma segunda fase no processo de governo. Os parlamentares e partidos deixariam de se sentir coagidos pela força política extraordinária que o chefe da Nação apresentava na primeira fase e passariam a barganhar o seu apoio ao governo, rejeitando projetos por este enviados que considerassem politicamente desgastantes, sem ter mais o receio de contrariar a opinião pública. Nesta segunda fase, a paralisia decisória poderia ser caracterizada como uma incapacidade do governo de obter apoio dos partidos para aprovar, sobretudo, as reformas de caráter estrutural exigidas para a dissolução da crise econômica.

Se o governo não conseguir efetuar reformas estruturais e, se a crise se prolongar por um tempo demasiadamente longo, poderá ocorrer uma corrosão da *legitimidade* da autoridade presidencial. Entraríamos, nesse caso, numa terceira fase do processo de gestão caracterizada agora por um governo envolvido em uma crise de caráter político. O impasse político pode fomentar um impasse institucional devido ao dispositivo do mandato por um período fixo agregado ao presidencialismo brasileiro. Mesmo sem credibilidade, mesmo sem apoio da opinião pública, dos partidos políticos e da sociedade civil, o presidente, praticamente imobilizado, permaneceria no cargo por falta de um dispositivo institucional para a substituição regular e legal de chefes de governo. A destituição, nesse caso, só se tornaria possível por vias traumáticas com a dissolução, por exemplo, da *legalidade* do mandato presidencial. Nesta terceira fase, o presidente buscaria apoio de partidos e de lideranças políticas regionais para evitar uma possível destituição do cargo.

Além do enfoque dinâmico, sugerimos que a compreensão *concreta* do problema da governabilidade no Brasil, exigiria a compreensão das inter-relações entre modelo de Estado, modelo de constituição e exercício do poder político, padrão de acumulação de capital e distribuição da renda, grau de emancipação da coletividade, grau de legitimidade das elites tradicionais e conjunturas de crise externa. Exigiria, portanto, um enfoque holístico, ou seja, uma visão de totalidade do espaço

nacional que fosse competente na realização da síntese das contribuições oferecidas por analistas de tendências diversas. Vejamos como poderia ser compreendido o problema sob essa perspectiva.

Constata-se que o padrão brasileiro de desenvolvimento capitalista e de articulação sistêmica dos diversos contextos do espaço nacional acarretou uma péssima distribuição social e regional da renda. Em conjunturas de crise externa, de saldo negativo no ingresso de poupança gerada no exterior, segmentos excluídos e subintegrados da população podem vir a arcar com o ônus do conflito distributivo decorrente. Estes segmentos da sociedade brasileira, com grau insuficiente de emancipação civil, podem, em tais conjunturas, revelar-se carentes de um *salvador da pátria*, apresentando predisposição para votar contra as elites tradicionais às quais seria imputada a responsabilidade por todas as desgraças de seu mundo em decomposição.

O processo de escolha de um líder com feições messiânicas poderia acarretar a produção de expectativas desmedidas e inconsistentes nos eleitores. Ao assumir o cargo, sem contar com recursos adequados e suficientes, o presidente da República seria premido, conseqüentemente, pela urgência na realização do milagre da salvação da pátria através da multiplicação de recursos escassos.

Em conjunturas de crise econômica, associado a este possível modo de *constituição* da autoridade governamental, teríamos um modelo de *exercício* da autoridade em que o chefe de governo: a) conta com larga margem de autonomia para alocar recursos e intervir na economia; b) eleito pelo povo para produzir resultados rápidos e espetaculares, enfrentará obstáculos ao desenvolvimento econômico e à geração de empregos sedimentados durante décadas; c) arcará com responsabilidades excessivas, despontando perante a Nação como o único responsável pelo desempenho do governo, mesmo sem ter substância política suficiente para satisfazer as expectativas fomentadas.

Por outro lado, o Congresso Nacional poderia apresentar-se constituído por partidos com vocação situacionista sem compromisso com o desempenho do governo, ou seja, sem compromisso com um projeto de construção e reconstrução do espaço nacional. Boa parte dos parlamentares, dependente do clientelismo para sobreviver, estará comprometida com as elites empresariais dependentes do apoio e da proteção do Estado e com as bases regionais dependentes das verbas do governo federal para se reproduzir politicamente. Parte destes compromissos estará equacionada pelas

normas constitucionais estabelecidas pelas elites hegemônicas e outra parte dependerá de pressões exercidas sobre o Poder Executivo para a obtenção de verbas, cargos e concessões especiais. O arranjo político-institucional, efetuado com a omissão providencial de controles institucionais funcionais o suficiente para coibir favorecimentos, arbítrio, abusos, irresponsabilidade na alocação de recursos e corrupção, possibilitaria ao chefe de governo atender com presteza as barganhas feitas com a clientela alinhada no Congresso Nacional.

O resultado deste engenhoso formato de constituição e exercício do poder político parece ser a dissipação do excedente econômico e, em decorrência, um padrão de acumulação capitalista excessivamente dependente de poupança gerada no exterior. Para agravar este quadro, após o forte endividamento interno e externo do Estado desenvolvido depois da implantação do regime militar, o ingresso regular de poupança externa tornou-se condição essencial para a governabilidade no Brasil.

Em situações de paralisação no ingresso de poupança externa, de crise conjuntural do modelo de configuração do espaço nacional, o líder eleito pelo povo, com a missão de salvar a pátria, enfrentaria um impasse grandioso. Pressionado pelas expectativas dos *fiéis* depositários de esperanças, precisaria implementar a estratégia de governo, tendo a preocupação de não frustrar expectativas e não perder o principal apoio político com que conta - o apoio da opinião pública. Na verdade, em situações de paralisia no ingresso de poupança externa, a realização do milagre aguardado por todos dependeria de reformas revolucionárias no modelo de configuração do espaço nacional. A realização do milagre, esperado pela massa de eleitores pobres, seria, por isso, uma quimera, a não ser que ocorressem mudanças na conjuntura externa e a fonte de poupança começasse novamente a jorrar. Caso contrário, constataríamos o bloqueio na reprodução do modelo dependente e o impasse relacionado ao problema da governabilidade.

Este impasse pode acelerar a dissolução da credibilidade do presidente da República, bem como a velocidade da queda do apoio a ele concedido pela opinião pública. O dispositivo do mandato por um período fixo no presidencialismo brasileiro impediria a substituição do chefe de governo por vias regulares e o impasse de caráter administrativo e distributivo tornar-se-ia político, ameaçando evoluir na forma de crise institucional. Após o fim do regime militar, a possibilidade de o impasse político desestabilizar as instituições tornou-se remota por

uma série de razões, sobretudo pelo afastamento dos militares da política. Mas permaneceriam fortes as chances de o impasse político produzir condições favoráveis à destituição do presidente da República de modo extraordinário e traumático. Porém não haveria nenhuma determinação objetiva que tornasse a destituição um efeito inevitável do impasse. O que se percebe é que a crucificação do *salvador da pátria* pode garantir a redenção do modelo de configuração do espaço nacional dependente de poupança externa. Se essa crucificação não ocorrer, uma simples alternância no poder por vias regulares poderia ser o desfecho do processo, possibilitando efeitos semelhantes.

É preciso assinalar também que governos constituídos em conjunturas de crise externa não caminham inevitavelmente em direção a um impasse político e administrativo. Se ocorrer a reversão do movimento de capitais entre países desenvolvidos e países “emergentes” durante o período de governo, é bem provável que ocorra a reversão do processo de crise econômica e, em decorrência, do processo determinante da crise de governabilidade.

É importante observar que o enfoque que sugerimos tem um caráter eminentemente *histórico*. Abordamos o problema da governabilidade, tendo como parâmetros certas condicionantes de ordem estrutural e institucional que determinam a sociedade e o Estado brasileiros no final do século XX e início do século XXI. Dentro de algumas décadas, irão ocorrer, certamente, transformações que podem invalidar as hipóteses aqui levantadas. Nesse caso, a compreensão do problema da governabilidade no Brasil poderá exigir a revisão das causas estruturais e institucionais para a sua adequada compreensão. Entretanto, o enfoque metodológico que sugerimos, baseado na consideração do processo conjuntural e na perspectiva de totalidade, poderia ser preservado mesmo que ocorram transformações profundas no modelo de configuração do espaço nacional brasileiro.

Considerando o caráter histórico do enfoque que estamos propondo, poderíamos sugerir, ainda, que o processo de emancipação sócio-econômica e política da coletividade deve favorecer a promoção de condições positivas para a governabilidade. Uma coletividade que atinge uma certa autonomia em relação a questões de sobrevivência material, pode, em tese, reduzir a intensidade de suas pressões de ordem corporativa e assistencial sobre o governo. Ao mesmo tempo, ao atingir este estágio de emancipação, essa coletividade deverá tornar-se capaz de comprometer os governantes com os

interesses nacionais gerais ao optar nas eleições por programas de solução de problemas conjunturais e por projetos de construção do futuro do país, amplamente debatidos. De nada adiantaria a capacidade de decisão, de conquista de apoio político e de implementação, se a estratégia de ação do governo contiver distorções e equívocos comprometedores. Daí a importância da participação da sociedade civil nos debates.

Ao configurar uma sociedade civil que se organiza para a defesa do interesse público e que constitui uma opinião pública que constrange cotidianamente os governantes, uma coletividade com razoável grau de emancipação deverá tornar-se capaz de compor autoridades com legitimidade suficiente para, quando necessário, exigir sacrifícios, apresentando razões que poderão ser bem compreendidas e admitidas por todos, de modo consciente e espontâneo. Governos assim legitimados poderiam resistir a pressões de grupos que se organizassem para a defesa de interesses privados particularistas se tais interesses conflitassem com os interesses nacionais de caráter público. Em países como o Brasil, em que o grau de emancipação de amplos segmentos da coletividade é ainda baixo, a pressão corporativa, se favorecer a distribuição da renda, se melhorar as condições de vida da população excluída e subintegrada e elevar o seu nível de organização sem afetar radicalmente a reprodução do circuito da acumulação de capital, deve promover, portanto, as condições de governabilidade, no futuro, mesmo que possa conturbar um pouco a governabilidade no presente. Seria preciso verificar se a condição de economia periférica que caracteriza o país, em um contexto histórico de crise estrutural do capitalismo, possibilitaria um desenvolvimento econômico suficiente para a reversão mais ou menos rápida dos índices de desigualdade social, para permitir a elevação do grau de emancipação política da sociedade civil brasileira, por vias institucionais regulares.

Referências

- ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*. v.31, n.1, p.5-34, 1988.
- AMORIM NETO, O. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. *Nova Economia*. Belo Horizonte. v.4, n.1, p.13-38, 1994.
- ANDRADE, R. C. Presidencialismo e reforma institucional no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n.24, p.39-58, 1991.

- ANDRADE, R. C. A reforma institucional no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n.28/29, p.47-62, 1993.
- AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil. *Novos Estudos*, São Paulo, n.38, p.5-22, 1994.
- CAMARGO, A. A questão institucional brasileira. In: LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. (orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Idesp/Loyola, 1993. cap.I, p.38-43.
- DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, Rio de Janeiro: Iuperj, v.38, n.3, p.385-415, 1995.
- FARIA, J. E. O Brasil pós-Constituinte. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte. *Novos Estudos*, São Paulo, n.38, p.35-54, 1994.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n.29, p.175-200, 1995a.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, Rio de Janeiro, v.38, n.3, p.497-525, 1995b.
- FIORI, J. L. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Novos Estudos*, São Paulo, n.43, p.51-68, 1995.
- GÓES, W. Em busca de um novo sistema político. In: VELLOSO, J. P. R. (Coord.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992. cap.IV, p.95-102.
- HAGGARD, S. *Pathways from periphery*. The politics of growth in the newly industrializing countries. Ithaca, Nova York: Cornell University Press, 1993.
- HUNTINGTON, S. P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária. São Paulo: Edusp, 1975.
- LAMOUNIER, B. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, J. P. R. (coord.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1992. cap.II, p.23-47.
- LAMOUNIER, B. A questão institucional brasileira. In: LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. (orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo*. 2. ed. São Paulo: Idesp/Loyola, 1993. cap.I, p.21-26.
- MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*. São Paulo, n.28/29, p.21-73, 1993.
- MELO, M. A. B. C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. P. (Org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. cap.I, p.23-48.
- O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, n.31, p.11-28, 1991.
- PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Regimes políticos e crescimento econômico. *Novos Estudos*. São Paulo, n.37, p.173-189, 1993.
- PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Democracia e Desenvolvimento na América do Sul, 1946-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.24, p.31-46, 1994.
- REIS, B. P. W. Corporativismo, pluralismo e conflito distributivo no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro. v.38, n.3, p.355-372, 1995.
- REIS, F. W. Governabilidade, instituições e partidos. *Novos Estudos*, São Paulo, n.41, p.41-58, 1995.
- REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Org.). *A democracia no Brasil, dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- RESENDE, A. L. Estrutura institucional e governabilidade. In: LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. (Org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo*. 2. ed., São Paulo: Idesp/Loyola, 1993. cap.II, p.64-69.
- RODRIGUES, L. M. Eleições, fragmentação partidária e governabilidade. *Novos Estudos*, São Paulo, n.41, p.27-42, 1995.
- SANTOS, W. G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. Rio de Janeiro: Vértice, 1986.
- SANTOS, W. G. *Razões da desordem*. 2. ed., Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SINGER, P. Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. cap.3, p.35-48.
- SOLA, L. (Org.), *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- SOUZA, M. C. C. A democracia populista 1945/1964: bases e limites. In: ROUQUIÉ, A. et al. (Org.). *Como renascer as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985. cap.3, p.73-103.
- STEPAN, A.; SKACH, C. Quadros metainstitucionais e consolidação democrática. In: LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. (Org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Loyola, 1993. cap.VI, p.218-235.
- WEFFORT, F. C. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- YAMAUTI, N. N. *Governo Collor, capitalismo e democracia no Brasil*. 1999. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

Received on March 11, 2003.

Accepted on December 03, 2003.