

**BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO**

# A política *das* políticas públicas

**Progresso econômico e social  
na América Latina**

**RELATÓRIO 2006**



**DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES**

**HARVARD UNIVERSITY**



*Página em branco é proposital*

# A política das políticas públicas



Preencha a **ficha de cadastro** no final deste livro e receba gratuitamente informações sobre os lançamentos e as promoções da Editora Campus/Elsevier.

Consulte também nosso catálogo completo e últimos lançamentos em **[www.campus.com.br](http://www.campus.com.br)**

# A política *das* políticas públicas

Progresso econômico e social  
na América Latina

**RELATÓRIO 2006**

Ernesto Stein  
Mariano Tommasi  
Koldo Echebarría  
Eduardo Lora  
Mark Payne  
*Coordenadores*

**BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO**

**DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES  
HARVARD UNIVERSITY  
EDITORA ELSEVIER CAMPUS**

## A política das políticas públicas

Do original: *The Politics of Policies*

Tradução autorizada do idioma inglês da edição publicada por Banco Interamericano de Desenvolvimento

© 2007 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados.

Proibida a reprodução, no todo ou em parte, ou a utilização sob qualquer forma ou por quaisquer meios, quer eletrônicos ou mecânicos, inclusive fotocópias, gravação ou qualquer sistema de armazenagem ou recuperação de informação, sem a permissão prévia por escrito do BID.

Co-publicado por:

David Rockefeller Center for Latin American Studies

Harvard University

1730 Cambridge Street

Cambridge, MA 02138

e

Elsevier Editora Ltda.

A Qualidade da Informação.

Rua Sete de Setembro, 111 – 16º andar

20050-006 Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Telefone: (21) 3970-9300 Fax: (21) 2507-1991

E-mail: [info@elsevier.com.br](mailto:info@elsevier.com.br)

*Escritório São Paulo:*

Rua Quintana, 753/8º andar

04569-011 Brooklin São Paulo, SP

Tel.: (11) 5105-8555

*Editoração eletrônica:* Estúdio Castellani

*Revisão gráfica:* Carlos Henrique Certório

ISBN 13: 978-85-352-2078-0 e ISBN 10: 85-352-2078-X

Edição original: ISBN 1-59782-010-5 e ISSN: 0253-6021

Para encomendar este livro, contatar:

IDB Bookstore

1300 New York Ave, NW

Washington, D.C., 20577, EUA

Tel.: 1-877-PUBS IDB (202) 623-1753

Fax: (202) 623-1709

E-mail: [idb-books@iadb.org](mailto:idb-books@iadb.org)

[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

Elsevier Editora Ltda.

Rua Sete de Setembro, 111 – 16º andar

20050-006 Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Telefone: (21) 3970-9300

Fax: (21) 2507-1991

E-mail: [info@elsevier.com.br](mailto:info@elsevier.com.br)

[www.campus.com.br](http://www.campus.com.br)

Fotos da capa: Getty Images

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte.  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

---

P829 A política das políticas públicas : progresso econômico e social na América Latina : relatório 2006 / Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University ; tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento. - Rio de Janeiro : Elsevier ; Washington, DC : BID, 2007

Tradução de: *The politics of policies : economic and social progress in latin America, 2006 Report*

Apêndice

Inclui bibliografia

ISBN 85-352-2078-X – 978-85-352-2078-X

1. América Latina – Condições econômicas. 2. América Latina – Condições sociais. 3. América Latina – Política e governo. 4. Desenvolvimento econômico – América Latina. 5. América Latina – Política econômica. 5. América Latina – Política social. I. Banco Interamericano de Desenvolvimento. II. David Rockefeller Center For Latin American Studies. III. Harvard University. IV. Título: Progresso econômico e social na América Latina : Relatório 2006.

06-4228.

CDD 330.98

CDU 338.1(8)

---

*Um bom governo envolve duas coisas:  
primeiro, fidelidade ao objetivo do governo,  
que é a felicidade do povo; segundo,  
o conhecimento dos meios para  
melhor alcançar o objetivo.*

James Madison,  
*The Federalist Papers, Nº 62*

*Página em branco é proposital*



---

# Prefácio

A década de 1990 foi um período de reformas intensas na América Latina e no Caribe. A frustração depois da chamada “década perdida” de 1980 e a promessa oferecida pela receita aparentemente simples do Consenso de Washington convenceram os líderes políticos a aplicar medidas fiscais e monetárias para controlar a inflação e a adotar uma série de reformas para abrir as suas economias ao comércio internacional, liberalizar seus sistemas financeiros e privatizar empresas estatais, a fim de acelerar o crescimento econômico.

Com o sucesso modesto em termos de crescimento econômico e de redução da pobreza e da desigualdade, o entusiasmo pelas reformas diminuiu em anos recentes. Em seu lugar, surgiram dúvidas quanto à eficiência dessas reformas e debates sobre qual deve ser o curso futuro das políticas sociais e econômicas para que se possa alcançar a meta fugidia de crescimento econômico sustentável e igualdade que todas as sociedades latino-americanas desejam.

Este relatório pretende contribuir para esse debate, mas não dentro da perspectiva econômica pela qual entidades como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) têm tradicionalmente analisado as políticas de desenvolvimento. Em vez disso, o relatório examina o problema por um ângulo político e institucional, que foi muito menos estudado mas que é essencial para a compreensão das possibilidades de sucesso das políticas econômicas e sociais.

O foco deste relatório não é o conteúdo das políticas públicas, ou os seus efeitos sobre importantes variáveis econômicas e sociais, mas o processo pelo qual essas políticas são discutidas, aprovadas e implementadas. Em democracias presidencialistas como as dos países latino-americanos, o processo de adoção e implementação de políticas públicas ocorre em sistemas políticos que contam com a participação de uma variedade de atores, desde o presidente até eleitores de pequenas comunidades rurais, passando por congressistas, juízes, formadores de opinião e empresários.

A complexa interação entre esses atores é influenciada pelas instituições e práticas políticas de cada país. Essa interação é o tema deste relatório, que utiliza uma abordagem que combina análises comparativas de sistemas presidencialistas latino-americanos, como um todo, com uma variedade de estudos de caso de países e setores. Instituições e práticas políticas ajudam a explicar por que as reformas são duradouras em alguns países, por que alguns países conseguem alterar com facilidade políticas que não estejam funcionando bem e por que alguns ajustam-se melhor do que outros quando as circunstâncias o exigem.

Instituições e práticas políticas não são os únicos fatores que influenciam a qualidade das políticas econômicas e sociais. A história, as crenças e atitudes dos cidadãos e as lideranças são, pelo menos, igualmente decisivas. Este relatório reconhece tais fatores, embora não aborde tais aspectos idiossincráticos, e também muito importantes, do desenvolvimento de cada país.

Como gerentes do Departamento de Pesquisa e do Departamento de Desenvolvimento Sustentável do BID, que foram responsáveis por sua produção, temos o prazer de apresentar para discussão pública este relatório, que, embora não reflita necessariamente as opiniões do Banco ou de sua direção, reflete o ambiente de abertura intelectual, análise e debate que

caracteriza esta instituição. Por ter incentivado esse ambiente e pelo interesse demonstrado por este relatório, gostaríamos de agradecer a Enrique V. Iglesias, ex-presidente do BID. Estamos certos de que governos, políticos e estudantes do desenvolvimento encontrarão nestas páginas razões para perseverar em seus esforços para construir sociedades mais prósperas, justas, igualitárias e democráticas.

**Guillermo Calvo**

*Economista-chefe e gerente do  
Departamento de Pesquisa*

**Carlos M. Jarque**

*Gerente do Departamento de  
Desenvolvimento Sustentável*

---

# Sumário

Prefácio	vii
Agradecimentos	xi
<b>PARTE I.</b> Visão geral e metodologia	1
<b>Capítulo 1</b> Visão Geral	3
<b>Capítulo 2</b> Para compreender a política das políticas públicas: uma abordagem metodológica	11
<b>PARTE II.</b> Atores e arenas no processo de formulação de políticas	23
<b>Capítulo 3</b> Partidos políticos, legislaturas e presidentes	27
<b>Capítulo 4</b> As equipes de governo, a burocracia, os governos sub-regionais e o Poder Judiciário	61
<b>Capítulo 5</b> Atores da sociedade civil	91
<b>PARTE III.</b> O processo de formulação de políticas públicas e os resultados das políticas	125
<b>Capítulo 6</b> As instituições políticas, o funcionamento do sistema de formulação de políticas públicas e os resultados das políticas	129
<b>Capítulo 7</b> Experiências de formulação de políticas em diferentes países	155
<b>PARTE IV.</b> O processo de formulação de políticas em ação	179
<b>Capítulo 8</b> A arte das políticas tributárias	183

<b>Capítulo 9</b>	
A politização dos serviços públicos	201
<b>Capítulo 10</b>	
Dois tipos de políticas educacionais	219
<b>Capítulo 11</b>	
Descentralização, processos orçamentários e efeitos de <i>feedback</i>	241
<b>PARTE V. Conclusão</b>	251
<b>Capítulo 12</b>	
Uma nova perspectiva para o futuro	253
Apêndice	259
Bibliografia	273
Lista de siglas	283

---

# Agradecimentos

*O Relatório de progresso econômico e social na América Latina é a principal publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta edição foi uma produção conjunta do Departamento de Pesquisa e do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, coordenada por Luis Estanislao (Koldo) Echebarría, Eduardo Lora e Mark Payne, além de Ernesto Stein e Mariano Tommasi, que foram os líderes gerais do projeto. Carlos Scartascini aconselhou e colaborou com os coordenadores principais durante diferentes estágios do projeto. Nancy Morrison foi responsável pela edição do relatório, com contribuições de Rita Funaro, membro do comitê editorial. Carlos Andrés Gómez-Peña, assistente de projeto, completou a equipe coordenadora.*

Os principais autores por capítulo foram:

*Capítulo 1:* Eduardo Lora, Ernesto Stein e Mariano Tommasi, com a colaboração de Koldo Echebarría.

*Capítulo 2:* Ernesto Stein e Mariano Tommasi, com a colaboração de Koldo Echebarría.

*Capítulo 3:* Mark Payne, apoiando-se em trabalhos de Mark Jones (partidos políticos), Sebastián Saiegh (legislaturas) e Mark Payne (presidentes), com a colaboração de Ernesto Stein.

*Capítulo 4:* Mark Payne e Koldo Echebarría, apoiando-se em trabalhos de Cecilia Martínez-Gallardo (equipes de governo), Laura Zuvanic e Mercedes Iacoviello (burocracia), Francisco Monaldi (governos subnacionais) e Mariana Sousa (Judiciário), com a colaboração de Carlos Scartascini e Gabriel Filc.

*Capítulo 5:* Mark Payne e Koldo Echebarría, apoiando-se em trabalhos de Ben Ross Schneider (empresas), Sallie Hughes (meios de comunicação), María Victoria Murillo (sindicatos), María Mercedes Mateo e Koldo Echebarría (movimentos sociais) e Javier Santiso e Laurence Whitehead (atores do conhecimento).

*Capítulo 6:* Ernesto Stein e Mariano Tommasi.

*Capítulo 7:* Ernesto Stein e Mariano Tommasi.

*Capítulo 8:* Eduardo Lora, Mauricio Cárdenas e Valerie Mercer-Blackman.

*Capítulo 9:* Mario Bergara e Andrés Pereyra.

*Capítulo 10:* Juan Carlos Navarro.

*Capítulo 11:* Gabriel Filc, Carlos Scartascini e Ernesto Stein.

*Capítulo 12:* Koldo Echebarría.

*Apêndice:* Laura Clavijo.

Além disso, Lee J. Alston, Cristóbal Aninat, Raquel Ayala, Mauricio Cárdenas, Juan Carlos Cortázar, Erick Coyoy Echeverría, Robert Daughters, Carlos González Tablada, Roberto Junguito, Fabrice Lehoucq, John Londregan, Gustavo Márquez, Daniel Maceira, Andrés Mejía Acosta, Marcus André Melo, Bernardo Mueller, Patricio Navia, Mónica Pachón, Carlos Pereira, Juan Cruz Perusia, Gustavo Porras Castejón, Rosa Tock Quiñónez, Joaquín Vial e Raquel Zelaya Rosales ofereceram valioso material de apoio. Carlos Andrés Gómez-Peña, Laura Clavijo, Carolina Mandalaoui e María Miyar Busto prestaram assistência geral de pesquisa. Também auxiliaram na pesquisa Valentina Calderón, Eric Cárdenas, Ian Cox, Arturo Harker, Elton Mancilla, Luis Daniel Martínez, Mariela Semidey, Aimee Verdisco e Juan Vázquez-Zamora.

Muitas outras pessoas participaram da preparação do relatório, entre elas Manuel Agosin, Pablo Alonso, Euric Bobb, Fernando Carrillo-Flórez, Eduardo Fernández-Arias, Edmun-

do Jarquín, Phil Keefer, Jaime Millán, Gina Montiel, Esteban Piedrahita e Pablo Spiller. Os autores agradecem também a muitos outros funcionários do Banco que participaram de oficinas de discussão internas e ofereceram comentários sobre documentos de apoio, assim como aos 166 especialistas em políticas públicas de 20 países que responderam à enquete sobre a capacidade do Estado.

A Assessoria de Relações Externas do BID foi responsável pela produção editorial do relatório, sob a coordenação de Dan Martin e Rafael Cruz. Cecília Camargo Bartalotti, Álvaro Correa, Stella Covre, Roberto Donadi, Gabriel Dobson, Donaldson Garschagen, Larry Hanlon, Paula Irisity, John Dunn Smith e Marsel N.G. de Souza traduziram o livro. A revisão editorial foi feita por Cathy Conkling-Shaker, Gerardo Giannoni, Michael Harrup, Eloisa Marques, Nancy Morrison, Claudia Pasquetti, John Dunn Smith e Elisabeth Schmitt. Leilany Garron e Dolores Subiza criaram a capa e foram responsáveis pelo projeto gráfico do livro.

**As idéias e opiniões expressas neste relatório são dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Presidente ou de sua Diretoria Executiva.**

# Parte I

## Visão geral e metodologia

*A democracia tem um método próprio para a definição de políticas públicas. As decisões resultam de uma adaptação negociada de interesses, de acordo com normas transparentes definidas no espaço público... As políticas não refletem a suposta onisciência de tecnocratas esclarecidos, mas representam a deputação de interesses legítimos, um concerto de vontades, entre elas a do próprio governo.*

Fernando Henrique Cardoso,  
Discurso pronunciado na CEPAL em agosto de 2003

*Página em branco é proposital*



## Visão geral

*Os problemas importantes que enfrentamos hoje não podem ser solucionados com o mesmo nível de pensamento em que nos encontrávamos quando os criamos.*

— Albert Einstein

### Além das políticas tecnocráticas

A história do desenvolvimento econômico e social na América Latina é dominada pela busca de novos paradigmas: maneiras simplificadas de entender como funcionam a economia e a sociedade que proporcionam aos governos um leque de alternativas políticas. A América Latina já adotou sucessivos paradigmas, desde o desenvolvimento autárquico do período do pós-guerra, com dirigismo estatal, até a disciplina macroeconômica e a liberalização do comércio exterior do Consenso de Washington, na década de 1990. Tal como aconteceu com outros paradigmas, a região perdeu o entusiasmo com o Consenso de Washington e está, agora, à procura de um novo paradigma que ofereça melhores resultados econômicos, mais estabilidade e maior equidade.

O presente relatório questiona a lógica que existe por trás dessa procura. A Fonte da Juventude e o Eldorado não passavam de fantasias, e outra coisa não são as fórmulas mágicas para acelerar o crescimento e erradicar a pobreza. Algumas idéias simples podem contribuir para mobilizar a sociedade civil, mas raramente bastam para explicar os processos que levam a mudanças fundamentais. Infelizmente, não existem atalhos para a Terra Prometida do desenvolvimento sustentável e da prosperidade para todos.

Edições anteriores deste relatório analisaram vários aspectos da reforma econômica, social e institucional e debateram os prós e contras de diversas opções de políticas. O que fica claro é que, seja qual for a área de política, não existe uma fórmula única aplicável a todas as circunstâncias. A eficácia das políticas depende do modo como são discutidas, aprovadas e executadas. Por isso, ao invés de focar a substância e a orientação de determinadas políticas, este informe concentra-se nos processos críticos que dão forma a essas políticas, colocam-nas em prática, desde sua concepção até a implementação, e as sustentam ao longo do tempo. Parte-se da premissa segundo a qual os processos de discussão, negociação, aprovação e execução de políticas podem ser, pelo menos, tão importantes quanto o conteúdo específico das próprias políticas.

Uma abordagem estritamente tecnocrática da formulação de políticas passa por cima dessas etapas de discussão, negociação, aprovação e execução, que têm em seu cerne o desordenado mundo da política. Este relatório considera inseparáveis o processo político e o de formulação de políticas. Desprezar o vínculo existente entre eles ao se promover uma mudança de políticas pode conduzir ao fracasso das reformas propostas e à frustração de expectativas.

Este estudo, do mesmo modo que a pesquisa e a análise em que se baseia, oferece um exame minucioso dos mecanismos institucionais, dos sistemas políticos que atuam na América Latina, e da maneira como dão forma aos papéis e aos incentivos de uma ampla variedade de atores que participam do processo de formulação de políticas (alguns deles, políticos profissionais; outros, membros da sociedade civil). Em seguida, analisa a maneira como esse processo contribui para moldar os resultados obtidos pela aplicação dessas políticas e examina detidamente a economia política de países e setores específicos: a dinâmica entre a política e a economia, que é fundamental para o desenvolvimento de um país.

Além disso, o presente trabalho desenvolve um quadro conceitual para o processo de formulação de políticas que contribui para a compreensão das complexas variáveis e interações que fazem parte da discussão, aprovação e execução de políticas. Considerados em conjunto, o arcabouço conceitual, a pesquisa e os estudos de caso e a análise constantes deste trabalho contribuem para demonstrar que, embora possam ocorrer mudanças importantes, nem toda reforma é política ou institucionalmente exequível.

Espera-se que o presente estudo seja útil para aqueles que participam de processos de formulação de políticas e desejam compreender as limitações e o potencial das políticas públicas e das tentativas de reforma. No entanto, este relatório não oferece receitas nem poções mágicas. Ao contrário, pretende servir de alerta àqueles que acreditam que as possibilidades de êxito de uma política podem ser julgadas abstratamente, a partir de seus atributos teóricos ou técnicos, sem que se leve em consideração o contexto institucional, político e cultural em que é aplicada.

Este relatório não cobre países com sistemas parlamentares. Sua organização institucional básica difere da que existe nos países latino-americanos com sistemas presidenciais. Os primeiros não só têm regimes políticos parlamentares, como também herdaram, de sua tradição institucional, sistemas partidários, burocracias profissionais e sistemas judiciais diferentes dos que existem nos demais países da América Latina. O estudo das instituições, dos processos de formulação de políticas e dos resultados das políticas nesses países constitui um próximo passo, importantíssimo, no programa de pesquisa. Esse próximo passo já teve início com um estudo da formulação de políticas públicas na Jamaica, como se vê no Boxe 3.1 do Capítulo 3.

## Uma paisagem diversificada

Nos últimos 15 anos, a América Latina experimentou uma ampla gama de políticas e reformas. Não obstante, o sucesso dessas reformas e, de modo geral, a qualidade das políticas públicas variaram acentuadamente.

- Embora alguns países sejam capazes de manter a orientação básica de suas políticas durante longos períodos, criando assim um ambiente previsível e estável, outros apresentam alterações frequentes de políticas, muitas vezes a cada mudança de governo.

- Embora alguns países sejam capazes de adaptar rapidamente suas políticas a mudanças nas circunstâncias externas, ou de inovar quando essas políticas não dão resultados, outros reagem lentamente ou com grande dificuldade e mantêm políticas inadequadas durante longos períodos.
- Embora alguns países sejam capazes de executar e fazer cumprir com eficácia as políticas determinadas pelo Legislativo ou pelo Executivo, outros levam muito tempo para fazê-lo ou se mostram ineficazes.
- Embora alguns países adotem políticas concentradas no interesse público, em outros, as políticas estão eivadas de tratamentos especiais, brechas e exceções.

Por que essa variação? O que determina a capacidade de elaborar, aprovar e executar políticas públicas eficazes? Para responder a estas perguntas, este estudo adota uma abordagem eclética e interdisciplinar, descrita no Capítulo 2, recorrendo tanto às ciências econômicas quanto às ciências políticas. Recorre também ao grande volume de pesquisa já existente, gerada por uma rede de pesquisadores em toda a América Latina, que mostra como funciona o processo de formulação de políticas e como esse processo afeta os resultados das políticas. Esse material de referência compreende:

- Estudos detalhados sobre o funcionamento das instituições políticas e dos processos de formulação de políticas em 13 países.
- Estudos focados no papel de diferentes atores (legisladores, partidos políticos, presidentes, empresariado, meios de comunicação e outros) que participam de cenários variados do processo de formulação de políticas públicas.
- Estudos comparativos centrados na relação entre os processos de formulação de políticas e os resultados dessas políticas em setores específicos, como educação, saúde pública, proteção social, descentralização, processos orçamentários e política fiscal, bem como na privatização e regulação de empresas de serviços públicos.

O programa de pesquisas e o presente estudo baseiam-se em outros trabalhos, sobretudo na iniciativa que culminou em 2002 com a publicação, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do livro *La política importa*.<sup>1</sup> Esse documento trata, basicamente, do efeito de diferentes mecanismos de instituições democráticas em uma definição ampla de governabilidade democrática. O trabalho enfoca, uma a uma, as diferentes dimensões institucionais de sistemas democráticos, como os sistemas de eleições legislativas.

Este relatório faz parte de uma iniciativa posterior, voltada mais explicitamente para o processo de formulação de políticas e para as características das políticas públicas resultantes das diferenças nos ambientes em que são elaboradas. Em vez de examinar uma a uma as peculiaridades institucionais, estuda os efeitos interativos de regras institucionais múltiplas sobre as práticas políticas, bem como o efeito de tais práticas sobre a formulação de políticas.

Como a abordagem é sistêmica, este relatório não avalia o desempenho dos responsáveis pela formulação ou execução de políticas. Isso não significa, porém, que desdenhe o importante papel desempenhado pela liderança e pela competência dos atores públicos nos resultados das políticas adotadas. A abordagem sistêmica simplesmente procura compreender as limitações e os incentivos que condicionam as ações de presidentes, legisladores, juizes, servidores públicos e outros atores que participam do processo de formulação de políticas.

<sup>1</sup> Payne *et al.* (2002).

Em vista da ênfase dada a interações complexas, parte do programa de pesquisas em que se fundamenta o relatório está centrada em países específicos e tem uma orientação histórica. Um resultado inicial dessa iniciativa foi o projeto sobre instituições políticas, processos de formulação de políticas e resultados de políticas levado a cabo sob os auspícios da Latin American Research Network, a rede de pesquisas do BID.<sup>2</sup>

O relatório dá um passo adiante nesse programa de trabalho. Examina, com um enfoque *comparativo entre países*, os papéis e as características dos principais atores e cenários do processo de políticas públicas. Elabora *novos indicadores* de características das políticas públicas e de algumas propriedades dos sistemas políticos. E formula *casos comparativos* em diversas áreas de políticas públicas.

Deve-se considerá-lo uma etapa a mais de um programa de trabalho em andamento. Mais do que responder a perguntas, ele as levanta. Ao contrário de edições anteriores do *Relatório de progresso econômico e social na América Latina*, que apresentavam o resultado de anos de pesquisa, o presente trabalho está ainda preparando uma agenda. A pesquisa, a análise e a síntese prosseguirão. O restante deste capítulo resume as principais mensagens do trabalho realizado até o momento.

---

<sup>2</sup> Os resultados do projeto, que se favoreceu das contribuições de especialistas e acadêmicos de várias disciplinas, estão disponíveis em [http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st\\_id=82](http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st_id=82).

## Principais mensagens

Podem-se extrair dez mensagens principais do relatório de 2006.

### ***1. Os processos são importantes!***

O processo mediante o qual as políticas são discutidas, aprovadas e executadas (o processo de formulação de políticas) tem um impacto significativo na qualidade das políticas públicas, sobretudo na capacidade dos países de proporcionar um ambiente estável para essas políticas, modificá-las quando necessário, executá-las e fazê-las cumprir com eficácia, assegurando-se de que sejam adotadas em favor do interesse público.

### ***2. É preciso ter cuidado com receitas de políticas universais que, supostamente, atuam independentemente do tempo e do lugar em que são adotadas.***

A experiência recente dos países latino-americanos com as reformas do Consenso de Washington demonstra que reformas com orientação e conteúdo semelhantes podem gerar resultados muito diferentes. Um dos riscos em que se pode incorrer, ao defender a adoção de receitas universais de políticas — e uma das razões de ser do presente relatório —, é que as políticas não são adotadas ou executadas no vácuo. Ao contrário, são levadas a efeito no contexto das instituições políticas de um dado país. Essas instituições, assim como os processos de formulação de políticas que elas ajudam a plasmar, podem ter um acentuado impacto sobre o êxito ou o fracasso de qualquer política.

### ***3. Certos aspectos-chave das políticas públicas podem ser tão importantes na consecução das metas de desenvolvimento quanto seu conteúdo ou sua orientação.***

O impacto das políticas públicas depende não só de seu conteúdo específico ou de sua orientação concreta, mas também de alguns de seus aspectos genéricos. Uma política “ideal”, que careça de credibilidade ou que seja implementada e executada de modo inadequado, pode criar mais distorções que uma política “subótima” que seja estável e bem implementada. Este estudo examina seis desses aspectos-chave: *estabilidade; adaptabilidade; coerência e coordenação; qualidade da implementação e da aplicação efetiva; consideração do interesse público; e eficiência*. Estes aspectos-chave afetam em alto grau a medida em que as políticas públicas podem realmente melhorar o bem-estar, ser sustentáveis no tempo e contribuir para o desenvolvimento em geral.

### ***4. Os efeitos das instituições políticas nos processos de formulação de políticas públicas só podem ser compreendidos de maneira sistêmica.***

Os processos de formulação de políticas são muito complexos, devido à multiplicidade de atores que deles participam, com diferentes graus de poder, horizontes temporais e incentivos; à variedade de cenários em que atuam; e à grande diversidade das regras de jogo que podem repercutir sobre o modo como se atua. Atentar somente para algumas características institucionais (por exemplo, se o sistema de governo é presidencial ou parlamentar, ou se as regras eleitorais são do tipo majoritário ou de representação proporcional) levará a um co-

nhecimento bastante fragmentado e insatisfatório desses processos. Para compreendê-los melhor, é preciso examinar a estrutura institucional com uma abordagem sistêmica ou de “equilíbrio geral”.

### ***5. Propostas de reforma política e institucional baseadas em generalizações amplas não são uma estratégia de reforma sólida.***

Um corolário do ponto anterior é que os méritos das mudanças potenciais das regras políticas e institucionais devem ser avaliados com cuidado, para que se compreenda como essas regras se ajustam à configuração institucional mais ampla. As generalizações sobre os méritos de diferentes regimes políticos, sistemas eleitorais ou adjudicação constitucional de competência entre os diferentes poderes não têm muita utilidade. Pontos de vista de equilíbrio parcial que ressaltam a importância de uma única dimensão institucional podem levar a reformas institucionais e de políticas públicas equivocadas. Compreender os mecanismos gerais do processo político e do processo de formulação de políticas em cada país, com sua trajetória histórica específica, constitui um pré-requisito primordial para a formulação de propostas adequadas de reforma política e de reformas institucionais.

### ***6. As reformas de políticas públicas ou institucionais que tenham fortes efeitos de feedback sobre o processo de formulação de políticas devem ser tratadas com cuidados especiais, entendendo suas possíveis ramificações.***

É freqüente que reformas de políticas públicas têm efeitos de *feedback* sobre o mecanismo de formulação de políticas. Esses efeitos, por criarem novos atores ou mudarem as regras do jogo, podem alterar a formulação de políticas em certos setores. No entanto, algumas reformas (sobretudo em setores como descentralização, processos orçamentários ou reformas do serviço público) podem exercer um impacto muito maior e modificar a dinâmica do processo de formulação de políticas do país. As reformas de políticas públicas ou institucionais que tenham fortes efeitos de *feedback* sobre o processo de formulação de políticas devem ser tratadas com cuidado especial, entendendo suas possíveis ramificações.

### ***7. A capacidade dos atores políticos de cooperar ao longo do tempo é um fator-chave da qualidade das políticas públicas.***

São muitos os atores — como políticos, administradores e grupos de interesse — que atuam em diferentes momentos do processo de formulação de políticas. Se tais participantes puderem cooperar entre si para firmar acordos e mantê-los ao longo do tempo, é provável que surjam melhores políticas. Nos sistemas que fomentam a cooperação, é mais provável que surja um consenso no que se refere à orientação das políticas e dos programas de reforma estrutural, e que os sucessivos governos consolidem as realizações de seus predecessores.

### ***8. Processos políticos eficazes e melhores políticas públicas são facilitados pela existência de partidos políticos institucionalizados e programáticos, por legislativos que tenham uma sólida capacidade de elaborar políticas, por sistemas judiciários independentes e por burocracias fortes.***

- **Partidos políticos bem institucionalizados (sobretudo partidos com orientações nacionais e programáticas).** Os partidos institucionalizados e programáticos tendem a ser atores congruentes nas políticas públicas de longo prazo. Um sistema político com um número relativamente pequeno de partidos (ou coligações) institucionalizados tem mais probabilidade de gerar cooperação intertemporal e de levar ao surgimento de posições de política consensuais e sustentadas em questões cruciais (*políticas de Estado*).
- **Um Legislativo com sólida capacidade para elaborar políticas.** As políticas tendem a ser melhores quando os legislativos desenvolvem capacidade de formulá-las e quando participam, de maneira construtiva, da formulação de políticas nacionais, em vez de, simplesmente, adotar um papel subserviente, em que só referendam os desejos do Poder Executivo.
- **Um Judiciário independente.** Um Poder Judiciário eficaz e independente pode ser um facilitador que promova a negociação entre os atores políticos, ao fazer cumprir obrigações decorrentes de seus compromissos e assegurar que nenhum dos atores exceda os limites impostos pela lei.
- **Um serviço civil desenvolvido.** Um serviço civil forte e com competência técnica pode contribuir para a qualidade das políticas públicas, ao lhes conferir mais estabilidade, melhorar a qualidade geral de sua execução e evitar que interesses especiais (que, comumente, preferem exercer sua influência durante a fase de execução das políticas) apropriem-se dos benefícios dessas políticas.

### **9. A maioria desses “bens institucionais” não se obtém da noite para o dia. Formá-los e mantê-los exige que os principais atores políticos tenham incentivos adequados.**

Os incentivos de políticos profissionais, como presidentes, legisladores e líderes de partidos (assim como sua interação com o restante da sociedade), são fundamentais para o funcionamento das instituições. Para melhorar a capacidade de ação do Congresso, é preciso que os legisladores tenham incentivos para incrementá-la. A criação de um Judiciário independente leva muito tempo, mas ele pode ser destruído da noite para o dia. Adotar as melhores leis de serviço civil do mundo não dará resultados se, nas indicações para os cargos burocráticos, o clientelismo continuar a ser uma moeda de troca usada pelos políticos para recompensar correligionários.

### **10. A liderança, se for funcional, pode ser uma força vital para o desenvolvimento institucional.**

Os líderes políticos podem desempenhar um papel vital como catalisadores no desenvolvimento das instituições. A liderança funcional pode incentivar processos deliberativos que permitam que as políticas públicas e as instituições se adaptem às necessidades e demandas da sociedade. Entretanto, a liderança pode ser também ineficaz. Ao invés de contribuir para o desenvolvimento institucional, líderes ineficazes podem gerar o efeito oposto. A acumulação de poder permite-lhes conseguir que as coisas sejam feitas, mas à custa da debilitação das instituições.

*Página em branco é proposital*



# Para compreender a política das políticas públicas: uma abordagem metodológica

*O processo de formulação de políticas pode ser entendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos que interagem em arenas formais e informais.*

Uma abordagem tecnocrática da formulação de políticas considera que as políticas são escolhidas por formuladores de políticas benévolos. Qualquer pessoa interessada em fomentar melhores resultados sociais teria apenas que identificar as políticas que induzissem aqueles melhores resultados e comunicá-las aos responsáveis pela formulação de políticas. O Capítulo 1 alertou para os perigos dessa abordagem — que, entre outros defeitos, considera que as políticas são exógenas, isto é, originam-se fora do sistema. O presente estudo examina os processos mediante os quais os países discutem, decidem e implementam políticas públicas. Por conseguinte, considera que as políticas (assim como algumas de suas características) são, em grande medida, endógenas. As políticas são vistas como resultado do processo de formulação. Este estudo concentra-se nas características e nos fatores determinantes dos processos de formulação de políticas públicas, dando particular ênfase ao funcionamento das instituições políticas.

O fato de o estudo enfocar instituições e processos não nega a influência de outras variáveis, mais estruturais, nas configurações dos sistemas de governo, no processo de formulação de políticas e nas próprias políticas. As estruturas econômicas e sociais geram diferentes configurações de atores, segundo o país e a época. Esses atores econômicos e sociais influenciam não só a elaboração da política como também a criação de instituições. Os estudos de país que serviram de base para este relatório levam em conta o importante papel que essas estruturas desempenham em cada caso.<sup>1</sup> Por exemplo, não se pode compreender a história da formulação de políticas públicas na Venezuela sem que se leve em conta a econo-

---

<sup>1</sup> Esses estudos foram realizados como parte do projeto da rede latino-americana de pesquisas do BID, Latin American Research Network, sobre instituições políticas, processos de formulação de políticas e resultados de política, disponível em [www.idb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st\\_id=82](http://www.idb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st_id=82).

mia política de uma economia petroleira. Da mesma forma, não se pode compreender a formulação de políticas na Argentina sem levar em consideração as complexas relações entre o governo nacional e as províncias, as quais, por sua vez, são afetadas não só pelas instituições formais dessa república federal, como também pelas estruturas econômicas e sociais subjacentes em todo o país. E assim por diante.

Essas importantes forças subjacentes não podem ser ignoradas por quem quiser compreender (e muito menos influenciar) o funcionamento desses sistemas políticos. No entanto, como é impossível fazer tudo de uma só vez, este trabalho concentra-se basicamente nos aspectos desses complexos sistemas políticos que se relacionam de maneira mais direta com as instituições políticas e de formulação de políticas, sejam elas formais ou informais.<sup>2</sup> Este é um enfoque particularmente oportuno, uma vez que nas últimas décadas os processos de democratização da maioria dos países latino-americanos fizeram com que aumentasse a importância das instituições políticas, e também porque tais instituições são objeto de frequentes debates (e, em certos casos, reformas) em muitos países da região.

O funcionamento das instituições e sua influência nos resultados do desenvolvimento tornaram-se uma preocupação central nos círculos internacionais de políticas e nas esferas acadêmicas. Durante muito tempo, a capacidade institucional foi percebida principalmente como um “resíduo não explicado”.<sup>3</sup> O desenvolvimento era concebido sobretudo como uma função da acumulação de capital, partindo-se do pressuposto implícito de que a capacidade institucional viria a reboque dos recursos. As instituições eram vistas como as organizações formais encarregadas de implementar as políticas e os projetos. Como observou Arturo Israel, “o desenvolvimento institucional era um problema de todos, mas não era problema de ninguém”.<sup>4</sup>

Essa visão um tanto desdenhosa das instituições ficou desacreditada devido ao fracasso das políticas e dos investimentos provocado pela falta de capacidade institucional, o que levou a um certo pessimismo em relação à possibilidade de superação das deficiências institucionais. Tal reviravolta foi uma das razões que levaram a uma mudança de paradigma na direção dos mercados, para distanciar-se das distorções produzidas pelo Estado.

As dificuldades enfrentadas pelos países do antigo bloco soviético em sua transição para uma economia de mercado e o êxito relativo dos “tigres” asiáticos concentraram novamente a atenção sobre o papel das instituições no desenvolvimento. Essa renovação do interesse foi influenciada pelos avanços conceituais e analíticos do chamado *neo-institucionalismo*. Trata-se de um conceito amplo, que abarca diversas correntes de pensamento em várias disciplinas (como economia, sociologia, história e direito) e enfatiza o papel central das instituições para explicar o comportamento social, econômico e político. Na área da economia, coube ao historiador econômico Douglass North o pioneirismo em formular novas idéias sobre a relação entre as instituições e o desenvolvimento.<sup>5</sup> Esses estudos “neo-institucionais” têm destacado o fato de que as próprias instituições (econômicas e políticas) são, em algum momento, produto de eleição humana. Algumas das mais dinâmicas linhas de pesquisa atuais remontam a origem das instituições aos tempos coloniais.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> O Capítulo 5 aborda aspectos do papel desempenhado por alguns importantes atores sociais informais no processo de formulação de políticas.

<sup>3</sup> Hirschman (1967).

<sup>4</sup> Israel (1987).

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, North (1990). Shirley (2005) oferece um excelente levantamento dos trabalhos publicados sobre a questão.

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, Acemoglu, Johnson e Robinson (2001 e 2002).

O presente trabalho adota um ponto de vista intermediário com relação à questão da endogeneidade ou exogeneidade das instituições. Seus autores reconhecem que as instituições são endógenas com relação a acordos e acontecimentos passados e, em certa medida, com relação às configurações mais recentes do poder político, estruturas socioeconômicas e outros determinantes básicos. Este estudo analisa o *impacto* que determinadas configurações de instituições políticas exercem sobre os processos de formulação de políticas e, portanto, sobre as próprias políticas. As instituições políticas estão sendo debatidas e até mesmo reformadas em muitos países da região, e esses debates não são meros exercícios de poder. Ao contrário, fundamentam-se em discussões sobre os possíveis efeitos da reforma sobre as práticas e os resultados da política. Por isso, este estudo procura assumir uma posição intermediária, numa tentativa de incrementar a percepção da importância das práticas e das instituições políticas no processo de formulação de políticas, mas sem cair numa visão totalmente determinista, segundo a qual tudo o que acontece é determinado por forças absolutamente fora do controle dos atores individuais ou coletivos. Às vezes a liderança pode ser uma força extraordinária no processo político, mas suas possibilidades e implicações estão intimamente ligadas ao ambiente institucional (ver o Boxe 2.1).

Este relatório pretende servir de guia e orientação para políticos, formuladores de políticas, organizações e atores sociais interessados em participar do debate a respeito da forma de melhorar as políticas e as instituições a fim de promover objetivos de desenvolvimento. É possível que um maior conhecimento a respeito dos processos de formulação de políticas e seus fundamentos institucionais contribua para promover, elaborar e implementar reformas de políticas que tenham mais possibilidades de alcançar os objetivos desejados de desenvolvimento, dadas as instituições e as práticas políticas particulares de cada país. Talvez esse maior conhecimento também possa trazer contribuições para as discussões sobre a reforma das instituições políticas.

Para a análise dessas questões, este trabalho baseia-se em extensa literatura de ciências políticas sobre os efeitos de diferentes configurações de instituições sobre muitos dos importantes resultados políticos e de políticas públicas.<sup>7</sup> Por exemplo, se o regime político é presidencial ou parlamentar, se o Estado é centralizado ou descentralizado, se o sistema eleitoral é majoritário ou proporcional, se há muitos ou poucos partidos, se eles são fortes ou fracos, se as organizações empresariais, os sindicatos e os meios de comunicação participam ativamente dos processos políticos, se a burocracia é meritocrática ou clientelista.<sup>8</sup> Como cada país apresenta uma configuração específica de todas essas importantes características e de muitas outras, o relatório enfatiza as interações entre todas essas variáveis. Como mostram vários exemplos nos capítulos seguintes, tais interações são não-aditivas, isto é, o efeito de uma determinada regra ou característica institucional depende de todo o conjunto de regras e características institucionais.

---

<sup>7</sup> Essas discussões também têm sido objeto de trabalhos relevantes de economistas da área de economia política. Por exemplo, Persson e Tabellini (2000 e 2003) estudam o impacto de diferentes formas de governo e de legislações eleitorais sobre diversos resultados de política fiscal.

<sup>8</sup> A Parte II deste relatório faz referências a essa literatura e sintetiza algumas conclusões relevantes para este estudo. Como a maior parte da pesquisa de referência utilizada concentrou-se nas democracias presidenciais da América Latina, o relatório não enfatiza a distinção entre parlamentarismo e presidencialismo.

**Boxe 2.1** O papel da liderança nos processos políticos

*A liderança funcional renova as instituições. A liderança disfuncional as “desinstitucionaliza”, pois a acumulação pessoal de poder debilita as instituições.*

A liderança — capacidade de influenciar de modo eficaz a consecução de determinados objetivos — desempenha um papel crucial nos processos políticos, e, com frequência, em momentos críticos. O papel central da liderança tem incentivado a tendência a encarar a política mais como uma questão de interação pessoal que como um jogo de incentivos institucionais. O presente relatório insiste no exame atento da interação de instituições, jogadores, regras do jogo e incentivos. Não obstante, é importante ter em mente as implicações do comportamento pessoal dos líderes.

Liderança é a capacidade que as pessoas têm de exercer uma influência que vai além dos limites de sua autoridade formal. Traz consigo uma combinação de propósito, dedicação (comprometimento) e capacidade de relacionamento em nível pessoal que produz resultados que vão além do que seria de esperar do funcionamento normal das instituições. Demonstra-se a liderança por meio de diferentes tipos de comportamento, muitos deles simbólicos. Assim compreendida, a liderança pode ser funcional ou disfuncional, segundo seus efeitos sobre a estrutura das instituições e a qualidade das políticas públicas.

A **liderança funcional** facilita a cooperação e as transações intertemporais que melhoram a qualidade da política pública. Aprecia-se melhor o valor da liderança em momentos de mudança, quando surgem desequilíbrios que alteram o efeito das regras sobre os incentivos aos atores e geram oportunidades de reforma institucional. Para que exerçam influência e poder, de modo a conter tensões em épocas de crise, os líderes funcionais precisam direcionar a mudança para a renovação dos quadros institucionais. A América Latina oferece muitos exemplos dessa tendência positiva durante a transição para a democracia. As recentes mudanças de governo em países como Brasil, México e Uruguai, considerados momentos decisivos nos processos políticos desses países, representam o exercício de uma liderança — por parte tanto dos governantes que deixavam o poder como daqueles que o assumiam — que institucionaliza as novas regras do jogo.

Numa democracia, raramente se pode atribuir a liderança funcional a uma só pessoa. A democracia está associada a uma pluralidade de líderes que atuam como catalisadores de processos deliberativos que permitem às políticas e às instituições adaptar-se às solicitações de uma sociedade aberta. Um dos desafios com que se deparam esses líderes consiste em articular princípios políticos e técnicos para produzir políticas públicas de alta qualidade. A região tem uma rica experiência com esse tipo de liderança, tanto em nível nacional quanto subnacional, e cidades como Bogotá e Montevidéu têm sido beneficiadas por uma liderança inovadora e construtiva.

**Boxe 2.1****Continuação**

A **liderança disfuncional** tem outra natureza. Uma única pessoa pode dominar. Embora, de início, os efeitos negativos dessa situação possam ser encobertos pelo carisma do líder e pelo fato de ele exercer efetivamente o poder, tais efeitos acabarão vindo à tona. A característica fundamental da liderança disfuncional está em que ela “desinstitucionaliza”, pois o acúmulo de poder pessoal enfraquece as instituições. Há um elevado risco de que o acúmulo descontrolado de poder possa levar à arbitrariedade e à corrupção.

Em épocas de crise, os líderes disfuncionais podem exercer uma atração irresistível sobre o público. Esses líderes costumam apresentar-se como donos de respostas para todos os problemas, ao mesmo tempo que prometem poupar os cidadãos e a sociedade como um todo da obrigação de enfrentar seus próprios problemas e responsabilizar-se por eles. Essa interação entre o carisma de um líder e o escapismo de seus seguidores tem sido, historicamente, o caminho para um perigoso tipo de política.

## O enfoque metodológico<sup>9</sup>

Embora o presente estudo adote um enfoque bastante eclético, recorrendo a diversas disciplinas, ele obedece a um quadro conceitual, descrito brevemente a seguir. Sua representação gráfica aparece na Figura 2.1. Para sermos fiéis à metodologia e facilitar a exposição, convém começarmos com a variável dependente (alguns aspectos-chave das políticas públicas) e abordar depois os fatores políticos e institucionais que os determinam.

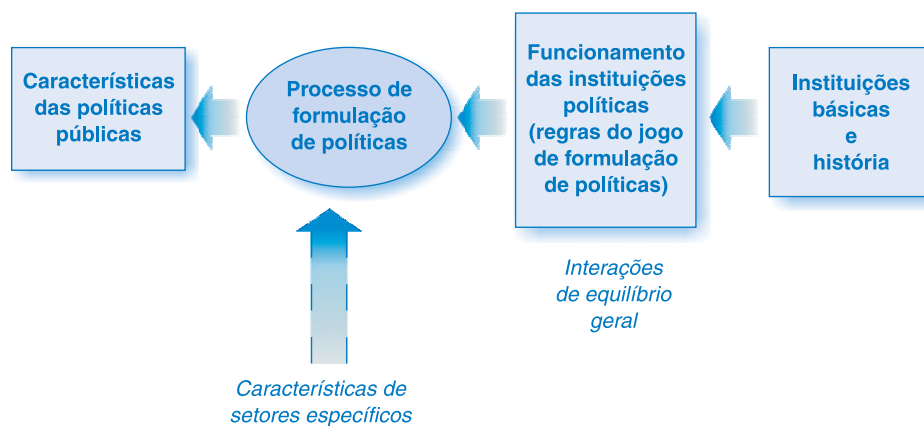
### **Características das políticas públicas: a variável dependente**

A elaboração de políticas públicas é uma tarefa complexa. Levar até o fim uma determinada “reforma de política” é um processo que envolve muitos atores ao longo das várias fases do processo de formulação de políticas. A tarefa requer ações específicas de parte dos agentes econômicos e sociais e, portanto, exige diversas formas de cooperação, além de expectativas positivas quanto à durabilidade e a outros aspectos da política. Ou seja, para que seus resultados sejam eficazes, as políticas públicas requerem muito mais do que um momento mágico na política que gere “a política pública correta”.

*Este quadro conceitual considera as políticas públicas o resultado de transações complexas entre atores políticos ao longo do tempo.*

<sup>9</sup> Uma descrição mais extensa desse quadro conceitual pode ser encontrada em Spiller, Stein e Tommasi (2003), o documento metodológico para o projeto sobre instituições políticas, processos de formulação de políticas e resultados de política do BID.

**Figura 2.1 Instituições políticas, o processo de formulação de políticas públicas e os resultados das políticas**



Fonte: Spiller e Tommasi (2003).

Não existe uma lista universal de políticas públicas “corretas”. As políticas são respostas contingentes à situação de um país. O que pode funcionar em dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou no mesmo lugar em outro momento. Em alguns casos, certas características particulares das políticas ou os detalhes de sua implementação podem ser tão importantes quanto a orientação geral dessa política. Por exemplo, Dani Rodrik analisou seis países nos quais foi posta em prática uma série de políticas que tinham em comum o mesmo título genérico — “subsídios às exportações” —, mas que apresentaram graus de êxito muito diferentes.<sup>10</sup> Rodrik atribui esses êxitos a aspectos como a coerência com que se executou a política, qual o órgão encarregado de fazê-lo, a forma como a política foi combinada (ou não) com outros objetivos de política e quão previsível seria o futuro da política.

Uma característica importante das políticas, reconhecida amplamente em estudos recentes sobre macroeconomia, política comercial, regulação e outras áreas da economia, é sua credibilidade.<sup>11</sup> Os efeitos das políticas sobre os resultados econômicos e sociais dependem das ações e reações dos agentes econômicos e sociais, que antes de decidir suas respostas levam em consideração suas expectativas sobre o futuro das políticas em questão. Como explica Rodrik, em referência à reforma comercial, “não é a liberalização do comércio *per se*, e sim a liberalização *crível* do comércio que pode gerar ganhos de eficiência. A previsibilidade dos incentivos criados pelo regime comercial ou sua ausência pode ser mais importante

<sup>10</sup> Rodrik (1995).

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, Barro e Gordon (1983), Calvo (1996, Seção V), Drazen (2000, Seção II), Levy e Spiller (1994) e Rodrik (1989).

do que a própria *estrutura* dos mesmos incentivos. Em outras palavras, um conjunto de incentivos distorcido, mas *estável*, é bem menos prejudicial ao desempenho econômico do que um conjunto de incentivos adequado, mas incerto e instável, gerado por um processo de reforma comercial que carece de credibilidade”.<sup>12</sup>

Por esses motivos, o resultado de política pública que será explicado neste relatório não é o conteúdo nem o tipo de política (por exemplo, se determinados impostos são altos ou baixos), mas certas características ou aspectos-chave das políticas públicas que afetam sua qualidade. Para fins operacionais, este estudo definiu e tentou medir várias dessas características, enumeradas a seguir, mas espera-se que futuros estudos identifiquem e tentem medir outras características relevantes.

As características das políticas públicas analisadas neste relatório são as seguintes:

- **Estabilidade:** em que medida as políticas são estáveis no tempo.
- **Adaptabilidade:** em que medida as políticas podem ser ajustadas quando falham ou quando as circunstâncias mudam.
- **Coerência e coordenação:** em que medida as políticas são compatíveis com outras políticas afins e resultam de ações bem coordenadas entre os atores que participam de sua formulação e implementação.
- **Qualidade da implementação e da aplicação efetiva.**
- **Consideração do interesse público:** em que grau as políticas tendem ao interesse público.
- **Eficiência:** em que medida as políticas refletem uma alocação de recursos escassos que assegure retornos sociais elevados.

O Capítulo 6 deste relatório examina essas características com mais pormenores; apresenta medições destas para a maioria dos países da América Latina, juntamente com um índice global da qualidade das políticas públicas (baseado nessas seis características); estabelece ligações entre a qualidade das políticas públicas e diversas medidas de bem-estar e desenvolvimento econômico; e vincula essas propriedades das políticas a variáveis que caracterizam o funcionamento das instituições políticas.

## O processo de formulação de políticas

A expressão **processo de formulação de políticas** engloba todo o processo de discussão, aprovação e implementação das políticas públicas. Nos sistemas democráticos como os da América Latina, esses processos desenvolvem-se num cenário político no qual atuam distintos **atores** políticos (ou **jogadores**, no jargão da teoria dos jogos). Entre os jogadores que participam desse **jogo** encontram-se atores estatais oficiais e políticos profissionais (presidentes, líderes de partidos, legisladores, juizes, governadores, burocratas), assim como grupos privados, sindicatos, meios de comunicação e outros membros da sociedade civil. Esses atores interagem em diversas **arenas**, que podem ser formais (como o Legislativo ou o ministério), ou informais (“a rua”), e podem ter distintos graus de transparência.

A formulação de políticas pode ser vista como um processo de negociações e trocas (ou transações) entre os atores políticos. Algumas dessas trocas são consumadas de maneira ins-

<sup>12</sup> Rodrik (1989, p. 2). Para modelos que formalizam os efeitos das políticas de duração incerta em vários contextos econômicos, ver Calvo (1996, Seção V) e Calvo e Drazen (1998).

tantânea (transações imediatas). Em muitos outros casos, trocam-se ações ou recursos correntes (como votos) por promessas de ações ou recursos futuros (**transações intertemporais**). O tipo de transação na qual os atores políticos podem se engajar dependerá das possibilidades proporcionadas pelo ambiente institucional. A credibilidade e a capacidade de assegurar o cumprimento dos acordos políticos e de políticas são cruciais para que os atores políticos possam engajar-se em transações intertemporais.

O comportamento dos atores políticos nessas transações, bem como a natureza das próprias transações (por exemplo, apoio ao governo com relação a uma questão crítica de política pública em troca de um cargo na burocracia estatal, ou apoio para a reforma em uma determinada área de política pública em troca de concessões em outra área de política), dependem das **preferências** e dos **incentivos** dos atores, assim como das **restrições** que eles enfrentam. Dependem também das expectativas desses atores com relação ao comportamento de outros jogadores. Esses padrões interativos de comportamento constituem o que, no jargão da teoria dos jogos, denominam-se **equilíbrios**. Assim sendo, as características das políticas públicas dependem do comportamento de equilíbrio dos atores políticos no jogo da formulação de políticas.

O comportamento dos atores políticos no processo de formulação de políticas (que depende das funções que desempenham, de seus incentivos e das restrições que enfrentam) dependerá, por sua vez, do funcionamento das instituições políticas (como o Congresso, o sistema partidário ou o Poder Judiciário) e de regras institucionais mais básicas (como as regras eleitorais e as constitucionais), que determinam os papéis de cada um dos jogadores, assim como as regras de interação entre eles.

Os processos de formulação de políticas, assim como as políticas públicas, são sumamente complexos. Múltiplos atores com diferentes poderes, horizontes temporais e incentivos interagem em várias arenas. Existem diversas regras de interação que podem influenciar a forma como o jogo é praticado. Por esses motivos, não se podem compreender plenamente tais processos levando-se em consideração apenas algumas características institucionais, como, por exemplo, o fato de o sistema ser presidencial ou parlamentar, ou de as regras eleitorais serem do tipo majoritário ou proporcional. O quadro institucional deve ser entendido de forma sistêmica (ou, para empregar o jargão econômico, em termos de **equilíbrio geral**).

Esta abordagem sistêmica só pode ser alcançada a partir de estudos detalhados de países, que levem em conta diversas dimensões institucionais importantes e suas interações, assim como legados históricos e culturais (como divisões fundamentais na população, valores comuns e o fato de o país ter uma história de democracia estável ou de ter sofrido frequentes interrupções constitucionais). Isso explica por que os 13 estudos de países realizados no quadro do projeto da rede latino-americana de pesquisa do BID sobre instituições políticas, processos de formulação de políticas e resultados de política cumprem um papel tão importante como material de referência para este trabalho. O Capítulo 7 deste relatório oferece um panorama geral do funcionamento dos processos de formulação de políticas em alguns desses países e transmite uma idéia da complexidade do assunto.

Com o objetivo de caracterizar o funcionamento do processo de formulação de políticas em determinados ambientes, foram feitas as seguintes perguntas em relação a cada um dos países estudados:

- Quem são os atores-chave que participam dos processos de formulação de políticas?
- Quais são seus poderes e funções?
- Quais são suas preferências, incentivos e capacidades?



- Quais são seus horizontes temporais?<sup>13</sup>
- Em que arenas interagem e quais são as características dessas arenas?
- Como são as trocas/transações que empreendem?

A informação obtida com os estudos de países foi complementada por uma série de estudos centrados no papel comparativo que alguns atores-chave desempenham no processo de formulação de políticas em toda a América Latina. Entre os atores políticos e as arenas abrangidos por esses estudos estão os partidos políticos e o sistema partidário, legislativos, presidentes, ministérios, burocracias, judiciários, atores regionais, interesses empresariais, meios de comunicação, sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais e fontes de conhecimento técnico (“atores do conhecimento”). Em cada um dos casos, os estudos centraram-se nos papéis-chave (tanto os formais como os informais) que esses atores representam no processo de formulação de políticas, suas preferências, incentivos e capacidades institucionais, e a forma como interagem com outros atores em diversas arenas. Essa pesquisa refletiu-se em grande medida na Parte II do relatório.

### ***Processos de formulação de políticas e resultados de política: o papel da cooperação***

Uma conclusão deste relatório é que certos aspectos importantes das políticas públicas dependem criticamente da capacidade que os atores políticos têm de fazer acordos intertemporais e assegurar que estes sejam cumpridos, isto é, de sua capacidade de cooperar, de atuar, juntamente com outros, para um mesmo fim. Em ambientes políticos que facilitam tais acordos, as políticas públicas tendem a ser de melhor qualidade, menos sensíveis a choques políticos e mais adaptáveis às mudanças nas condições econômicas e sociais. Ao contrário, em ambientes que dificultam a cooperação, as políticas serão ou muito instáveis (sujeitas aos ventos políticos) ou muito inflexíveis (incapazes de adaptar-se a choques socioeconômicos), tenderão a ser mal coordenadas e os investimentos nas capacidades do Estado serão, provavelmente, menores.<sup>14</sup>

Que condições favorecem a cooperação? Com base em intuições da teoria dos jogos, pode-se afirmar que a cooperação se torna mais provável se:

- Existirem boas “tecnologias de agregação”, de modo que o número de atores que influenciam diretamente o jogo de formulação de políticas seja relativamente pequeno.
- Houver arenas bem institucionalizadas para a transação política.
- Os atores-chave tiverem horizontes temporais de longo prazo.
- Existirem tecnologias críveis para assegurar o cumprimento das políticas, tais como um Poder Judiciário independente ou uma burocracia forte, às quais se possam delegar determinadas políticas públicas.

---

<sup>13</sup> Os horizontes temporais são fatores de suma importância no comportamento político. Os atores com horizontes de longo prazo têm mais probabilidade de fazer os acordos intertemporais necessários para a manutenção de políticas eficazes. Ao contrário, os atores com horizontes temporais curtos tenderão a maximizar os benefícios políticos e de política de curto prazo, em detrimento do fortalecimento institucional de longo prazo e da credibilidade e qualidade das políticas. Essa ênfase nos horizontes temporais tem como fonte importantes trabalhos sobre economia institucional e sua aplicação à política. Ver, por exemplo, Dixit (1996) e as referências ali mencionadas.

<sup>14</sup> Spiller e Tommasi (2003) elaboram um modelo dessa relação entre a cooperação e aspectos das políticas públicas, como estabilidade, adaptabilidade e coordenação.

**Boxe 2.2****Uma abordagem analítica complementar: atores com poder de veto, decisão e determinação**

Uma outra abordagem, complementar à utilizada no presente estudo, também dá ênfase às interações entre as características dos sistemas de governo: a abordagem do ator com poder de veto. Proposta por George Tsebelis, ela enfoca aquilo que é necessário para mudar o *status quo*.<sup>1</sup>

Para a adoção de qualquer política nova, uma pluralidade de atores têm de concordar com a mudança proposta. Alguns desses atores são pessoas, como o presidente; outros são órgãos coletivos, como o Congresso. A literatura de ciências políticas refere-se a eles como **atores com poder de veto**. Todo sistema político tem uma configuração de tais atores. Eles podem variar em número, podem ter ideologias diferentes, às vezes difere o grau em que se dispõem a cooperar entre si (os níveis internos de coesão podem variar) e assim por diante. Essas diversas configurações limitam o conjunto de resultados que poderiam vir a substituir o *status quo*. Somente algumas mudanças serão aceitáveis para o grupo específico de atores com poder de veto. Se poucas políticas forem aceitáveis como sucedâneas do *status quo*, será difícil modificar a política pública, ou seja, as políticas serão muito estáveis.

Gary Cox e Mathew McCubbins aplicaram o conceito de atores com poder de veto ao estudo de certas características das políticas públicas.<sup>2</sup> Segundo eles, uma das compensações mais importantes na formulação de políticas é aquela entre a capacidade de mudar a política (“decisão”) e a capacidade de se comprometer com uma dada política, uma vez posta em prática (“determinação”). Esses conceitos são semelhantes a algumas das características das políticas descritas neste relatório, em especial a adaptabilidade e a estabilidade.

Diferentes configurações de instituições (regras eleitorais, número de câmaras parlamentares, normas legislativas etc.) conduzem a diferentes configurações de atores com poder de veto. Os países com maior número desses atores tendem a ter mais determinação e menos decisão, ou seja, será mais difícil para eles mudar a política, mas, depois que a mudam, comprometem-se com a mudança.

O número efetivo de vetos aumenta quando um sistema de governo apresenta muitos pontos institucionais de veto (“separação de poder”) e atores políticos de interesse diversos controlam esses pontos de veto (“separação de propósito”). Matthew Shugart e Stephan Haggard apontam vínculos entre variáveis institucionais importantes (poderes do presidente, instituições legislativas, federalismo, regras eleitorais) e diferentes graus de separação de poder e separação de propósito.<sup>3</sup> Alguns desses vínculos sugeridos são utilizados no restante do relatório.

<sup>1</sup> Tsebelis (2002).

<sup>2</sup> Cox e McCubbins (2001).

<sup>3</sup> Shugart e Haggard (2001).

Essas condições estão associadas a algumas características dos atores-chave e das arenas importantes, como o Congresso, o sistema partidário, o Poder Judiciário e a burocracia. Essas intuições, com relação aos fatores determinantes da cooperação, ajudam a guiar a análise de alguns dos principais atores e arenas, na Parte II. O Boxe 2.2 apresenta uma abordagem complementar, com base na idéia de “atores com poder de veto”, útil também na análise da Parte II.

A Parte III começa (no Capítulo 6) com a análise e mensuração das características das políticas que constituem a variável dependente. O restante do Capítulo 6 e o Capítulo 7 procuram identificar aspectos do funcionamento do processo de formulação de políticas que afetam essas características. De acordo com o quadro conceitual analisado anteriormente, políticas públicas eficazes requerem atores políticos com horizontes temporais relativamente longos, bem como arenas institucionalizadas para a discussão, a negociação e o controle do cumprimento dos acordos políticos e das políticas públicas. O Capítulo 6 examina algumas contrapartidas empíricas dessas características — estudando os incentivos dos executivos, a capacidade de formulação de políticas do Legislativo, a independência do Poder Judiciário e o desenvolvimento de sistemas de serviço civil — e as relaciona com as características das políticas, usando técnicas estatísticas. O Capítulo 7 examina vários estudos de casos de determinados países, ilustrando com mais detalhes algumas das interações entre os múltiplos fatores em jogo.

### ***O processo de formulação de políticas em ação em setores específicos***

Grande parte deste relatório analisa as características gerais da formulação de políticas públicas em vários países, partindo do pressuposto implícito de que essas características tenderão a permear a formulação de políticas em todas as áreas da política pública. No entanto, existe na análise política um princípio segundo o qual “cada política pública tem sua própria política”. Isso acontece porque a série de atores e instituições relevantes em cada caso, assim como a natureza das transações requeridas para a execução da política, podem diferir de um setor para outro. Por exemplo, uma reforma do sistema de pensões requer horizontes temporais muito longos, bem como compensações entre gerações. A política comercial expande a arena para além das considerações puramente locais e introduz atores, regras e controles internacionais para seu cumprimento. A educação traz para as negociações um ator específico muito poderoso: o sindicato de professores.

Os capítulos da Parte IV analisam a formulação de políticas em vários setores, com diferentes graus de proximidade em relação ao processo geral de formulação de políticas em cada país. A política tributária tende a envolver todos os atores principais do processo geral de formulação de políticas, enquanto a política educacional envolve um conjunto mais idiossincrático de atores.<sup>15</sup> Apresentam comparações entre países de formulação de políticas nos setores mencionados e mostram como os resultados das políticas públicas em cada um deles podem estar relacionados às características de seus processos de formulação de políticas. O último capítulo da Parte IV (Capítulo 11) é de natureza um tanto diferente. Em vez de observar o impacto dos processos de formulação de políticas públicas sobre os resultados, enfoca o efeito de retroalimentação da reforma de política pública sobre os processos de formulação de políticas. Esses capítulos constituem um passo importante para um dos principais objetivos deste relatório: proporcionar uma orientação para a compreensão dos processos de formulação de políticas que cercam iniciativas de reforma específicas em determinados setores, em determinados países e em determinadas épocas.

<sup>15</sup> Os exemplos de políticas públicas foram escolhidos para ilustrar algumas das idéias gerais do relatório, mas estão longe de ser exaustivos.

*Página em branco é proposital*

## Parte II

# Atores e arenas no processo de formulação de políticas

*A democracia nunca está pronta.  
A democracia é algo que a nação  
precisa estar sempre fazendo.*

Archibald MacLeish, poeta e servidor  
público dos Estados Unidos  
(1892-1982)

*Página em branco é proposital*

O processo de formulação de políticas é um jogo dinâmico entre atores que interagem naquilo que pode ser chamado de **arenas**. Alguns **atores** são formais, como os partidos políticos, os presidentes, as equipes de governo, as legislaturas, os tribunais e a burocracia. Suas funções na elaboração de políticas são formalmente estabelecidas pela Constituição. Outros atores são informais, como os movimentos sociais, as empresas e os meios de comunicação. Não possuem um papel formal, mas, em muitas ocasiões, despontaram como atores poderosos.

O alcance e a exata natureza do papel desempenhado pelos atores — e suas interações — são determinados por uma série de fatores subjacentes (regras formais e informais, interesses, preferências e recursos), bem como pelo comportamento esperado de outros atores e da natureza das arenas em que estabelecem contato. Algumas arenas são mais formais (um comitê legislativo, por exemplo); outras são menos formais (“as ruas”, onde os movimentos sociais e outros atores mobilizam-se). Algumas são mais transparentes (os tribunais); outras são menos transparentes (negociações a portas fechadas). As funções efetivas dos atores não raro sofrem desvios das funções esperadas com base em regras formais e papéis formalmente atribuídos. Portanto, seu papel real no processo de formulação de políticas deve ser analisado com atenção. É exatamente isso que a Parte II faz.

- O *Capítulo 3* aborda os partidos políticos, a legislatura e o presidente: atores que ocupam posição central no sistema político formal e no processo de formulação de políticas.
- O *Capítulo 4* examina os papéis formalmente atribuídos a outros atores no processo de elaboração de políticas: a equipe de governo, a burocracia, atores regionais, como os governadores, e o Poder Judiciário.
- O *Capítulo 5* analisa as empresas, os sindicatos, os meios de comunicação, os movimentos sociais e as fontes especializadas em políticas (os chamados “atores do conhecimento”). Podem ser considerados “informais”, no sentido de que, geralmente, não são regidos pela Constituição ou outras leis orgânicas, nem recebem funções específicas no processo de preparação de políticas públicas.

A Parte II considera os atores separadamente, a fim de investigar em profundidade quais de suas características afetam os diferentes aspectos das políticas públicas. Como os atores participam de processos de formulação de políticas em diversos países e setores de políticas, as interações entre eles são examinadas no restante do relatório.

*Página em branco é proposital*



# Partidos políticos, legislaturas e presidentes

*Os partidos políticos são a pior forma de participação política organizada, à exceção de todas as outras.*

— Osvaldo Hurtado, ex-presidente do Equador  
(parafraseando Winston Churchill)

O presente capítulo é o primeiro de três que examinam o papel de uma série de atores do processo de formulação de políticas (PFP). O capítulo concentra-se em um grupo de atores com posição central na elaboração de políticas nos sistemas democráticos: os partidos políticos, a legislatura e o presidente. Estes formam o núcleo de atores que desempenham importantes papéis na representação democrática, na configuração da agenda de políticas e na preparação, adoção e implementação das políticas. É evidente que os papéis que desempenham nessas etapas do processo não são exclusivos. Eles compartilham esses papéis com outros atores que têm função prevista na constituição, como o gabinete, o Judiciário e a burocracia, e também com uma ampla gama de atores que cumprem papéis mais informais, como os grupos empresariais, os sindicatos, os meios de comunicação, os movimentos sociais e os organismos internacionais.

O funcionamento do sistema democrático e as características dos resultados das políticas sofrem significativa influência das interações entre os fatores relativos à natureza do sistema de partidos políticos, da estrutura e funcionamento da legislatura e das restrições e incentivos com que se confrontam os presidentes. O Capítulo 3 começa ressaltando a importância da análise das interações entre esses atores fundamentais e as regras do jogo.

*Diferentes configurações institucionais podem ajudar ou atrapalhar o presidente na aprovação de seu programa de governo.*

## Os atores fundamentais e suas interações

Um ponto de partida útil diz respeito à interação entre os dois atores, o presidente e a legislatura, que desempenham o papel de protagonistas no jogo da formulação de políticas à medida que ele se desenrola em uma das mais importantes arenas: o Congresso. A discussão co-

meça pela análise da capacidade do presidente de ver aprovado seu programa de governo no Congresso. É natural, por uma série de motivos, que começemos centrando a análise no papel dos presidentes. Primeiro, os presidentes atuaram, de fato, como definidores da agenda de governo durante a maioria das reformas recentes empreendidas na América Latina. Em segundo lugar, as regras de participação legislativa da maioria dos países latino-americanos formalmente dotam os presidentes de prerrogativas que os auxiliam a comandar o processo de formulação de políticas. Terceiro, como são escolhidos por um eleitorado nacional, os presidentes tendem a apresentar interesses mais afinados com os bens públicos nacionais do que os legisladores. (No entanto, os presidentes também podem ter incentivos que fazem com que se desviem do interesse público, aspecto que será retomado a seguir.)

A incapacidade dos presidentes de aprovar suas plataformas tem ocupado posição central em um inflamado debate sobre os méritos da comparação das democracias presidencialistas com os sistemas parlamentaristas, que fundem as responsabilidades de seleção e governo dos poderes Executivo e Legislativo. Os estudiosos manifestam preocupação com a capacidade dos presidentes de governar em um governo dividido, ou seja, quando seu partido não controla a legislatura.<sup>1</sup> O problema vai muito além do interesse acadêmico. A América Latina sofreu diversas interrupções dos governos democráticos provocadas, ao menos em parte, pela incapacidade de presidentes e legislaturas de chegar a um consenso sobre as políticas.

O debate na ciência política em relação aos problemas das democracias presidencialistas sob condições de governo dividido foi lançado principalmente em termos do impacto sobre os resultados políticos e, em particular, sobre a estabilidade do próprio regime democrático. Embora esta seja uma preocupação de grande importância, este relatório adota uma perspectiva diferente: o impacto sobre a qualidade das políticas públicas. Especial atenção é dispensada à capacidade do presidente de fazer passar sua agenda, que constitui determinante importantíssimo de um dos traços essenciais das políticas públicas enfatizados neste relatório: a adaptabilidade das políticas.

O que determina a capacidade do presidente de ter seu programa de governo aprovado? Nas democracias presidencialistas, um componente-chave é a parcela de vagas controladas pelo partido da situação. Se o partido do presidente controla a maioria das cadeiras legislativas no Congresso, fica mais fácil aprovar seu programa, admitindo-se que seja capaz de reter o apoio de seus próprios legisladores. Conseqüentemente, as políticas públicas tendem a ser adaptáveis, tendo em vista que os custos transacionais associados à mudança de políticas tendem a ser relativamente baixos. O tamanho do contingente presidencial depende, por sua vez, da natureza do sistema partidário e das regras eleitorais, entre outros fatores.

E quando o partido do presidente não controla a legislatura? Nesse caso, os presidentes dispõem de alternativas para levar a cabo suas agendas. Eles podem formar uma coalizão com base no apoio estável de outros partidos, por exemplo, ou podem usar diferentes moedas de troca para persuadir os legisladores a apoiar determinadas medidas legislativas em situações especiais. Entre essas recompensas estão a nomeação para cargos políticos, concessões ou mudanças de políticas que beneficiam os eleitorados dos legisladores ou as bases de apoio do partido, projetos de investimento local, repasses de orçamento e/ou cargos públicos e contratos governamentais. Essas opções não são mutuamente excludentes, já que, mesmo no caso de coalizões estáveis, os presidentes precisam fazer uso de diferentes estímulos, como cargos ministeriais ou concessões de políticas, para formar ou manter coalizões.

<sup>1</sup> Linz (1990), Di Palma (1990), e Linz e Stepan (1978).

As coalizões também variam em termos do grau de formalidade, coesão e durabilidade. Algumas são bastante fortes e duradouras, como no Chile, onde funcionam, em aspectos importantes, como partidos, e proporcionaram ao governo uma maioria confiável na Câmara dos Deputados (o Capítulo 7 apresenta uma exposição detalhada sobre a formulação de políticas no Chile). Algumas coalizões, como as do Equador, são bem mais informais, *ad hoc* e efêmeras. Baseiam-se muitas vezes em intercâmbios variados de recompensas imediatas e direcionadas, em troca de apoio legislativo no curto prazo. Em decorrência disso, as coalizões do Equador não proporcionaram aos presidentes uma base estável de apoio legislativo e, por conseguinte, sabotaram a adaptabilidade e estabilidade das políticas. Entre esses dois extremos situam-se coalizões, como as encontradas no Brasil e no Uruguai, que podem ser formalizadas pela participação de diversos partidos no alto escalão e/ou por meio de acordos sobre políticas básicas. Essas coalizões, eventualmente, não duram o mandato presidencial inteiro ou não fornecem uma garantia de apoio tão sólido.

A estabilidade das coalizões varia de um país para outro e de uma administração para outra, e depende, ao menos em parte, do grau de correspondência entre o que o presidente é capaz de oferecer aos legisladores e aquilo que eles almejam. O que um presidente pode oferecer está condicionado a fatores como seu poder de nomeação, de definição da plataforma de governo e seu poder orçamental. O que os legisladores desejam (sejam concessões de políticas, projetos de investimento local ou repasses para seus eleitorados) depende de fatores que definem seus incentivos, inclusive as regras eleitorais. Por exemplo, quando há uma forte conexão eleitoral entre os legisladores e os eleitores (em outras palavras, quando os eleitores têm um alto grau de influência sobre os eleitos), os legisladores podem querer projetos de investimento local para suas comunidades. Esse é o caso do Brasil, onde a distribuição de tais projetos foi um importante estímulo usado por presidentes para angariar apoio político.<sup>2</sup>

O potencial de tais intercâmbios para sustentar o apoio da coalizão também passa pela existência de mecanismos de compromisso que garantam que o presidente e os partidos (ou cada um dos legisladores) honrem suas promessas. No Paraguai, por exemplo, a ausência de mecanismos de compromisso levou a um tipo diferente de recompensa: o emprego público. Não admira que a qualidade da burocracia no Paraguai seja altamente comprometida pelo uso do emprego público como um expediente de clientelismo.<sup>3</sup>

Uma coisa que deve ficar clara nesta explicação é que diferentes configurações institucionais podem ajudar ou atrapalhar o presidente na aprovação de seu programa de governo. A aprovação dos projetos do presidente é possível em um sistema bipartidário com decisão da maioria, em um sistema de coalizões fortes e estáveis, como no Chile, ou mesmo em sistemas partidários de grande fragmentação, se, e quando, houver uma boa correspondência entre o que os legisladores ou partidos legislativos precisam e o que o presidente pode comprometer-se a cumprir.

Contudo, quando o sistema político não é capaz de propiciar ao presidente e a seu governo a capacidade de aprovar a agenda presidencial, as conseqüências podem ser extremamente graves, levando até a interrupções do regime democrático (ver o Capítulo 6).<sup>4</sup> Ade-

<sup>2</sup> Ver Alston et al. (2005a) e o Capítulo 7 deste relatório.

<sup>3</sup> Ver Molinas e Pérez-Liñán (2005).

<sup>4</sup> Chasqueti (2004) oferece fortes evidências empíricas dessas conseqüências, pela análise de uma amostra de 51 governos latino-americanos entre 1980 e 2000. Em seis dentre dez governos que não conseguiram obter uma quase maioria na legislatura, seja por conta própria ou por coalizão, o Poder Executivo ou os membros da legislatura não concluíram seus mandatos constitucionais.

mais, tal incapacidade pode também levar a uma falta de adaptabilidade de políticas, acarretando uma incapacidade de afastar-se de políticas fracassadas, para fazer ajustes em resposta a choques e/ou para aprovar reformas de melhora do bem-estar, mesmo que tenham sido claramente identificadas.

Embora a incapacidade dos presidentes de receber aval para sua plataforma possa ter conseqüências perniciosas em termos de política e de políticas públicas, um ambiente institucional que permita ao presidente aprovar seus projetos não constitui condição suficiente para garantir a qualidade das políticas públicas. A exposição abaixo destaca dois problemas que podem surgir, mesmo quando o presidente dispõe dos meios para conseguir o que deseja. Para que a discussão se conecte ao arcabouço geral deste estudo, ela vincula cada um desses problemas a uma das características das políticas públicas apresentadas no Capítulo 2.

**Consideração do interesse público.** As políticas públicas são melhores se o presidente atinge seus objetivos? Não necessariamente. Tendo em vista que os presidentes são escolhidos por eleitorados nacionais, eles tendem a demonstrar interesses mais afins aos bens públicos nacionais do que os legisladores, que têm tendência a favorecer seu eleitorado local. Contudo, os presidentes nem sempre agem como os modelos de planejadores sociais descritos em livros didáticos de economia, que procuram maximizar o bem-estar social. Embora se preocupem com os interesses públicos, os presidentes, assim como qualquer político, também têm ambições pessoais e políticas.

O que determina os incentivos do presidente? Entre outros fatores, a natureza do sistema partidário pode desempenhar papel de relevo. Por exemplo, se as engrenagens dos partidos políticos são dominadas pela política do clientelismo, os presidentes e outros políticos se preocuparão mais com a geração dos recursos necessários para manter o sistema clientelista, que é a base de seu apoio político, e menos com a “boa” ou “má” qualidade das políticas, do ponto de vista do interesse público em um prazo mais longo. Se o presidente é idealizado como um planejador social, qualquer coisa que se coloque no caminho da aprovação de seu plano de governo reduzirá a qualidade dos resultados das políticas. Quando se abandona a visão ingênua do planejador social, ver-se-á que os controles sobre sua capacidade de levar adiante o programa de governo têm prós e contras. Esses controles podem impedir que o presidente concentre-se excessivamente em um grupo reduzido de interesses, mas talvez reduzam seu poder de decisão e adaptabilidade.

Como o presidente, os membros do Congresso também podem procurar extrair de sua função pública benefícios pessoais ou em favor de um grupo reduzido no processo de formulação de políticas. Diversos tipos de freios e contrapesos institucionais, inclusive entre os poderes Executivo e Legislativo, podem limitar o alcance de todos os atores envolvidos para atender a interesses particulares.<sup>5</sup> Outros atores que podem reforçar opções de políticas mais voltadas para o público são um Poder Judiciário independente e imparcial e um serviço civil profissional e politicamente neutro. O papel desses atores é examinado no Capítulo 4.

---

<sup>5</sup> Ver o argumento clássico em favor de freios e contrapesos em *The Federalist Papers*. Os autores James Madison, Alexander Hamilton e John Jay chamaram os interesses especiais de “facções” e sugeriram que a melhor forma de promover o bem público seria incentivar o confronto das facções entre si, em um sistema de freios e contrapesos.

**Estabilidade de políticas.** A capacidade de o presidente ver aprovado seu programa também pode levar à instabilidade de políticas em certas circunstâncias. Consideremos um país hipotético com um sistema bipartidário. Cada um dos partidos recebe o apoio estável de quase metade do eleitorado. Em decorrência disso, alternam-se no poder. Como os dois partidos são programáticos, podem competir sobretudo com base nas distinções de suas idéias e propostas de políticas, que tendem a ser estáveis ao longo do tempo. Visto que as regras eleitorais tendem a produzir governos majoritários e partidos disciplinados, as políticas são adaptáveis. Alguns analistas considerariam este um cenário favorável para as democracias presidencialistas. Ainda assim, mesmo esse cenário otimista de partidos estáveis com preferências estáveis não garante um traço importantíssimo das políticas públicas: sua estabilidade.

Se, por exemplo, um dos partidos adota a ideologia de direita e o outro, a ideologia de esquerda, as políticas podem deslocar-se de um extremo a outro toda vez que houver uma mudança de governo.<sup>6</sup> Liberalização do comércio e privatização podem ser seguidas de aumento da proteção e nacionalização dos ativos; o foco do ensino fundamental poderia passar da perspectiva pública para a privada, e assim por diante. As ineficiências decorrentes da volatilidade das políticas são óbvias. Embora a direita e a esquerda possam não estar de acordo sobre as opções preferidas de políticas, é provável que concordem em que os ciclos de um extremo a outro representam o pior cenário possível. A questão é como assegurar que os partidos “transijam”, engajando-se em acordos intertemporais para adotar uma política intermediária aceitável para ambos os lados, em vez de insistir em sua opção unilateral preferida toda vez que chegar ao poder.

Agora que se estabeleceu a importância da análise das interações entre os atores e suas características subjacentes para a compreensão do processo de formulação de políticas, o restante do capítulo se concentrará mais detalhadamente em cada um desses atores políticos centrais. O objetivo é ressaltar seu papel potencial no processo de formulação de políticas e quais de suas características podem afetar a amplitude e a natureza desse papel, bem como descrever algumas das características desses atores na América Latina.

## Partidos políticos<sup>7</sup>

Os partidos políticos são atores-chave tanto do processo de formulação de políticas como das engrenagens do sistema democrático em termos mais gerais. Um elemento indispensável da democracia é a realização de eleições regulares para distribuir o controle de cargos governamentais e vagas legislativas. Os partidos recrutam candidatos para esses cargos, mobilizam apoio eleitoral e definem suas aspirações políticas para o caso de ganharem um lugar no governo. Além de seu papel direto nas eleições, os partidos desempenham outras funções-chave na formação de governos, na organização do trabalho da legislatura e na articulação e agregação dos interesses e preferências dos cidadãos.<sup>8</sup>

*Os sistemas partidários influenciam a viabilidade das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, as possibilidades de coordenação no Congresso e os incentivos dos representantes eleitos para que favoreçam conjuntos mais restritos ou amplos de interesses sociais.*

<sup>6</sup> Partidos instáveis e preferências instáveis podem agravar a volatilidade das políticas ainda mais, acarretando oscilações nas políticas até no mesmo governo.

<sup>7</sup> Esta seção baseia-se amplamente em Jones (2005).

<sup>8</sup> Mainwaring e Scully (1995); Sartori (1976); Lipset e Rokkan (1967).

Mais atinente à temática deste relatório, o processo de formulação de políticas de um país é fortemente influenciado pela estrutura e pela organização dos partidos políticos, tanto direta como indiretamente. Por exemplo, em alguns países, os partidos — mesmo quando não estão no poder — são importantes atores na definição e articulação de amplos programas de políticas e podem ter participação efetiva em debates sobre políticas públicas, eventualmente com a ajuda de centros de estudo afiliados (ver o Capítulo 5). As características do sistema partidário também afetam o processo de formulação de políticas de forma um pouco mais indireta: influenciando, por exemplo, a viabilidade das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, as possibilidades de coordenação no Congresso e os incentivos dos representantes eleitos para que favoreçam conjuntos, mais restritos ou amplos, de interesses sociais. As características do sistema partidário não apenas interagem entre si, mas interagem com outras instituições e outros atores, como a presidência, a legislatura e o Poder Judiciário. Assim, os efeitos esperados do sistema partidário (e outras características institucionais) em destaque nesta parte do relatório podem não ser observados em todos os países, tendo em vista que o impacto específico de cada traço institucional está condicionado a sua interação com outras características institucionais do país.

Na exposição a seguir, são analisadas diversas características do sistema partidário e seu impacto esperado sobre o processo de formulação de políticas: seu grau de institucionalização, fragmentação e nacionalização.

### ***Institucionalização do sistema partidário***

Uma primeira característica importante dos sistemas partidários é o *nível de institucionalização*. Os sistemas partidários podem ser considerados institucionalizados quando:

- Os padrões de concorrência interpartidária são relativamente estáveis.
- Os partidos possuem vínculos razoavelmente fortes com interesses organizados da sociedade, e os cidadãos tendem a manter elos com determinados partidos.
- Os partidos e as eleições são considerados decisivos na determinação de quem governa.
- As organizações partidárias são bem desenvolvidas e influentes na definição dos rumos das políticas e na liderança do partido.<sup>9</sup>

Os sistemas partidários institucionalizados têm mais chances de promover maior estabilidade das políticas ao longo do tempo e um maior potencial de acordos intertemporais. Isso ocorre porque, entre uma eleição e outra, a identidade partidária e a importância política relativa dos principais atores do jogo de formulação de políticas no Executivo e no Congresso têm menos tendência a sofrer mudanças drásticas. Ademais, como os partidos desempenham um vigoroso papel no recrutamento político e as elites políticas esforçam-se para promover e proteger o valor do rótulo partidário (que subentende a manutenção de posições de políticas de relativa coerência ao longo do tempo), os partidos institucionalizados têm menos chances de mudar suas posições básicas relativas a políticas com muita frequência. Além disso, é mais provável que os presidentes eleitos gozem de certo grau de apoio partidário na legislatura e/ou tenham melhores condições de formar coalizões partidárias com certa estabilidade.

<sup>9</sup> Ver Mainwaring e Scully (1995).

Os sistemas partidários institucionalizados tendem a ser programáticos. Em outras palavras: eles concorrem e obtêm apoio com base nas diferenças de suas orientações e conquistas de política. Mas os partidos institucionalizados — partidos com bases de apoio político relativamente duráveis — também podem ser clientelistas. Em tais casos, eles concorrem ao apoio e o obtêm com base na distribuição de benefícios seletivos a eleitores (como cargos do setor público, contratos governamentais, dinheiro ou alimentos) e são julgados pelos eleitores, principalmente, de acordo com sua capacidade de proporcionar esses benefícios.

Os partidos institucionalizados e programáticos costumam melhorar a prestação de contas democrática, ao aumentar a capacidade dos cidadãos de selecionar os partidos e candidatos que mais coincidam com suas preferências em matéria de políticas. Os incentivos devem também ser mais vigorosos em relação a investimentos em bens públicos, como educação e serviços de utilidade pública eficientes, e a reformas de políticas que visem a promoção de interesses públicos mais amplos.

Ao contrário, a elaboração de políticas em sistemas clientelistas tende a restringir-se devido à necessidade de se manter o sistema clientelista de apoio dos partidos. Os gastos governamentais direcionados para obras públicas tendem a ser favorecidos em detrimento de investimentos em bens públicos mais abrangentes. A implementação de reformas de políticas que talvez abalem os pilares do sistema clientelista pode requerer pagamentos complementares de vulto a clientes que foram favorecidos pelo partido no passado.

Para medir a amplitude e as dimensões da institucionalização do sistema partidário, este estudo usou um índice agregado de institucionalização desse sistema criado por Mark Jones.<sup>10</sup>

- *A estabilidade da concorrência interpartidária* é medida com base em indicadores da volatilidade da parcela de votos no partido e de cadeiras legislativas entre eleições recentes.
- *O alcance das raízes dos partidos na sociedade e a legitimidade de partidos e eleições* são medidos com base nas respostas a questões da pesquisa de opinião pública “Latino-barômetro” e em uma enquete entre legisladores.<sup>11</sup>
- *A força das organizações partidárias* é medida com base em um indicador da idade de partidos significativos e nas respostas a uma questão da enquete entre legisladores, que lhes pede para classificar a durabilidade e a força de sua organização partidária.<sup>12</sup>

Para analisar o grau de programatismo dos sistemas partidários, este estudo usou outro índice formulado por Mark Jones. Esse índice tenta capturar o grau de diferença entre as abordagens de políticas dos partidos e o grau de consciência dos cidadãos em relação a essas diferenças. Mas o faz indiretamente, pelo exame das percepções que legisladores e cidadãos têm das diferenças entre os partidos em termos de ideologia de esquerda ou direita, em vez da observação direta da capacidade dos programas de políticas e das posições dos partidos de aderir de forma coerente a perspectivas ideológicas distintas.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Ver Jones (2005). O índice baseia-se nas quatro dimensões apresentadas em Mainwaring e Scully (1995).

<sup>11</sup> *Proyecto de Elites Latinoamericanas* (PELA), 1994–2005.

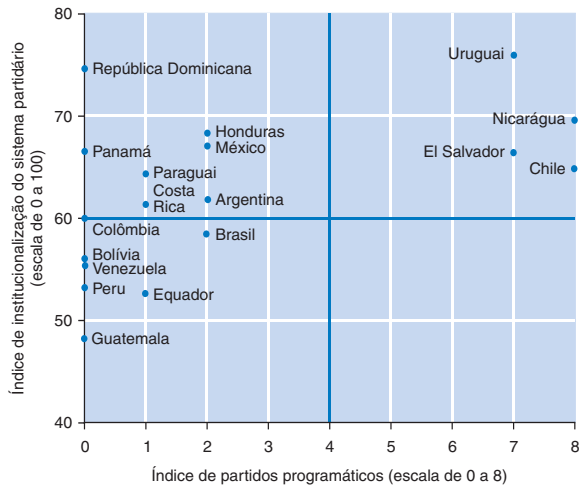
<sup>12</sup> Para detalhes da elaboração dos índices de componente e do índice agregado, ver Apêndice e Jones (2005).

<sup>13</sup> Para detalhes sobre a composição do índice, ver o Apêndice e Jones (2005).

A Figura 3.1 dispõe os países de acordo com a pontuação nos dois índices agregados. De acordo com esses indicadores, os partidos são relativamente institucionalizados e programáticos no Uruguai, na Nicarágua, em El Salvador e no Chile.<sup>14</sup> Esses índices indicam fraca institucionalização e menos programatismo na Guatemala, no Equador e no Peru.

A Figura 3.2 mostra o pronunciado contraste entre a Argentina e o Chile no grau de programatismo dos partidos, conforme a mensuração de um componente desse índice: a percepção dos legisladores quanto às diferenças entre os partidos na escala ideológica esquerda-direita.

**FIGURA 3.1** Comparação dos sistemas partidários na América Latina: grau de institucionalização vs. caráter programático



Fonte: Jones (2005).

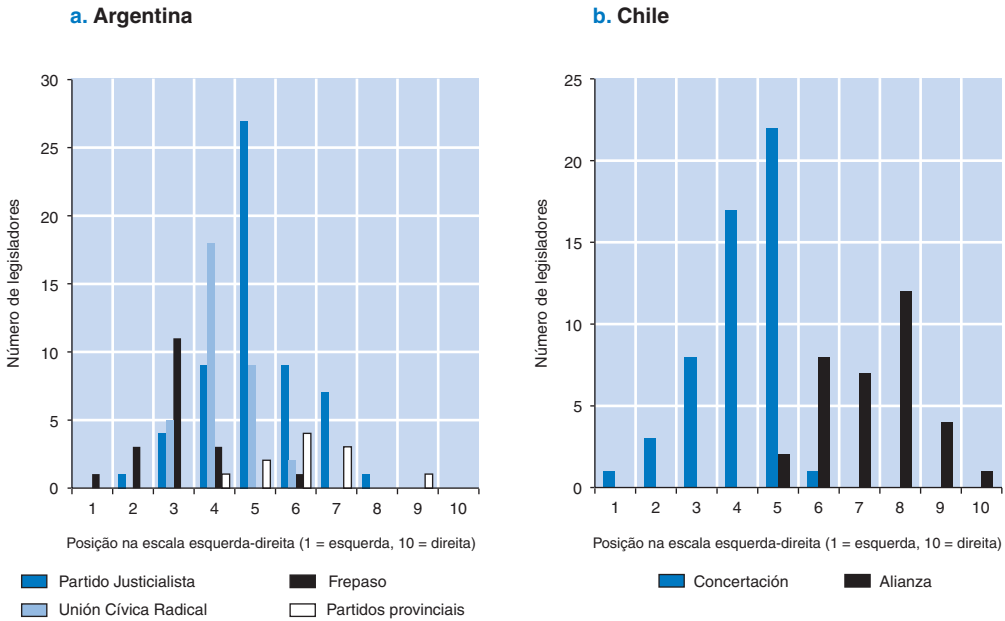
### **Fragmentação dos sistemas partidários, contingentes presidenciais e disciplina partidária**

Várias outras características do sistema partidário que interagem entre si também exercem significativa influência sobre a interação entre os poderes Executivo e Legislativo. Trata-se do nível de *fragmentação legislativa*, do tamanho do contingente legislativo do presidente e do grau de disciplina partidária (isto é, em que medida os membros do partido do presidente na legislatura respondem às determinações da liderança do partido e/ou do presidente).

A fragmentação do sistema partidário e o tamanho do contingente legislativo do presidente, por sua vez, são influenciados por características do sistema eleitoral. Os *sistemas eleitorais proporcionais*, em que vários membros do Congresso são eleitos por distrito eleitoral, dá mais incentivos aos sistemas partidários fragmentados do que os *sistemas de maioria simples ou relativa*, em que somente um legislador é eleito por distrito. Entre os sistemas proporcionais, a fragmentação maior do sistema partidário é mais provável em sistemas com distritos maiores (ou seja, mais legisladores eleitos por distrito) e naqueles que têm fórmulas mais eqüitativas para traduzir a proporção de votos dos partidos em parcelas de cadeiras legislativas.

<sup>14</sup> As pontuações da Nicarágua nos dois índices podem induzir a erro. O sistema bipartidário que faz com que a Nicarágua pareça institucionalizada é, em parte, fruto da legislação promovida pelos líderes dos dois principais partidos no sentido de restringir a capacidade de outros partidos de registrar-se legalmente e concorrer de forma efetiva. Ademais, embora os partidos difiram na orientação ideológica, sua conduta de fato aparenta ser mais clientelista do que programática.



**FIGURA 3.2** Autoposicionamento ideológico dos legisladores

Fonte: PELA (2005).

Outros aspectos do sistema eleitoral também têm relevância. A realização de eleições legislativas juntamente com as eleições presidenciais favorece uma maior concentração de votos e cadeiras legislativas no partido do presidente do que quando tais eleições são realizadas separadamente, ou quando as eleições legislativas são realizadas no meio do mandato presidencial. O sistema usado para a eleição do presidente também pode ter efeitos indiretos sobre a fragmentação do sistema partidário. Os *sistemas de eleição em dois turnos*<sup>15</sup> tendem a desestimular a formação de alianças interpartidárias e favorecem a proliferação de partidos, ao passo que os sistemas de maioria simples tendem a encorajar a concentração de votos em menos partidos.

A parcela de cadeiras controladas pelo partido governista, o grau de fragmentação do sistema partidário e a coesão dos partidos governistas têm um importante impacto sobre a capacidade do Poder Executivo de levar a cabo seu programa de governo. Influenciam também a natureza do jogo de negociação e os tipos e pontos de intercâmbio empreendidos pelo Executivo para angariar o apoio do Legislativo. Por exemplo, se o presidente controla a maioria das cadeiras na legislatura e é capaz de impor disciplina a esse contingente, tem mais chances de optar por governar por meio de leis aprovadas pela legislatura e usar alavancas partidárias de influência para manter o apoio. Porém, se o contingente legislativo do presidente for relativamente pequeno e o sistema partidário for fragmentado, o Po-

<sup>15</sup> Nesses sistemas, para que o candidato vença no primeiro turno, é preciso que ele obtenha a maioria do total de votos válidos (50% mais um). Se nenhum candidato ganhar a maioria, os dois candidatos com o maior número de votos no primeiro turno enfrentam-se em um segundo turno.

der Executivo precisará montar algum tipo de coalizão legislativa. Esses acordos podem variar de coalizões de razoável estabilidade entre os partidos até coalizões instáveis de partidos ou mesmo de legisladores individuais. Nesse caso, é possível que o presidente precise de um repertório mais amplo de estímulos, até mesmo oferecendo cargos de alto escalão ou outros cargos no governo, fazendo concessões de políticas ou prometendo tratamento preferencial na alocação de recursos e contratos públicos. Se o presidente achar que a conquista do apoio do Legislativo será problemática (em função da impossibilidade de formação de coalizões estáveis) ou excessivamente custosa (em termos da plataforma de políticas do presidente ou dos recursos públicos), então poderá optar por fazer um governo unilateral por meio de seus poderes legislativos constitucionais (poder de legislar por decreto ou de definir a agenda), ou de poderes “paraconstitucionais” (como o poder discricionário de mudar a alocação de verbas dentro do orçamento ou de usar de forma ampla a autoridade de regulamentação unilateral).<sup>16</sup>

Maiorias governamentais consistentes e partidos disciplinados tendem a promover a adaptabilidade das políticas. Embora tal cenário possa incentivar a capacidade de decisão do governo,<sup>17</sup> na ausência de controles eficientes do Executivo os resultados das políticas podem não estar orientados para o interesse público. Ademais, o resultado pode ser a volatilidade das políticas se a tendência for a alternância de poder entre partidos disciplinados e ideologicamente polarizados.

Por outro lado, a fragmentação do sistema partidário, sobretudo quando muito elevada e combinada à polarização, pode complicar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, dificultando assim a obtenção de apoio estável para a agenda do Poder Executivo. Isso pode levar a um impasse ou induzir o presidente a adotar estratégias unilaterais que podem ameaçar a durabilidade das instituições democráticas.

O nível de fragmentação da legislatura tem influência direta sobre o tamanho do contingente legislativo do presidente. Afeta também o número de parceiros com os quais o presidente precisa formar algum tipo de coalizão legislativa ou alianças pontuais estruturais específicas de determinadas disposições da legislação para implementar sua plataforma de governo. O nível de fragmentação legislativa na Câmara baixa (ou Assembléia Nacional) é medido no Quadro 3.1, por meio de um índice do número efetivo de partidos com base nas duas eleições legislativas mais recentes em cada país.<sup>18</sup> Brasil, Equador e Bolívia situam-se no extremo da fragmentação, com uma infinidade de partidos políticos que conquistam vagas legislativas. Em contrapartida, a política no Chile, em Honduras e na Nicarágua tende a ser dominada por dois partidos políticos.<sup>19</sup>

O Quadro 3.1 também mostra a porcentagem média de vagas ocupadas pelo partido do presidente na Câmara baixa (ou Assembléia Nacional) nas duas eleições legislativas mais re-

<sup>16</sup> Cox e Morgenstern (2002).

<sup>17</sup> Cox e McCubbins (2001).

<sup>18</sup> O objetivo desse índice é medir o número de partidos de modo a identificar os efeitos do sistema partidário sobre o verdadeiro funcionamento do sistema político. Por exemplo, se três partidos obtêm uma parcela quase igual das cadeiras da legislatura, então o valor do índice é de aproximadamente 3. Porém, se dois dos partidos receberem 45% das vagas e o terceiro ficar com 10%, então o valor do índice é de 2,4. O valor do índice é mais baixo porque o sistema teria mais em comum com um sistema bipartidário, em termos de funcionamento. Ver o Apêndice e Jones (2005) para mais detalhes sobre a elaboração desse índice.

<sup>19</sup> No Chile, as alianças eleitorais estáveis instaladas desde 1989 são consideradas partidos.

**Quadro 3.1 Fragmentação do sistema partidário e contingente legislativo do presidente (média das duas eleições legislativas mais recentes)**

País	Número efetivo de partidos legislativos	Contingente do partido do presidente na Câmara baixa ou Assembléia Nacional (porcentagem)	Proporcionalidade da configuração do sistema eleitoral
Brasil	7,81	19	4,90
Equador	6,71	25	3,23
Bolívia	5,21	27	4,44
Colômbia	5,00	20	3,14
Venezuela	4,75	34	3,32
Peru	4,24	41	3,12
El Salvador	3,50	34	3,16
Guatemala	3,46	43	3,11
Argentina	3,18	48	3,21
Costa Rica	3,12	40	3,62
Panamá	3,09	39	1,97
México	2,79	37	2,50
Uruguai	2,73	43	5,00
Paraguai	2,73	51	3,06
República Dominicana	2,52	41	3,77
Nicarágua	2,39	54	3,15
Honduras	2,30	50	3,47
Chile	2,02	55	2,00

*Nota:* Para calcular o índice do número efetivo de partidos legislativos, toma-se o inverso da soma dos quadrados das parcelas de cadeiras de todos os partidos (Laakso e Taagepera, 1979). O índice da proporcionalidade da configuração do sistema eleitoral varia de 1 a 5, onde 1 = sistema majoritário (magnitude média dos distritos [ADM] = 1); 2 = proporcionalidade baixa (ADM = 2–4); 3 = proporcionalidade moderada (ADM = 4–10); 4 = proporcionalidade alta (ADM = 10–20) e 5 = proporcionalidade muito alta (20–distrito nacional).

*Fontes:* Jones (2005) e cálculos dos autores.

centes, bem como um índice da proporcionalidade da configuração do sistema eleitoral. Em diversos países, inclusive Chile, Nicarágua, Paraguai (Câmara baixa) e Honduras, o partido do presidente goza, geralmente, da maioria das vagas legislativas. Em outros, inclusive Argentina e Uruguai, o contingente do presidente, embora não atingindo a maioria, tem sido razoavelmente elevado (acima de 40%). Em diversos países, contudo, o tamanho do contingente legislativo do presidente tem sido muito reduzido, inclusive no Brasil, na Colômbia, no Equador e na Bolívia.

O Quadro 3.1 mostra que há certa correlação entre a fragmentação do sistema partidário e a proporcionalidade do sistema eleitoral, mas essa correlação é imperfeita. É provável que isso se deva ao fato de que a estrutura dos sistemas partidários também é afetada por fa-

tores históricos de longo prazo, bem como a proeminência de clivagens socioeconômicas, étnicas e geográficas.

Há um debate considerável na bibliografia acadêmica no que tange às conseqüências para a governabilidade em geral, e para a formulação de políticas em particular, quando o contingente legislativo do presidente não alcança maioria.<sup>20</sup> Alguns observadores consideram que os contingentes presidenciais pequenos (sobretudo os contingentes em torno de até 33%) são problemáticos para a governabilidade democrática, mas outros discordam. Entretanto, há um consenso maior de que, nos casos em que o partido do presidente não obtém maioria das cadeiras na legislatura (ou sequer se aproxima da maioria, com pelo menos 45% das vagas), ele precisa formar algum tipo de coalizão legislativa para poder governar de forma eficaz. Quando não se formam e se mantêm coalizões, tendem a surgir problemas de governabilidade.<sup>21</sup>

A crescente fragmentação dos sistemas partidários e a diminuição da probabilidade de maiorias com partido único indicam que a viabilidade dos governos está cada vez mais condicionada à articulação de alguma forma de governo de coalizão. A formação de um governo de maioria estável, com base em um partido único ou em uma coalizão de partidos, tende a ser um fator fundamental na determinação da possibilidade de acordos intertemporais entre atores políticos e na adaptação e na estabilidade das políticas, ao longo do tempo, bem como na eficácia de sua implementação.

De 1990 a 2004, em uma amostra de 18 países latino-americanos, somente 20% dos períodos presidenciais-congressionais<sup>22</sup> caracterizaram-se por maiorias de partido único — ou 36%, se forem considerados os casos em que o governo da situação chegava a ter quase maioria.<sup>23</sup> Durante o período, as maiorias de partido único (ou quase maiorias) eram comuns em países como Argentina, Costa Rica, Honduras e México. Governos de coalizão estáveis, ou ao menos relativamente estáveis, eram comuns no Brasil, no Chile e no Uruguai, entre outros. Em contraste, os governos minoritários eram bastante comuns no Equador e na Guatemala (Quadro 3.2).

Mas é demasiadamente simplista concentrar-se somente na parcela de vagas controladas pelo partido da situação ou por uma coalizão, visto que o grau de atuação dos partidos como um bloco coeso na legislatura varia consideravelmente de um país para outro, e até de um partido para outro no mesmo sistema partidário. A capacidade do presidente (e da liderança central do partido) de impor disciplina aos escalões do seu partido na legislatura tem um importante efeito sobre o êxito na promoção de suas plataformas legislativas.

O grau com que os legisladores respondem aos líderes do partido nacional é influenciado por incentivos fornecidos pelo sistema eleitoral e pelo processo de indicação de candida-

<sup>20</sup> Ver Foweraker (1998) e Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004), por exemplo.

<sup>21</sup> Ver Chasquetti (2004). A formação de coalizões estáveis pode complicar-se quando sistemas partidários fragmentados são combinados com elevados níveis de polarização ideológica. É difícil, porém, determinar o limite exato em que isso passa a constituir um problema. Como se afirmou acima, certo grau de diferença programática entre os partidos pode ser benéfico para a governabilidade democrática efetiva.

<sup>22</sup> Os períodos presidenciais-congressionais mudam quando o presidente muda (por força de eleições, renúncia, *impeachment* ou golpe) e quando um novo Congresso é eleito no meio do mandato presidencial. Houve 95 períodos presidenciais-congressionais entre 1990 e 2004 nos 18 países da América Latina.

<sup>23</sup> A quase maioria é definida como o caso em que o presidente possui mais de 45% das vagas nas duas casas do Congresso (ou Assembléia Nacional).

**Quadro 3.2 Tipos de governo na América Latina, 1990-2004**

	Maioria ou quase maioria	Minoria
<b>Partido único</b>	Argentina (1990-)	Costa Rica (2002-)
	Colômbia (1990-98)	Rep. Dominicana (1990-96; 1998-2000; 2004-)
	Costa Rica (1990-2002)	El Salvador (1990-)
	Rep. Dominicana (2000-2004)	Paraguai (1990-94; 1997-)
	Guatemala (1996-2004)	Peru (1990-92; 2001-)
	Honduras (1990-)	Venezuela (1993-99)
	México (1990-2000)	
	Peru (1993-2000)	
	Venezuela (1989-93; 2000-)	
<b>Coalizão</b>	Bolívia (1989-97)	Bolívia (1997-)
	Brasil (1993-)	Brasil (1990-92)
	Chile (1990-)	Colômbia (1998-2002)
	Colômbia (2002-)	Equador (1990-)
	Rep. Dominicana (1996-98)	Guatemala (1990-96; 2004-)
	El Salvador (1994-97)	México (2000-)
	Panamá (1989-99)	Panamá (1999-)
	Uruguai (1990-)	

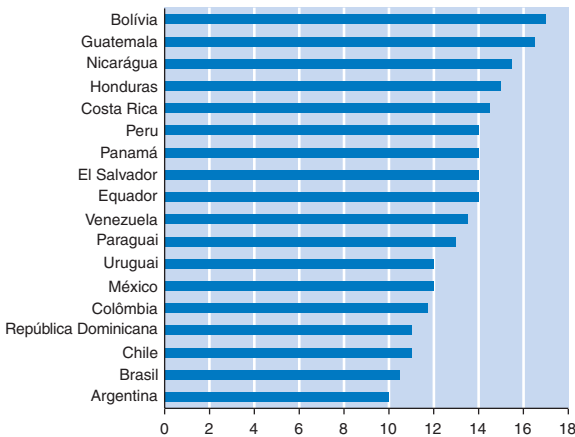
*Nota:* Os governos são contados como coalizão de maioria se a coalizão se mantiver por mais de metade do mandato presidencial. Do contrário, esses governos são categorizados como coalizões de minoria.

*Fontes:* Martínez-Gallardo (2005b) e cálculos baseados em dados de Payne et al. (2002).

tos, bem como por outras formas de recompensa e castigo que podem ser utilizadas pelos líderes partidários ou pelo presidente. Este estudo usa um índice de centralização partidária para capturar o grau de resposta dos legisladores em relação aos líderes nacionais do partido (Figura 3.3).<sup>24</sup> O índice concentra-se primordialmente nas fontes de alavancagem à disposição dos líderes do partido provenientes do sistema eleitoral. Mas há outros incentivos, como o controle de líderes quanto à nomeação de legisladores para vagas em comitês e o controle da agenda legislativa.

O primeiro componente do índice focaliza o grau em que os líderes nacionais do partido ou candidatos específicos são responsáveis pela determinação de quem pode se apreentar como candidato e sua posição na lista eleitoral. Quando os líderes nacionais do partido possuem amplo poder de determinação da candidatura de legisladores a reeleição e de sua posição na lista do partido, os legisladores têm mais incentivos para alinhar-se à orientação do partido na legislatura.

<sup>24</sup> O índice foi elaborado por Mark Jones. Para mais detalhes, ver Jones (2005).

**FIGURA 3.3 Índice de centralização partidária (2005)**

Nota: O índice é uma soma simples de seis componentes individuais. O intervalo teórico do índice vai de 6 a 18.

Fonte: Jones (2005).

eleições presidenciais e legislativas, o grau de autonomia das autoridades subnacionais (em particular os governadores), o nível de democracia interna dos partidos e a existência de eleições primárias para a seleção dos candidatos à presidência. Os partidos são mais centralizados e os líderes nacionais dos partidos são mais poderosos quando as eleições coincidem; quando os governadores não estão concorrendo com os líderes nacionais do partido pelo controle dos legisladores; e quando o poder dos líderes nacionais de nomear candidatos não é diluído pelas primárias ou outras formas de democracia intrapartidária.

Os valores do índice de centralização partidária relativos a diversos países latino-americanos aparecem na Figura 3.3. De acordo com o índice, seria de esperar que os presidentes tivessem maior influência sobre os legisladores dos próprios partidos na Bolívia, na Guatemala, na Nicarágua, em Honduras e na Costa Rica. O presidente não deve esperar contar com legisladores muito disciplinados no Brasil e na Argentina. Nestes, era de esperar a formação de coalizões, principalmente por meio da negociação com líderes regionais, ou de facções dos partidos políticos ou com legisladores individuais.

### **A nacionalização dos partidos e do sistema partidário**

Uma última característica dos sistemas partidários que pode afetar o funcionamento da democracia e dos resultados das políticas é o seu *grau de nacionalização*. O sistema partidário nacionalizado pressupõe que os partidos, em termos gerais, têm abrangência nacional e tendem a expressar-se e agir com uma orientação nacional comum, em vez de se dividir segundo questões regionais ou subnacionais e concentrar-se nelas. Em sistemas partidários altamente nacionalizados, as questões nacionais costumam ser primordiais para a carreira dos legisladores. O Executivo pode ter maior capacidade de forjar coalizões legislativas centradas em questões de cunho nacional, dada a necessidade de negociar com apenas alguns poucos líderes partidários nacionais. Em condições de nacionalização partidária baixa, a liderança central do partido terá menos condições de falar em nome do partido como um todo e de prestar apoio legislativo.

A segunda dimensão do índice concentra-se em traços essenciais do sistema eleitoral, inclusive a dimensão territorial dos distritos eleitorais (nacional, regional, membro único ou uma combinação dos anteriores) e a possibilidade de os eleitores escolherem entre candidatos individuais, em vez de se restringirem a listas pré-selecionadas do partido. A centralização é maior quando os legisladores são eleitos em um distrito nacional único ou em grandes distritos com listas partidárias fechadas.

Outros quatro fatores que afetam o grau de centralização do partido são incorporados ao índice: a coincidência entre as

Diferenças no nível de nacionalização também podem ter consequências sobre as políticas públicas. Quando a base de apoio de um partido é relativamente constante nas unidades geográficas, haverá mais chances de que todas as unidades recebam tratamento igual com respeito a decisões relativas a questões como transferências a unidades subnacionais, reforma administrativa, investimentos públicos e subsídios. Em contrapartida, quando seu apoio apresenta grande variação de uma unidade geográfica para outra, é maior a probabilidade de que suas decisões baseiem-se no nível de apoio eleitoral que recebe em

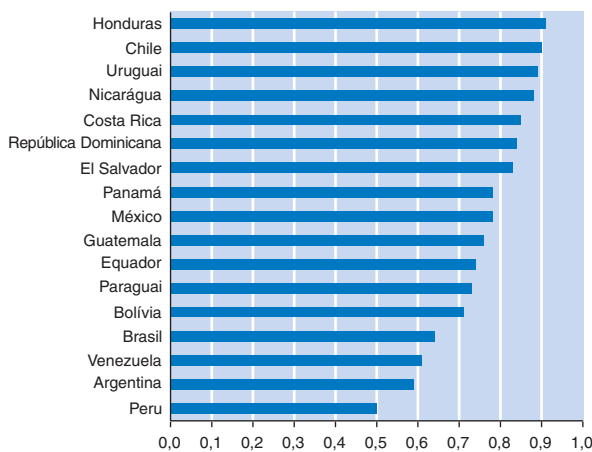
determinadas unidades geográficas. Com um sistema partidário nacionalizado, a formulação de políticas públicas tende a ser mais orientada para o bem comum nacional.

Uma abordagem parcial para avaliar o grau de nacionalização dos sistemas partidários é o exame da distribuição do voto popular dos partidos em diversas jurisdições territoriais do país.<sup>25</sup> A Figura 3.4 mostra as pontuações em um índice de nacionalização do sistema partidário para países latino-americanos formulado com base nos votos das eleições da Câmara, realizadas próximo a 2002. Com base nessa medida, tem-se a impressão de que os partidos seriam mais nacionalizados em Honduras, Chile, Uruguai e Nicarágua, e menos nacionalizados no Peru, na Argentina, na Venezuela e no Brasil.

## As legislaturas<sup>26</sup>

As legislaturas são instituições imprescindíveis para o efetivo funcionamento de um sistema democrático e do processo de formulação de políticas. Espera-se que as legislaturas representem as necessidades e aspirações dos cidadãos na preparação de políticas, que identifiquem problemas e formulem e aprovelem leis para a sua solução, e que fiscalizem a execução das políticas mediante monitoramento, exame e investigação das atividades governamentais, de modo a assegurar sua transparência, eficiência e concordância com as leis e regulamentos existentes.

**FIGURA 3.4** Índice de nacionalização do sistema partidário (com base em dados das eleições mais próximas de 2002)



Fonte: Jones (2005).

*As legislaturas da região não existem apenas para aprovar automaticamente as decisões do Poder Executivo.*

<sup>25</sup> Essa medida não permite a avaliação correta da nacionalização do sistema partidário se os diretórios regionais dos partidos apresentarem diferenças de orientação programática ou de bases de apoio.

<sup>26</sup> Esta seção se baseia amplamente em Saiegh (2005).

O alcance e a natureza do papel desempenhado pelas legislaturas no processo de formulação de políticas variam de forma expressiva de país para país. No extremo mais proativo e construtivo do espectro, legislaturas como o Congresso dos Estados Unidos, são capazes de formular propostas legislativas próprias e assim participar, com o Poder Executivo da condução do programa de governo. Tendo em vista seus recursos para a formulação de políticas, essas legislaturas também costumam ser ativas e eficientes na fiscalização da implementação das políticas.<sup>27</sup> No outro extremo, as legislaturas podem ser atores puramente marginais, atuando como aprovadores automáticos das propostas legislativas do Executivo, com pouca capacidade ou disposição para controlar a conduta do governo.<sup>28</sup> Entre esses dois extremos, há uma ampla área em que as legislaturas podem manifestar diferentes graus de atividade, seja pela mera obstrução de boa parte do que o Executivo propõe, seja pela reformulação e/ou emenda a suas iniciativas. Entre essas legislaturas, pode haver também considerável variação na intensidade e na eficiência com que desempenham a função de fiscalização.

A atuação da legislatura quanto às funções de elaboração de políticas pode surtir um importante efeito sobre a natureza dos resultados das políticas. Se a legislatura for um ator marginal, o Poder Executivo terá total liberdade para sancionar as mudanças que julgar necessárias. Mas a falta de deliberação do Poder Legislativo durante a formulação das políticas e a debilidade da fiscalização podem indicar que as políticas adotadas são mal concebidas em termos técnicos, mal ajustadas às necessidades reais ou reivindicações dos interesses organizados e da sociedade, carecendo, assim, de consenso e, portanto, politicamente insustentáveis, e/ou de execução ineficiente ou injusta. Por outro lado, as legislaturas com participação mais intensa na elaboração de políticas de modo construtivo podem contribuir para a adoção de políticas mais sustentáveis, já que são embasadas por um consenso social e político mais amplo e fiscalizadas mais de perto em termos técnicos. Ademais, em uma legislatura construtiva, a supervisão efetiva da execução das políticas deve aumentar a probabilidade de as políticas cumprirem os objetivos pretendidos, em vez de serem conduzidas de modo a beneficiar determinados indivíduos, grupos ou setores.

No entanto, as legislaturas com capacidade limitada de desempenhar um papel construtivo na formulação de políticas podem ser importantes atores no sentido de obstruir ou vetar muitas das propostas do Executivo. Tais legislaturas apresentam vários dos traços negativos em potencial das legislaturas mais marginais, no que tange à elaboração de políticas, e podem também impedir o Poder Executivo de levar adiante uma agenda positiva de reforma política. Tendo em vista sua capacidade limitada, é também improvável que essas legislaturas desempenhem um papel efetivo na fiscalização da execução das políticas.

Tendo como pano de fundo o histórico de regimes ditatoriais e o presidencialismo da região, os estudiosos costumavam considerar as legislaturas dos países latino-americanos, em grande medida, irrelevantes ao longo de boa parte do século XX e indignas de ser estudadas. Algumas experiências notórias nas últimas décadas, como o fechamento da legislatura pelo Presidente Fujimori, no Peru, e o freqüente recurso do Presidente Menem, na Argentina, ao poder de governar por decreto continuaram a reforçar a visão generalizada de que as legislaturas latino-americanas não raro abdicam (ou são forçadas a abdicar) de suas prerrogativas constitucionais em favor do Executivo. Contudo, recentes estudos sugerem que, em-

<sup>27</sup> Morgenstern (2002).

<sup>28</sup> Uma legislatura marginal pode ser a contraparte de um presidente ou chefe do Poder Executivo dominante, ou ver-se em uma situação em que as políticas são formuladas mediante a discussão entre o Executivo e os legisladores do partido da situação, sem que a legislatura como um todo participe com um papel significativo.



bora as legislaturas da região, em geral, possam não ter forte envolvimento na formulação e defesa de reformas de políticas, elas são, não obstante, relevantes para os resultados das políticas. As legislaturas de alguns países têm uma participação ativa na formulação de políticas pelo poder de veto direto, podendo bloquear leis propostas pelo Poder Executivo. Outras, porém, participam da negociação de políticas nos bastidores com o Executivo, seja emendando ou reformulando as iniciativas legislativas do Executivo.

O fato de as legislaturas da região não existirem apenas para aprovar automaticamente as decisões do Executivo fica evidente em dados sobre as taxas de sucesso das iniciativas legislativas do Executivo. Como indica o Quadro 3.3, o índice de

aprovação das iniciativas do Poder Executivo varia de um nível baixo de 41% na Costa Rica, no período de 1986 a 1998, até 96% no México, no período de 1982 a 1999.<sup>29</sup> Mas esses indicadores aproximados têm valor limitado na avaliação da plena influência da legislatura sobre a formulação de políticas. Além de propor ou destruir legislações, as legislaturas podem aprovar projetos de lei com grande quantidade de emendas. Também podem exercer influência, fora da arena legislativa formal, por meio de negociações bilaterais entre os líderes legislativos e os representantes do Executivo quanto a que projetos de lei são apresentados e à forma que essa legislação assume. Além do mais, para não ter que enfrentar a humilhação de uma derrota legislativa, o Poder Executivo pode antecipar a reação da legislatura pela forma com que elabora as propostas de políticas.<sup>30</sup> Assim, a tarefa de analisar a função de elaboração de políticas da legislatura, em qualquer país, é bastante difícil e exige o estudo detalhado de casos específicos.

O caráter do papel desempenhado pelas legislaturas tende a influenciar a opinião que os cidadãos têm a seu respeito. Paralelamente a isso, a probabilidade de investimentos no desenvolvimento de capacidades do Congresso depende do nível de confiança dos cidadãos. Ademais, nos casos em que o Congresso goza de baixa credibilidade, ele pode ser menos eficiente na representação dos interesses da sociedade, proporcionando ao Poder Executivo maiores incentivos para que procure contornar ou minimizar o papel da legislatura no processo de formulação de políticas.

### Quadro 3.3 Êxito dos executivos em obter aprovação para suas propostas legislativas

País	Índice de êxito legislativo (porcentagem)
México (1982-99)	96
Paraguai (1990-99)	83
Honduras (1990-96)	79
Brasil (1986-98)	72
Chile (1990-2000)	69
Venezuela (1959-88)	68
Peru (2001-2004)	65
Argentina (1983-2000)	64
Uruguai (1985-2000)	57
Colômbia (1995-99)	51
Peru (1996-99)	50
Equador (1979-96)	42
Costa Rica (1986-98)	41

Fonte: Saiegh (2005).

<sup>29</sup> Saiegh (2005).

<sup>30</sup> Morgenstern (2002).

### Quadro 3.4 Confiança no Congresso

País	Confiança no Congresso, média, 1996-2004 (porcentagem)	Confiança no Congresso, 2004 (porcentagem)	Efetividade dos órgãos legisladores, 2004-2005 (1 = muito pouco efetivo; 7 = muito efetivo)
Chile	36,0	29,7	3,7
Brasil	24,9	34,8	3,1
Uruguai	38,2	30,0	2,7
Colômbia	20,3	24,4	2,7
Honduras	30,8	31,1	2,6
Costa Rica	29,9	35,3	2,2
Paraguai	25,0	19,5	2,2
El Salvador	27,7	21,8	2,1
República Dominicana	n.a.	43,6	2,0
México	27,4	23,1	2,0
Panamá	22,5	24,8	1,8
Guatemala	19,9	19,2	1,8
Bolívia	19,9	15,5	1,8
Peru	22,1	14,5	1,7
Equador	13,3	8,3	1,7
Argentina	20,5	20,7	1,6
Nicarágua	23,1	16,1	1,6
Venezuela	27,8	30,6	1,4

n.a.: não se aplica. Como a República Dominicana somente foi incluída na pesquisa de 2004, não há uma média.

*Nota:* A primeira e segunda colunas mostram a porcentagem média de consultados de 1996 a 2004 e a porcentagem de consultados em 2004, respectivamente, na pesquisa do Latinobarómetro, que declararam ter "bastante" ou "um pouco" de confiança no Congresso. A terceira coluna é a pontuação média dada pelos executivos do setor privado na pesquisa do Fórum Econômico Mundial de 2004-2005 à pergunta "Quão efetivo é o Parlamento/Congresso do seu país como uma instituição legisladora e fiscalizadora?"

*Fontes:* Latinobarómetro (1996-2004) e Fórum Econômico Mundial (2005).

Conforme observado no Quadro 3.4, nem a população em geral e nem os executivos de empresas internacionais demonstram um alto grau de confiança no Congresso da maioria dos países da região. Segundo o Latinobarómetro, em média, nos últimos dez anos, a população em geral tem a opinião mais favorável do Congresso no Uruguai, no Chile, em Honduras e na Costa Rica, e a menos favorável no Equador, na Bolívia e na Guatemala. Em comparação, as pontuações médias atribuídas por executivos de empresas, segundo dados do Fórum Econômico Mundial, atingem os valores mais altos no Chile e no Brasil e os mais baixos na Venezuela, na Nicarágua e na Argentina. As diferenças mais expressivas de opinião da população em geral e dos executivos de empresas referem-se à Venezuela e à República Dominicana, onde, em cada caso, a população possui opinião comparativamente mais favorável do que a dos executivos.

## ***Fatores que influenciam o papel da legislatura na formulação de políticas***

A função da legislatura no processo de formulação de políticas é determinada por uma série de fatores, inclusive a amplitude de seus poderes constitucionais em relação ao Executivo; o equilíbrio das forças partidárias nos poderes Executivo e Legislativo; a estrutura, a organização, os procedimentos e os recursos técnicos da legislatura; e as metas de seus membros, derivadas de incentivos eleitorais e partidários.

### ***Macroestrutura da legislatura***

Uma primeira característica que pode afetar a função exercida pela legislatura na formulação de políticas é a sua estrutura unicameral ou bicameral. Nove países da região (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, México, Paraguai, República Dominicana e Uruguai) possuem legislaturas bicamerais. Dependendo de fatores como o modo de eleição dos membros das duas casas e do equilíbrio de Poder Legislativo entre as duas casas, a legislatura bicameral pode ser um ponto de veto distinto no processo de formulação de políticas e também afetar o alcance da representação dos interesses territoriais. Por exemplo, com o Senado eleito em um único distrito nacional ao mesmo tempo em que o presidente, e em uma eleição única (como no Uruguai), é menor a probabilidade de que o Senado aja como um ponto de veto adicional e o modo de representação dos interesses territoriais não é alterado drasticamente. Porém, quando os senadores são escolhidos em eleições distintas da eleição do presidente, com base nos distritos provinciais (como na Argentina), e a representação não está vinculada à população, é maior a possibilidade de que o Senado se torne um ponto de veto distinto e acentue a abrangência da representação dos interesses regionais na formulação de políticas. Dadas a complexidade que a consideração do Senado acrescenta e a relativa ausência de informações comparativas, a análise a seguir concentra-se, sobretudo, na Câmara dos Deputados, ou Assembléia Nacional, no caso dos Congressos unicamerais.

### ***Poderes constitucionais***

Muito embora todos os países latino-americanos hispanofalantes e lusofalantes estudados neste relatório tenham adotado um sistema de governo presidencialista básico semelhante ao dos Estados Unidos, existem consideráveis diferenças com respeito aos poderes relativos que a constituição confere ao Executivo e ao Legislativo. Diversos países do Caribe, mais o Suriname e a Guiana, por outro lado, adotam sistemas parlamentares ou semipresidencialistas, que implicam diferenças na natureza da relação entre os poderes Executivo e Legislativo e na função esperada das legislaturas no processo de formulação de políticas. O Boxe 3.1 destaca algumas dessas diferenças com uma exposição do caso da Jamaica.

Dois características fundamentais dos sistemas presidencialistas diferenciam-nos dos sistemas parlamentaristas: o chefe de Estado é eleito separadamente do Congresso e os mandatos do presidente e do Congresso são fixos. Em relação a estes aspectos essenciais, o único desvio digno de nota nesse grupo de países é a Bolívia, cujo Congresso é incumbido de escolher entre os dois principais votados na disputa presidencial se nenhum candidato obtiver maioria absoluta no primeiro turno.

### Boxe 3.1 – O processo de formulação de políticas em um sistema parlamentar: O caso da Jamaica\*

O sistema parlamentar da Jamaica baseia-se no modelo britânico de Westminster e possui em comum com ele várias características fundamentais. O eleitorado escolhe 60 representantes para a Câmara dos Deputados. Existe também uma Câmara alta (o Senado), que desempenha função semelhante à tradicionalmente cumprida pela Câmara dos Lordes britânica. O legislador que comanda o apoio majoritário na Câmara baixa (invariavelmente o líder do partido majoritário) é convidado pelo governador-geral para ser o primeiro-ministro e, por sua vez, indica os ministros do gabinete. O governo é responsável perante a Câmara dos Deputados, que detém o poder de terminar o mandato do governo se houver apoio da maioria para uma moção de não-confiança. As eleições devem ser convocadas a cada cinco anos, mas o período fica a critério do primeiro-ministro, com a aprovação do governador-geral, que, como a rainha da Grã-Bretanha, atua como chefe de Estado com função primordialmente cerimonial.

O sistema eleitoral de maioria simples, conhecido como *first-past-the-post*, e a conseqüente recorrência de maiorias de partido único na Câmara dos Deputados, favorece a concentração da autoridade decisória no Poder Executivo, como no sistema britânico. Além de nomear os ministros do gabinete, o primeiro-ministro na verdade “nomeia” a maioria dos senadores (em termos formais, isso é feito pelo governador-geral), bem como representantes para o preenchimento dos altos cargos da burocracia e outros órgãos especiais do governo. A estrutura parlamentar do sistema, os amplos poderes de nomeação do primeiro-ministro e o importante papel dos partidos em ajudar os membros do Parlamento a assegurar a reeleição estimulam forte disciplina partidária e um papel limitado para a legislatura na formulação de políticas.

A dinâmica da concorrência interpartidária favoreceu a estabilidade política, sobretudo a partir de 1990. Desde 1962, dois partidos alternam-se no poder: o Partido Nacional Popular (PNP) e o Partido Trabalhista da Jamaica (JLP). Porém, cada caso de mudança foi seguido ao menos por dois mandatos sucessivos (quatro mandatos sucessivos, para o atual partido da situação). Em decorrência disso, os ministros e outros funcionários de alto escalão tendem a permanecer em seus cargos por muito mais tempo do que seus homólogos nos países latino-americanos. Na década de 1990, a moderação do PNP, tradicionalmente mais à esquerda, levou a uma convergência crescente da orientação de política dos dois partidos.

Seria de esperar que essas características do processo de formulação de políticas jamaicano favorecessem a capacidade do governo de adotar as mudanças necessárias nas políticas (adaptabilidade das políticas) e, ao mesmo tempo, a estabilidade de políticas de desenvolvimento amplas e a execução consistente dessas políticas. Além disso, seria de esperar que a existência de uma burocracia baseada no mérito e relativamente profissional, bem como de um Judiciário razoavelmente independente, favorecesse o fortalecimento de acordos de política de longo prazo e contribuísse para a estabilidade e qualidade das políticas públicas no longo prazo.

**Boxe 3.1** Continuação

Em alguns casos, a capacidade de decisão do governo tem sido bastante evidente, como a resposta à crise bancária de 1997 e as decisões relativas ao ingresso na Comunidade do Caribe (Caricom). Mas o governo tem sido menos habilidoso na elaboração de reformas de políticas oportunas e adequadas em relação a outros problemas, como os enormes *déficit* fiscal e dívida pública, e o índice de criminalidade crescente. Por exemplo, em relação ao *déficit* fiscal, os governos conseguiram aumentar as alíquotas e melhorar a arrecadação de impostos, mas tiveram menos êxito na abolição das isenções fiscais e na redução da sonegação de impostos das empresas. Somente em tempos recentes reformas para a redução dos salários do setor público foram implementadas. Os motivos da lentidão de adaptação em tais áreas são complexos, mas se originam em parte na incapacidade do governo de impor perdas a certos grupos organizados, cujo apoio — ou, ao menos, aquiescência — é necessário para implementar as reformas. Subjacentes a essa incapacidade de adotar reformas que atendam ao interesse público estão certas limitações sobre a intensidade e a justiça da concorrência e representação eleitorais, relacionadas ao favorecimento e às práticas clientelistas dos partidos políticos.

\* Com base em Mejía Acosta (2005).

Quando se observa além dessas duas características definidoras, há importantes diferenças de um país para outro. Os poderes relativos que as constituições atribuem a presidentes e legislaturas são um fator-chave na definição da função de elaboração de políticas do Congresso.

Embora os presidentes tenham o poder de indicar e retirar ministros do alto escalão em todos os países latino-americanos,<sup>31</sup> em alguns casos, como Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela, as legislaturas também têm o poder de removê-los por meio de procedimentos de censura. Tendo em vista a dificuldade de se obter a maioria necessária para a censura e a total autoridade do presidente para nomear um sucessor, esse poder não tem sido usado de forma significativa na maioria dos países. Entretanto, o poder de censura pode ainda atuar como uma restrição à autoridade do presidente em controlar a composição de seu gabinete.

Além dos poderes de indicação, as constituições concedem aos presidentes outras ferramentas com as quais podem se inserir na elaboração de políticas. Em termos gerais, quanto mais fortes e diversos esses poderes, mais limitada estará a legislatura para assumir um papel ativo e eficaz na formulação de políticas e no desenvolvimento de suas capacidades.

<sup>31</sup> Uma exceção parcial é o Uruguai, onde (como nos Estados Unidos) o presidente precisa da aprovação do Legislativo para as nomeações ministeriais.

Os poderes do presidente que contribuem para a sua capacidade de alterar unilateralmente o *status quo* podem ser chamados de *poderes proativos*<sup>32</sup> e são, entre outros, o de emitir decretos, determinar a agenda de discussão no Congresso e executar o orçamento. Os *poderes reativos*, em contraste, permitem ao presidente preservar o *status quo* contra os esforços da legislatura para mudá-lo e incluem o poder de veto parcial ou total e poderes exclusivos para apresentar legislação em determinadas áreas de políticas.

Em vários países, a constituição concede aos presidentes o poder de promulgar nova legislação por decreto, mesmo sem que a legislatura inicialmente delegue essa autoridade. Essa autoridade é aplicável na maioria das áreas de políticas na Argentina, no Brasil e na Colômbia, porém é restrita a questões econômicas no Equador e questões fiscais no Peru. Muito embora, na maioria dos casos, o Congresso tenha autoridade para anular o decreto, esse poder, mesmo assim, ajuda o presidente a controlar a agenda legislativa e a obter resultados que de outro modo não seriam possíveis. Por exemplo, no Brasil o presidente pode legislar por meio de medidas provisórias, que precisam ser ratificadas pelo Congresso dentro de 60 dias para que permaneçam em vigor. Se nada é feito em relação a uma medida provisória dentro dos primeiros 45 dias, ela é automaticamente encaminhada para o topo da agenda legislativa. Se o Congresso não aprova a medida provisória nesse período de 60 dias, o presidente pode reeditá-la, mas somente uma vez.

As constituições também concedem a diversos presidentes da região importantes poderes de definição da agenda de governo. Por exemplo, os presidentes no Brasil, na Colômbia e no Uruguai podem declarar “urgente” uma proposta instando o Congresso a agir dentro de um prazo definido. No Uruguai, um projeto de lei transforma-se em lei se o Congresso não agir dentro do prazo indicado. Outra forma de poder de definição da agenda, encontrada no Brasil e no Chile, é a capacidade do presidente de convocar uma reunião legislativa especial que somente as iniciativas apresentadas pelo Executivo são permitidas.

Em muitos países, o papel da legislatura com respeito à definição de políticas orçamentárias é limitado pelas restrições à autoridade da legislatura e por prerrogativas presidenciais especiais. Por exemplo, no Chile o Poder Executivo define os limites de gastos do orçamento e detém responsabilidade pela estimativa das receitas. A legislatura não pode aumentar as despesas de nenhuma rubrica orçamentária, nem aduzir emendas que aumentem o total de gastos; somente pode reduzir despesas ou rejeitá-las. Ademais, se o Congresso deixa de aprovar uma lei orçamentária dentro de 60 dias, a proposta original do Executivo converte-se em lei.

As constituições de vários países da região também propiciam aos presidentes mecanismos para impedir tentativas da legislatura de alterar as políticas de *status quo* sem o assentimento do presidente. O veto total, pelo qual o presidente pode recusar-se a assinar a totalidade de um projeto de lei aprovado pela legislatura, é comum em diversos sistemas presidencialistas, inclusive no dos Estados Unidos. Mas a vários presidentes latino-americanos também é concedido o poder de rejeitar elementos específicos de leis aprovadas pela legislatura.

Outra forma de poder reativo é quando o presidente recebe a autoridade exclusiva de propor uma legislação em certas áreas de políticas. Por exemplo, na Colômbia essa restrição imposta à legislatura aplica-se à estrutura dos ministérios, aos salários dos servidores públicos, à taxa de câmbio, ao comércio exterior e às tarifas e à dívida interna, entre outras áreas. Os monopólios legislativos presidenciais (isto é, áreas de iniciativa exclusiva) também são razoavelmente amplos no Brasil e no Chile.

<sup>32</sup> Ver Mainwaring e Shugart (1997).

**Quadro 3.5 Poderes legislativos dos presidentes na América Latina**

País	Poderes proativos			Poderes reativos					Poderes legislativos gerais <sup>b</sup>
	Para emitir decretos <sup>a</sup>	Executar o orçamento	Subtotal de poderes proativos <sup>b</sup>	Veto a projetos de lei	Veto parcial	Iniciativa exclusiva	Subtotal de poderes reativos <sup>b</sup>	Poder de plebiscito	
Chile	0,33	0,73	0,50	0,85	0,85	0,67	0,77	1,00	0,66
Brasil	1,00	0,91	0,96	0,15	0,15	0,67	0,38	0,00	0,62
Equador	0,33	0,73	0,50	1,00	0,69	0,33	0,62	1,00	0,59
Colômbia	0,67	0,64	0,6	0,31	0,31	0,67	0,46	1,00	0,59
Peru	0,67	0,73	0,70	0,15	0,15	0,33	0,23	1,00	0,50
Argentina	0,33	0,45	0,38	0,85	0,85	0,00	0,48	0,50	0,44
Panamá	0,17	0,55	0,33	0,77	0,77	0,33	0,58	0,00	0,43
Uruguai	0,17	0,64	0,37	0,54	0,54	0,33	0,45	0,00	0,38
El Salvador	0,00	0,82	0,35	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,33
Venezuela	0,33	0,64	0,46	0,08	0,08	0,00	0,04	1,00	0,30
Guatemala	0,33	0,18	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,29
República Dominicana	0,00	0,64	0,27	0,92	0,15	0,00	0,31	0,00	0,27
Honduras	0,33	0,36	0,34	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,26
México	0,17	0,36	0,25	0,92	0,00	0,00	0,26	0,00	0,24
Bolívia	0,00	0,27	0,12	0,85	0,00	0,33	0,38	0,00	0,23
Costa Rica	0,00	0,64	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,23
Paraguai	0,00	0,64	0,27	0,23	0,23	0,00	0,13	0,00	0,19
Nicarágua	0,00	0,73	0,31	0,15	0,15	0,00	0,09	0,00	0,19

<sup>a</sup> Fazem parte dessa medida tanto o poder dos presidentes de legislar unilateralmente (poder de emitir decretos) como o de definir a agenda legislativa (poder de definição da agenda), como a declaração de caráter de “urgência” da legislação, o que sugere um prazo reduzido para o Congresso tomar providências.

<sup>b</sup> Médias ponderadas.

*Nota:* As variáveis do Poder Legislativo são normalizadas em uma escala de 0 a 1 com base no intervalo de pontuações possíveis para cada variável.

*Fonte:* PNUD (2005).

Finalmente, o poder dos presidentes de submeter à votação dos cidadãos assuntos gerais de políticas ou leis em particular (poderes de plebiscito) pode ser valioso, mesmo quando não é usado, para exercer pressão sobre os legisladores para que apoiem o presidente. A magnitude desse poder depende da extensão de sua aplicabilidade em áreas de políticas e de ele ser também compartilhado pelo Congresso.

Conforme demonstrado no Quadro 3.5, os poderes legislativos gerais dos presidentes atingem o grau máximo no Chile, Brasil, Equador e Colômbia. Os poderes proativos também são consideráveis no Peru. Os poderes legislativos dos presidentes são mais fracos na

Nicarágua, Paraguai, Costa Rica e Bolívia.<sup>33</sup> Embora poderes legislativos significativos dêem ao presidente importantes instrumentos para negociar e definir a agenda legislativa, normalmente não substituem a necessidade de apoio adequado dos partidos. Decretos podem ser derrubados, iniciativas legislativas “urgentes” podem ser derrotadas e vetos podem ser anulados. Assim, fatores relativos ao partido e ao sistema eleitoral também são cruciais na determinação do papel da legislatura e da natureza das relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

### *Dinâmica partidária e incentivos eleitorais*

Conforme foi discutido, a probabilidade de que o presidente seja capaz de levar a cabo seu programa de governo é afetada pelo tamanho de seu contingente legislativo, o grau de fragmentação legislativa e o nível de centralização (ou disciplina) partidária. Esses fatores também tendem a afetar o papel desempenhado pela legislatura na formulação de políticas.

Quando os presidentes podem contar com o apoio de um partido majoritário disciplinado ou de uma coalizão, a função da legislatura pode ficar restrita. Por exemplo, apesar de ter poderes constitucionais relativamente baixos, os presidentes mexicanos anteriores a 1997 dominavam a formulação de políticas, visto que podiam contar com sólidas maiorias do Partido Revolucionario Institucional (PRI), governista nas duas casas do Congresso. Agora que o ocupante atual do governo, o Partido Acción Nacional (PAN), não possui maioria, a legislatura assume papel bem mais ativo na elaboração de políticas e a taxa de êxito das iniciativas do Poder Executivo sofreu queda acentuada.

Embora seja provável que um sistema partidário altamente fragmentado resulte em uma legislatura mais ativa, pode tender a limitar o papel desta última reduzindo-o simplesmente a um ator com poder de veto ou um foro em que se negociam gastos com benefícios particulares, em vez de ser uma arena para a formulação proativa de políticas ou a fiscalização efetiva do Executivo. A existência de um grande número de partidos, sobretudo quando estes dividem-se em facções internas, pode restringir as possibilidades de articulação sobre políticas tanto no âmbito da legislatura como entre o Executivo e o Legislativo.

Diferenças no nível de centralização e disciplina dos partidos também acarretam vantagens e desvantagens no que tange ao papel da legislatura como formulador de políticas. Por um lado, a centralização partidária pode ajudar os presidentes a garantir apoio na legislatura e facilitar negociações interpartidárias na formação de coalizões de governo, contribuindo assim para a adaptabilidade. Partidos centralizados que também apresentem uma orientação programática podem estimular os legisladores a adotar um foco de política voltado para os bens públicos da nação e não para a prestação de benefícios mais focalizados e limitados.

Por outro lado, altos níveis de centralização partidária tendem a limitar os incentivos dos legisladores e as possibilidades de resposta direta aos seus eleitorados, bem como seus incentivos à participação independente no processo de formulação de políticas e nas funções de fiscalização. A subserviência a líderes partidários, principalmente quando os partidos têm tendência a ser clientelistas, podem contribuir para o enfraquecimento da função de elaboração de políticas da legislatura e dos incentivos para que os legisladores invistam no desenvolvimento de capacidades do Congresso. Entretanto, embora os partidos descentralizados possam estimular maior independência em termos de políticas entre os legislado-

<sup>33</sup> PNUD (2005).



res e maior prestação de contas de legisladores individuais perante os eleitores se os partidos tiverem menor coesão, isso pode restringir a capacidade do eleitorado de cobrar responsabilidades de seus representantes com base em posições e conquistas de políticas nacionais, além de incentivar uma tendência entre os legisladores de satisfazer interesses geográficos estreitos.<sup>34</sup>

As regras eleitorais e o grau de centralização dos processos de nomeação de candidatos também podem influenciar as ambições e os incentivos de carreira dos legisladores, bem como sua experiência. Tendo em vista os altos índices de reeleição (em tor-

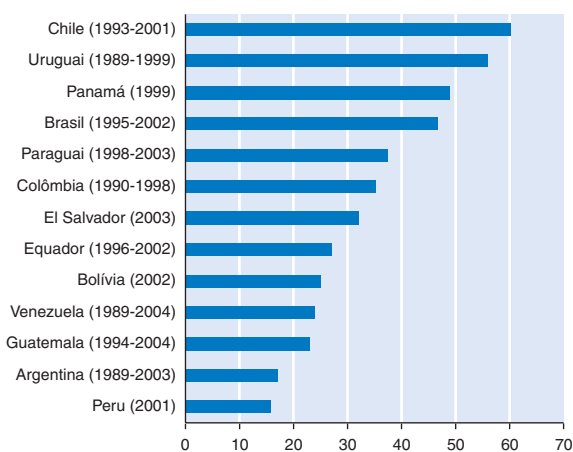
no de 90%) e as estruturas partidárias de razoável descentralização do Congresso dos Estados Unidos, os analistas postulam que as principais metas que motivam os legisladores são a conquista da reeleição e a progressão de suas carreiras na legislatura. Em contrapartida, na América Latina, onde o índice de reeleição tende a ser bem mais baixo, os legisladores normalmente são incentivados a trabalhar no sentido de promover uma carreira fora da legislatura (como no governo federal, estadual ou local) e também têm menos experiência. Seus objetivos de carreira muitas vezes são alcançados mais ao satisfazer os líderes partidários do que ao centralizar a atenção no atendimento dos interesses e reivindicações do eleitorado.

Conforme se observa na Figura 3.5, os índices de reeleição imediata no Congresso apresentam grandes variações entre os países. No Chile e no Uruguai, cerca de 60% dos legisladores são reeleitos de imediato; no Peru e na Argentina, menos de 20% retornam para um segundo mandato consecutivo. Na Costa Rica e no México (que não aparecem na figura), não é permitida a reeleição imediata, e somente cerca de 13% e 11% dos legisladores, respectivamente, acabam sendo reeleitos.

As complexas interações entre as diversas regras eleitorais e características do sistema partidário, e não fatores isolados, são o que determina o papel de elaboração de políticas da legislatura, conforme ilustram os exemplos a seguir.

Na Argentina, os líderes partidários locais controlam a composição da lista partidária local. Assim, a capacidade dos legisladores de seguir uma carreira independente é restringida de forma significativa. Em vez disso, geralmente procuram dar continuidade à carreira política em outros cargos eletivos, ou por nomeação. Em decorrência disso, os legisladores argentinos têm um forte incentivo a manter boas relações com seus líderes partidários locais. Esses líderes têm um objetivo político complexo: almejam maximizar o desempenho de seu partido na província, mas, ao mesmo tempo, querem salvaguardar sua posição no âmbito da estrutura partidária provincial. Para os líderes partidários locais, a ameaça de questionamento por parte

**FIGURA 3.5** Índices de reeleição imediata para a Câmara baixa da Assembléia Nacional



Fontes: Saiegh (2005) e compilação dos autores.

<sup>34</sup> Carey e Shugart (1995).

de legisladores populares constitui um forte incentivo para a redução da visibilidade nacional e provincial de seus subordinados locais, mediante o rodízio dessas pessoas pelos diversos cargos que o partido provincial pode oferecer. Os riscos eleitorais decorrentes da nomeação de candidatos menos conhecidos são atenuados pelas regras eleitorais da Argentina, em especial o uso de cédulas fornecidas pelo partido e a representação proporcional com lista fechada. Os eleitores tendem a votar na lista do partido, e não nos nomes contidos na lista. Logo, a capacidade de um presidente de influenciar os legisladores de seu próprio partido depende, em parte, do apoio do líder do partido provincial ao governo.<sup>35</sup>

Na Colômbia, o sistema partidário é caracterizado por elevada concorrência intrapartidária. Nos últimos 15 anos, houve uma proliferação de partidos e movimentos pequenos. Em nível nacional, 45 movimentos/listas eleitorais obtiveram ao menos uma vaga na Câmara baixa, nas eleições de 2002, e mais de 900 participaram das eleições. A existência de alta concorrência intrapartidária enfraqueceu a liderança política, o que levou, em última análise, à fragmentação das organizações partidárias. Os partidos deixaram de ter um meio de controlar as carreiras trilhadas pelos líderes e candidatos políticos locais (ver Capítulo 7).

No Chile, o sistema eleitoral binominal, com dois membros eleitos por distrito, cria fortes incentivos à formação de duas coalizões eleitorais. Os partidos ou alianças eleitorais podem conquistar as duas cadeiras disponíveis somente se a lista vencedora receber ao menos o dobro do total de votos da lista que ficar em segundo lugar na contagem. Tendo em vista os incentivos eleitorais, os legisladores preocupados em manter seus lugares no Congresso sabem que a saída de uma das principais coalizões implica significativos riscos eleitorais. A imposição desse sistema de votação em um país caracterizado por cerca de cinco partidos políticos efetivos resultou no controle da maioria da Câmara dos Deputados pela coalizão governista Concertación, desde a restauração da democracia, em 1989. Portanto, os incentivos com base no sistema eleitoral contribuíram para um forte apoio legislativo aos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo.

### *Organização da legislatura*

A função de formulação de políticas da legislatura também é afetada por suas características organizacionais que, por sua vez, são influenciadas por fatores do meio, como as estipulações constitucionais, dinâmica do sistema partidário e incentivos eleitorais.

Ante o tamanho avultado e a falta de especialização do Congresso como um todo, para que as legislaturas possam desempenhar papel ativo na definição do conteúdo das políticas e fiscalizar o Poder Executivo, precisam fazê-lo por meio de comitês competentes. A maior parte das legislaturas da América Latina possui comitês permanentes com competência específica em termos de políticas. Por rotina, a legislação é encaminhada a eles antes de ser apreciada pelo plenário da Câmara. As funções dos comitês variam de um país para outro dependendo das regras procedimentais, dos recursos e do grau de especialização dos comitês e de seus membros legislativos, além de fatores políticos mais amplos, como o vigor e a organização dos partidos políticos.

O número de comitês varia muito e não necessariamente corresponde ao tamanho da legislatura. Se existe um grande número de comitês em relação ao tamanho da casa, os legisladores tenderão a participar de vários comitês ao mesmo tempo, o que pode limitar sua capacidade de concentrar esforços e acumular conhecimentos especializados. Ademais, a eficiência

<sup>35</sup> Jones (2005). Ver também Jones et al. (2002).

da legislatura pode ser atingida se houver o hábito de encaminhar a legislação para vários comitês por causa da sobreposição de competências dos comitês em termos de políticas.

As regras legislativas também configuram o tamanho dos comitês, o modo de seleção dos membros e líderes do comitê e o número de comitês em que cada legislador pode atuar. Se os comitês forem excessivamente grandes, sua capacidade de funcionamento eficaz pode ficar limitada. O rodízio freqüente da composição e da liderança dos comitês pode restringir o grau de especialização que os membros desenvolvem e, por conseguinte, sua eficácia na elaboração de políticas. O nível de exercício de controle sobre as designações e nomeações a posições de liderança no comitê por parte dos líderes partidários pode fortalecer sua posição na manutenção da disciplina do partido. No Brasil e na Colômbia, a prerrogativa dos líderes partidários para gerir os comitês, organizar a agenda legislativa e direcionar os recursos públicos ajuda a impor certa disciplina partidária, a despeito de regras eleitorais que permitem ou estimulam a independência dos legisladores.<sup>36</sup>

Na maioria dos países latino-americanos, as nomeações de membros e líderes de comitês dão-se em base partidária. Espera-se que a composição dos comitês reflita a composição partidária da legislatura como um todo. Em vez de distribuir os cargos importantes e as posições de liderança nas comissões com base no tempo de casa, como tem sido a prática no Congresso dos Estados Unidos até recentemente, na maior parte das legislaturas latino-americanas os líderes de partidos ou os grupos partidários distribuem esses cargos de acordo com outros critérios, como a fidelidade partidária.

A existência de uma extensa e competente equipe para prestar assistência aos legisladores com as tarefas administrativas, pesquisa e análise e preparo de documentos é imprescindível para permitir aos comitês avaliar os projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo e supervisionar a implementação das políticas de forma eficiente. Embora a abrangência das equipes de comitês varie bastante de um país para outro, na maioria dos países ela é deficiente em relação às funções atribuídas aos comitês. Por exemplo, em El Salvador, cada comitê possui apenas um assistente técnico e um secretário, mas espera-se que eles exerçam os três tipos de funções.

Em alguns poucos países, há uma equipe profissional para assistir os comitês (e partidos) legislativos na pesquisa e na análise. Por exemplo, no Brasil, uma unidade de pesquisa com cerca de 35 profissionais presta assistência ao comitê de orçamento da Câmara dos Deputados. O Chile possui uma unidade legislativa (relativamente pequena) de pesquisa orçamentária; diversos profissionais da equipe também assessoram o comitê de orçamento. Na Colômbia, um número relativamente grande de profissionais da equipe auxilia o comitê de orçamento.

### **Agrupamento de legislaturas por tipo**

Apesar da recente proliferação de pesquisas sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo na América Latina, o conhecimento comparativo do funcionamento das instituições legislativas ainda é bastante limitado. Assim, por enquanto, ainda não é possível fazer uma classificação detalhada e empiricamente precisa das legislaturas latino-americanas em termos de sua função na elaboração de políticas.

Esta seção apresenta uma categorização exploratória das legislaturas latino-americanas, com base nas informações disponíveis, que ainda está longe de ser completa. As legislaturas

<sup>36</sup> Alston et al. (2005a); Cárdenas, Junguito e Pachón (2005).

podem ser agrupadas de acordo com a natureza de sua função na elaboração de políticas e na intensidade com que cumprem essa função.<sup>37</sup> Em parte, a natureza da função é determinada por suas capacidades, incluindo-se a experiência e a qualificação dos legisladores, a força e o grau de especialização dos comitês e a disponibilidade de equipe profissional de apoio e unidades de pesquisa. Mas, conforme foi discutido, a função também é afetada por incentivos eleitorais e partidários e pelo equilíbrio dos poderes constitucionais e partidários e entre os poderes Executivo e Legislativo. Na categorização empregada nesta seção, a ênfase é dada às capacidades legislativas, mas há também uma avaliação mais qualitativa do papel efetivo desempenhado pelas legislaturas.

- As *legislaturas relativamente limitadas*, em geral, aprovam as propostas do Poder Executivo com apenas algumas pequenas alterações, não sendo muito ativas ou eficientes na fiscalização do Executivo.
- As *legislaturas reativas obstructionistas* têm potencial de maior atividade na formulação de políticas, mas sua função primordial é a de um ator com poder direto de veto, geralmente obstruindo ou aprovando as propostas do Executivo. Esse tipo de legislatura raramente participa intensamente no refinamento do caráter técnico e distribucional das políticas propostas pelo Executivo, ou na supervisão ativa da execução das políticas.
- As *legislaturas reativas construtivas* podem desempenhar as funções que caracterizam as legislaturas obstructionistas reativas, mas conseguem influir bastante na definição do conteúdo das políticas fazendo emendas às propostas do Executivo. Podem, também, cumprir a função de fiscalização com certa eficiência.
- As *legislaturas proativas*, além de desempenhar o papel das legislaturas reativas obstructionistas e reativas construtivas, podem, eventualmente, tomar a iniciativa de definir a agenda de políticas e elaborar propostas de políticas. Nenhuma legislatura da região demonstrou de forma constante essas características proativas.

As legislaturas que contam com legisladores mais experientes, sistemas de comitês bem desenvolvidos e equipe numerosa de apoio tendem a ser mais construtivas e/ou proativas. As legislaturas com capacidades mais fracas tendem a exercer função limitada na formulação de políticas ou a ser ativas, mas apenas de forma obstructionista, não construtiva.

O Quadro 3.6 compara as legislaturas latino-americanas com base em diversos indicadores que procuram medir algumas das dimensões das capacidades legislativas. Cinco são indicadores quantitativos e objetivos. Os primeiros dois avaliam a confiança da população e do empresariado no desempenho do Congresso. O terceiro e quarto indicadores (média de anos de experiência como legislador e porcentagem de legisladores com nível superior) tentam estimar as qualificações e experiência dos legisladores. O número médio de participações em comitês por legislador procura medir o grau de especialização dos comitês legislativos e, por conseguinte, sua eficiência. Os três indicadores seguintes — poder dos comitês, qualidade da legislatura como local para a construção de uma carreira e especialização técnica — foram formulados por Sebastián Saiegh, que se baseou em diversas fontes secundárias, mas principalmente na pesquisa de legisladores da Universidade de Salamanca.<sup>38</sup> A úl-

<sup>37</sup> Com algumas diferenças na definição e nomenclatura das categorias, a tipologia é extraída de Morgenstern (2002).

<sup>38</sup> Saiegh (2005), com base em PELA (2005).

**Quadro 3.6 Síntese das medidas de capacidade das legislaturas**

País	Confiança no Congresso, média <sup>a</sup>	Efetividade dos órgãos legislativos <sup>b</sup>	Experiência média dos legisladores (anos)	Porcentagem dos legisladores com nível superior <sup>c</sup>	Número médio em comitês por legislador	Força dos comitês	Conveniência para seguir uma carreira	Especialização técnica	Índice de capacidade do Congresso
Argentina	20,5	1,63	2,9	69,6	4,50	Médio	Baixo	Baixo	Baixo
Bolívia	19,9	1,8	3,3	78,4	1,66	Médio	Médio	Médio	Médio
Brasil	24,9	3,1	5,5	54,0	0,92	Médio	Alto	Alto	Alto
Chile	36,0	3,7	8,0	79,4	1,95	Alto	Alto	Alto	Alto
Colômbia	20,3	2,7	4,0	91,6	0,86	Alto	Alto	Médio	Alto
Costa Rica	29,9	2,2	2,6	80,4	2,09	Alto	Médio	Baixo	Médio
El Salvador	27,7	2,1	3,9	64,0	2,44	Médio	Alto	Baixo	Médio
Equador	13,3	1,7	3,5	83,1	1,26	Alto	Médio	Baixo	Médio
Guatemala	19,9	1,8	3,2	68,4	3,24	Baixo	Médio	Baixo	Baixo
Honduras	30,8	2,6	3,0	73,1	2,34	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
México	27,4	2,0	1,9	89,5	2,43	Alto	Médio	Médio	Médio
Nicarágua	23,1	1,6	3,5	85,6	1,96	Baixo	Médio	Médio	Médio
Panamá	22,5	1,8	5,8	81,3	1,86	Médio	Alto	Baixo	Médio
Paraguai	25,0	2,2	5,5	75,4	3,15	Baixo	Alto	Baixo	Médio
Peru	22,1	1,7	5,2	92,9	2,44	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
República Dominicana	n.a.	2,0	3,1	49,6	3,54	Baixo	Alto	Baixo	Baixo
Uruguai	38,2	2,7	8,8	68,4	0,98	Alto	Alto	Baixo	Alto
Venezuela	27,8	1,4	4,9	74,6	0,97	Médio	Médio	Baixo	Médio

<sup>a</sup> Latinobarómetro (1996-2004).<sup>b</sup> Fórum Econômico Mundial (2004-2005).<sup>c</sup> PELA (2002).

n.a.: não se aplica. Como a República Dominicana somente foi incluída na pesquisa de 2004, não há uma média.

Fontes: Latinobarómetro (1996-2004); Fórum Econômico Mundial (2005); PELA (vários anos); e Saiegh (2005).

**Quadro 3.7 Capacidade da legislatura e tipos de legislatura**

Tipo de Congresso	Índice de capacidade do Congresso		
	Baixo	Médio	Alto
Reativo limitado	Argentina (1989-presente) Peru (1993-2000)	Panamá (1989-presente) Paraguai (1989-93) Venezuela (1999-presente)	
Reativo obstrucionista	Argentina (1983-89) Guatemala (1985-presente) Peru (2001-presente)	Bolívia (1982-presente) Equador (1979-presente) Nicarágua (1990-presente) Venezuela (1989-98)	
Reativo construtivo		Costa Rica (1978-presente) México (1997-presente) Paraguai (1993-presente)	Brasil (1985-presente) Chile (1990-presente) Colômbia (1991-presente) Uruguai (1985-presente)

Fontes: Saiegh (2005) e compilação de autores.

tima coluna enquadra as legislaturas nas categorias “alto”, “médio” e “baixo” segundo o índice agregado, resultante da combinação de todos os indicadores citados.<sup>39</sup> A inclusão das variáveis subjetivas não provoca alterações profundas no índice geral ou nos agrupamentos de países correspondentes.<sup>40</sup> Contudo, é importante ressaltar que o índice de capacidade do Congresso deve ser considerado tão-somente um esforço preliminar e imperfeito de apreender esse importante aspecto das capacidades de formulação de políticas dos países.

Em seguida, o Quadro 3.7 compara as avaliações das capacidades da legislatura, derivadas da análise anterior a uma avaliação qualitativa das funções efetivas desempenhadas pelas legislaturas da região. As legislaturas com maiores capacidades tendem a assumir papel mais construtivo no processo de formulação de políticas. Porém, o equilíbrio partidário do poder é importante para determinar se uma legislatura com capacidades relativamente limitadas é razoavelmente inativa ou ativa, mas obstrucionista.

Como as características das legislaturas afetariam os traços essenciais das políticas públicas? Em geral, as legislaturas relativamente marginais não interfeririam na adaptabilidade das políticas. Entretanto, tenderiam a gerar maior volatilidade de política, exceto nos ca-

<sup>39</sup> Os países foram distribuídos entre diferentes agrupamentos por meio da análise de *clusters*, uma técnica estatística empregada para classificar casos em grupos, ou *clusters*, de forma que haja um forte grau de associação entre os membros do mesmo *cluster* e um fraco grau entre os membros de *clusters* diferentes.

<sup>40</sup> A correlação entre o índice de capacidade do Congresso e um índice objetivo que exclui as variáveis subjetivas é 0,91.

sos de predomínio prolongado de um único partido ou de níveis reduzidos de polarização ideológica. Além disso, a probabilidade seria de que houvesse menos restrições à orientação das políticas para o interesse privado, dadas as deficiências da representação da cidadania no processo de formulação de políticas e na fiscalização do Executivo.

As legislaturas obstrucionistas provavelmente reduziriam a adaptabilidade das políticas, considerando a maior dificuldade de se obter a aprovação das reformas propostas pelo Executivo. Ao mesmo tempo, se um Congresso fragmentado impede em grande medida a negociação intertemporal, as políticas podem não ser formuladas tendo como objetivo a sua durabilidade.

As legislaturas construtivas reativas deveriam contribuir para a maior consideração do interesse público, tendo em vista sua capacidade mais ampla com respeito a representação e fiscalização. Elas também podem limitar a volatilidade, ao facilitar acordos intertemporais e atuar como freio de mudanças mal concebidas de políticas.

## Os presidentes

Na América Latina, os presidentes desempenham um papel de preeminência na definição do programa de governo e na formulação de propostas de políticas. Como a função central do presidente influencia os resultados das políticas? Qual é a experiência efetiva dos presidentes em termos de sua capacidade de obter a aprovação de seus programas e manter sua influência e prestígio e de sua consideração do interesse público? As respostas a essas perguntas devem concentrar-se nos fatores que restringem, habilitam e motivam escolhas e atos do presidente. Além disso, já que o cargo do presidente tem importância especial na América Latina, certos atributos pessoais de liderança também têm um papel a cumprir (ver a exposição abaixo e o Boxe 2.1).

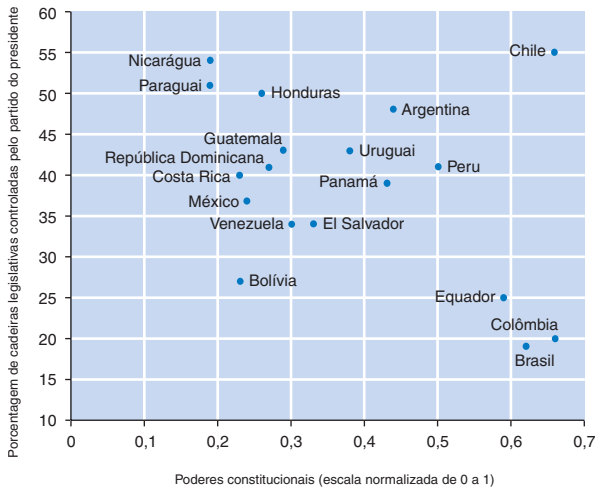
### Restrições

Entre os fatores que restringem as opções estratégicas do presidente e as escolhas de política estão seus poderes constitucionais e partidários.

- Os *poderes legislativos constitucionais*, como a autoridade de emitir decretos e executar o orçamento, propiciam aos presidentes um instrumento de negociação e, influência sobre a agenda legislativa, além de um meio (em potencial) de contornar uma legislatura recalcitrante.
- Os *poderes não legislativos*, como o poder de nomear membros do gabinete, são importantes para configurar a eficiência das políticas do governo, bem como para obter apoio político nos partidos e fortalecer a disciplina partidária.
- Os *poderes partidários* dizem respeito à proporção de vagas controladas pelo partido do presidente no Congresso e a coesão do(s) partido(s) governistas.

*As medidas tradicionais dos poderes presidenciais captam de modo imperfeito a experiência efetiva dos presidentes em termos de sua capacidade de obter a aprovação de seus programas e manter sua influência e prestígio.*

Em geral, os presidentes dotados de poderes partidários e constitucionais mais amplos têm maior margem de manobra no desenvolvimento e na execução de seus programas de

**FIGURA 3.6 Poderes constitucionais vs. poderes partidários dos presidentes**

Fontes: Com base em dados do PNUD (2005) e de Jones (2005).

do Congresso. Em outros, como na Bolívia, os presidentes são relativamente fracos em termos tanto de seus poderes legislativos como partidários. Brasil, Colômbia e Equador se destacam como casos em que os presidentes são poderosos em termos constitucionais, mas a importância de seus partidos no Congresso é pequena. O inverso em geral tem sido o caso em Honduras e no Paraguai.

Tais indicadores tradicionais de poderes presidenciais apenas captam de modo imperfeito a verdadeira experiência dos presidentes. Por exemplo, apesar de os presidentes do Brasil e do Equador serem fortes em termos constitucionais, mas fracos em termos partidários, suas experiências nos últimos dez anos foram notavelmente diferentes. No Brasil, os presidentes tendem (desde 1994) a reter a popularidade e razoáveis níveis de apoio legislativo ao longo de seus mandatos, ao passo que, no Equador, os últimos três presidentes eleitos batalharam para aprovar sua proposta de legislação e não conseguiram concluir seus mandatos.

Exemplos como esses sugerem que os presidentes se confrontam com outras restrições além daquelas que aparecem na Figura 3.6. Tendo em vista a correlação entre esses diversos fatores restritivos, as medidas tradicionais de poder presidencial não são suficientes para explicar as diferenças em termos de resultados e comportamento. As diferenças nos incentivos presidenciais podem contribuir para explicar as diferenças nos resultados.

### Incentivos

Como os presidentes são eleitos pela maioria ou pluralidade dos votos da nação, seus incentivos eleitorais são mais “amplos” do que os incentivos eleitorais dos legisladores individuais, que normalmente são eleitos em jurisdições regionais menores e, portanto, não se dedicam na mesma medida a proporcionar bens públicos nacionais. Por isso, os presidentes têm uma perspectiva mais nacional e abrangente na base do seu eleitorado. Mas fica evidente pelos escândalos envolvendo corrupção que algumas vezes atingiram presidentes latino-americanos que, durante ou após seus mandatos, as ambições dos presidentes nem sem-

governo. Os presidentes com fracos poderes partidários podem conseguir compensar essa limitação usando seus poderes constitucionais para ampliar seu apoio político e/ou aumentar seus recursos de negociação com relação ao Congresso. A Figura 3.6 mostra a relação entre os poderes constitucionais gerais dos presidentes e seus poderes partidários, conforme mensuração da proporção média de vagas controladas por seu partido na legislatura após as duas últimas eleições.

Em alguns países, como no Chile e na Argentina, os presidentes detêm poderes razoáveis em termos constitucionais, e seus partidos normalmente controlam uma fatia expressiva das cadeiras



pre se limitam a servir ao bem público — e mesmo que a intenção continue sendo essa, eles nem sempre são bem sucedidos.

Além do objetivo de servir ao interesse público, os presidentes, assim como a maioria dos políticos, são movidos por ambições pessoais e políticas. Por outro lado, a maioria dos presidentes está preocupada em aumentar e/ou manter sua popularidade, influência política e poder, em parte a fim de aumentar sua eficácia como líderes, mas também para aumentar as possibilidades de que seus ideais e programas triunfem sobre os dos outros. Por outro lado, os presidentes também são motivados por ambições pessoais e políticas um pouco mais estreitas, como reter sua posição de liderança sobre o partido político, reeleger-se como presidente (se isso for permitido pela constituição, ou se não for muito difícil alterá-la), recompensar amigos e aliados que os ajudaram a chegar à presidência e os estão ajudando a manter-se lá ou a incrementar o número de seguidores e o poder de seu partido no longo prazo.

Em certos ambientes institucionais, essas ambições pessoais e políticas não constituem grave interferência no objetivo de servir ao interesse público em geral. A melhor forma de concretizar o desejo de um presidente de aumentar sua estatura no âmbito do partido, fortalecer a base de sustentação do partido ou ser reeleito, por exemplo, em alguns contextos, é manter ou ampliar o apoio difuso dos cidadãos ou dos correligionários do partido à sua presidência. Em outros contextos institucionais, essas ambições mais limitadas, ou as necessidades de exercício do poder, podem resultar em desvios maiores do interesse público.

O grau de clientelismo dos partidos, por exemplo, é uma importante restrição à orientação pública. Nos sistemas partidários clientelistas, o presidente tende a se concentrar na geração e redirecionamento dos recursos públicos necessários para manter a rede de apoio clientelista do partido, em vez de adotar políticas voltadas para o interesse público geral. De modo semelhante, se os partidos forem relativamente descentralizados, como por exemplo na Argentina, então o presidente pode se ver forçado a negociar com líderes partidários regionais e distribuir recursos a distritos onde o apoio desses intermediários do poder é imprescindível para a aprovação de legislação e para a manutenção da autoridade dentro do partido.

Outros tipos de pressões para desviar-se do interesse público geral tendem a ser gerados em contextos em que o sistema partidário é clientelista e altamente fragmentado, como na Bolívia e no Equador. Dado o grande número de partidos que geralmente precisa participar da formação da coalizão e os interesses divergentes e geograficamente concentrados que os partidos representam, os custos de manutenção das coalizões políticas e do apoio da sociedade, em termos de concessões de políticas a interesses especiais, e a distribuição de favores e de gastos particulares podem resultar em consideráveis desvios das políticas ótimas.

As implicações de restrições como essas sobre os incentivos do presidente são claras no caso do Equador. Quando indagado por um repórter se esperava completar seu mandato após a deposição prematura dos dois presidentes eleitos anteriores, o Presidente Gustavo Noboa (2000-2002) declarou: “Sou como os membros dos Alcoólatras Anônimos. Enfrento as coisas um dia de cada vez”.<sup>41</sup> É evidente que, se os presidentes do Equador têm tanta dificuldade para angariar apoio no Congresso para aprovar suas propostas de políticas e precisam se preocupar meramente com a sobrevivência quotidiana, seus horizontes temporais tenderão a ser bastante curtos e a não favorecer negociações intertemporais com outros atores para melhorar os resultados das políticas.

<sup>41</sup> Andrés Oppenheimer, “Region May Need European-Style Prime Ministers”, *Miami Herald*, 24 de abril de 2005.

Inúmeras outras configurações institucionais podem criar incentivos ao presidente para desviar-se da busca do interesse público. Embora a fragmentação política excessiva acarrete seus próprios custos, um partido governista dominante em termos eleitorais, poderes presidenciais fortes, partidos institucionalmente frágeis, um Congresso fraco e/ou um Supremo Tribunal refém da política podem estimular os presidentes a colocar seu próprio poder ou ambições materiais à frente do serviço ao bem público. Na ausência de freios e contrapesos, os presidentes eleitos em um dado momento com a maioria ou pluralidade do voto popular podem usar essa autoridade e controle temporários do Estado para eliminar outros desafios em potencial ao seu poder e distorcer o processo eleitoral em seu favor.

### *A superação das restrições*

Em certa medida, os presidentes podem superar restrições e delinear os resultados de seu governo por meio de escolhas estratégicas, por exemplo, na maneira de retratar e ordenar suas prioridades de políticas, o recurso à consulta popular, o uso de seus poderes legislativos ou a negociação com oponentes em potencial na legislatura, e o exercício de seus poderes para nomear ministros e outros representantes do governo.

Além disso, o poder do presidente, além de suas funções formais, parece estar rodeado por aquilo que foi chamado de carisma institucional. Trata-se de um tipo de influência derivada da forma com que o cargo é percebido pelas pessoas, o que às vezes proporciona uma margem de ação bem mais ampla, sobretudo em tempos de crise. O carisma institucional adquire ainda mais valor em combinação com habilidades interpessoais que podem aumentar de modo expressivo o real poder da presidência. Não é possível determinar objetivamente em que medida esses traços aumentam a autoridade do presidente, mas a experiência mostra que sua contribuição para o processo de formulação de políticas e para a execução das políticas pode ser decisiva.

# As equipes de governo, a burocracia, os governos sub-regionais e o Poder Judiciário

*Justiça e poder precisam ser unificados, para que tudo que é justo possa ser poderoso, e para que tudo que é poderoso possa ser justo.*

— Blaise Pascal, matemático, físico e filósofo francês (1623–1662)

Este capítulo concentra-se em outros quatro atores que possuem funções formalmente atribuídas no processo de formulação de políticas: a equipe de governo, a burocracia, os governos subnacionais e o Poder Judiciário. Assim como foi o caso com os atores analisados no Capítulo 3, a amplitude e natureza dos papéis desempenhados por esses atores variam consideravelmente de país para país, em parte por causa das diferenças nas regras formais e informais associadas ao ator, e em parte por causa de interações com características do processo de formulação de políticas no sentido mais amplo. Tendo em vista o foco deste relatório, a exposição acerca dos governos subnacionais ficará restrita a uma análise do potencial de sua função para influenciar as decisões de política nacional ou sua execução.

*Características relativas a estabilidade, coordenação e formação de equipes de governo costumam ter efeitos importantes sobre os traços essenciais das políticas públicas.*

### As equipes de governo<sup>1</sup>

A função de elaboração de políticas das equipes de governo é um pouco mais ambígua nos sistemas presidencialistas do que nos sistemas parlamentaristas. Nos sistemas presidencialistas “puros”, o Poder Executivo fica concentrado em uma pessoa: o presidente. Assim, os ministros costumam ter um papel mais restrito como assessores do presidente. Em contrapartida, nos sistemas parlamentaristas, os ministros normalmente também atuam como

<sup>1</sup> Esta seção baseia-se no trabalho de Martínez-Gallardo (2005b).

membros do Parlamento e, juntamente com o chefe do governo, possuem responsabilidades coletivas perante ele. Em parte em função de sua condição ambígua, a equipe de governo, como órgão colegiado na maioria dos sistemas presidencialistas da América Latina, não parece exercer influência importante sobre as políticas. Mas, dado o caráter de informalidade com que em geral funcionam as equipes de governo e a natureza privada das reuniões nos países latino-americanos, pouco se conhece a respeito da forma como as decisões são efetivamente tomadas, ou mesmo quem são os participantes e qual é a frequência com que a equipe realiza reuniões colegiadas.

Apesar disso, é evidente que os ministros, ao menos como indivíduos, exercem papéis-chave em cada estágio da formulação de políticas. Os ministros e as pessoas imediatamente abaixo deles na hierarquia burocrática fornecem o conhecimento e a especialidade necessários à formulação das políticas. A legislatura e os partidos políticos raramente dispõem de recursos comparáveis que lhes permitam ter a mesma participação central na formulação das políticas públicas. Os ministros também advogam e defendem propostas e decisões de políticas específicas, bem como fazem os projetos de lei passar pelo crivo da legislatura. Os ministros dedicam-se à interpretação e aplicação da legislação promulgada por meio da autoridade normativa do Executivo. Eles dirigem grandes órgãos burocráticos e estão encarregados de avaliar e supervisionar os detalhes da implementação das políticas. As equipes de governo também atuam como uma ferramenta para a formação de coalizões governamentais e legislativas. Os presidentes cujos partidos não possuem maioria na legislatura podem ajudar a assegurar o apoio de membros de outros partidos por meio de nomeações para o ministério.

### ***Características das equipes de governo e da formulação de políticas***

Características relativas a estabilidade, coordenação e formação de equipes de governo costumam ter efeitos importantes sobre os traços essenciais das políticas públicas.

#### ***Estabilidade das equipes de governo***

Para promover políticas de longo prazo e permitir aos ministros levar a cabo a execução de programas e políticas, pode ser necessário um certo nível de estabilidade para os membros da equipe de governo. A freqüente troca de ministros tende a promover uma ênfase no prazo mais curto das políticas e mudanças mais freqüentes em seu rumo. A permanência no cargo por períodos mais longos facilita e aprimora a eficiência da delegação de responsabilidades e tarefas aos burocratas, o que é essencial para a implementação eficaz das políticas. Mudanças freqüentes na equipe de governo deixam lacunas de liderança que podem contribuir para a inércia burocrática e até para a corrupção. Ademais, o exercício do cargo por mais tempo permite aos ministros acumular valiosa experiência específica à área de política em que trabalham e desenvolver aptidões políticas e gerenciais que costumam melhorar a qualidade de seu desempenho nas diferentes funções de formulação de políticas.

Na América Latina, em geral, a estabilidade da equipe de governo é baixa. Entre 1990 e 2000, quase um quarto (22%) de todos os ministros considerados em uma amostra de 12 países latino-americanos permaneceu na mesma pasta por menos de seis meses. Três quartos (75%) de todos os ministros permaneceram na pasta por menos de dois anos (embora os mandatos presidenciais variassem entre quatro e seis anos). A Figura 4.1 compara os países em termos do número médio de diferentes indivíduos que trabalharam em um dado ministério de 1988 a 2000. Os países com a maior instabilidade de equipe de governo são: Equa-

dor, Brasil, Venezuela e Colômbia. As equipes são mais estáveis em Uruguai, Costa Rica e Chile.

### Capacidade de coordenação

A capacidade dos ministros de se coordenar entre si e de cooperar com outras instituições, inclusive a estrutura burocrática, tende a surtir um grande efeito sobre o processo de formulação de políticas em si e sobre as características dos resultados das políticas. Um fator que afeta a capacidade de coordenação está ligado à composição partidária da equipe de governo. Quanto maior o número de partidos participantes da equipe e quanto maior a diver-

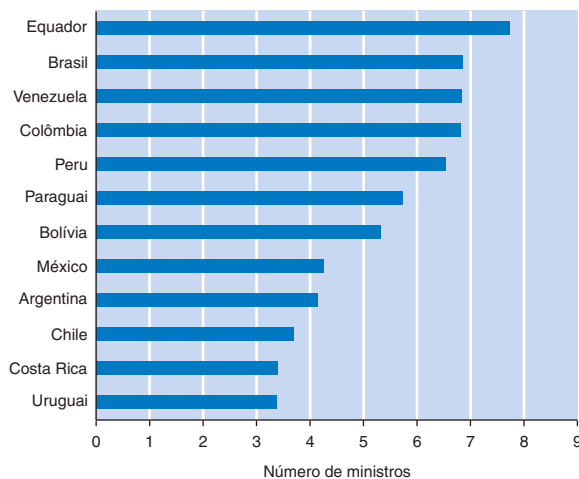
gência de ideologias e interesses entre eles,<sup>2</sup> maiores as chances de surgirem dificuldades de articulação, que tendem a ser de grandes proporções. Os governos com maioria de partido único tendem a conseguir minimizar os custos de obtenção de consensos e de tomada de decisões, ao passo que para os governos de coalizão pode ser mais difícil coordenar as políticas.

O contraste entre os governos do Partido Revolucionario Institucional (PRI) no México e os governos de coalizão na Argentina é ilustrativo. Durante o período da hegemonia do PRI no México, a coordenação da equipe de governo foi auxiliada pela centralização do poder no presidente, que era o líder de fato do partido, e pelo alto grau de coesão ideológica da equipe de governo. Em contrapartida, durante o governo do presidente Fernando de la Rúa, na Argentina, embora a maioria dos ministérios fosse encabeçada por políticos do partido do presidente, o Partido Radical, os políticos de um partido rival, o Frepaso, receberam os ministérios do Trabalho e Assuntos Sociais. O poder foi dividido ainda mais no âmbito dos ministérios por meio da nomeação de vice-ministros de um partido diferente do partido do ministro. Essa divisão gerou problemas de coordenação, já que os vice-ministros às vezes reportavam-se ao líder de seu partido em vez de responder ao ministro, e os ministros do Frepaso, em alguns casos, reportavam-se aos líderes partidários, não ao presidente.<sup>3</sup>

A coordenação com a burocracia costuma ser melhorada pela estabilidade relativa da equipe de governo, e também pela nomeação de altos funcionários públicos (não políticos) para cargos na equipe de governo e no subsecretariado.

O instrumento institucional mais comum usado para fomentar a coordenação da equipe de governo na América Latina são os gabinetes temáticos ou comitês interministeriais. No México, por exemplo, o governo de Ernesto Zedillo tinha um gabinete de Segurança, um

**FIGURA 4.1** Instabilidade da equipe de governo (número de ministros por pasta — 1988-2000)



Fonte: Martínez-Gallardo (2005b).

<sup>2</sup> A divergência pode ser não apenas ideológica, mas também de interesses em sentido mais amplo. Por exemplo, os membros da equipe de governo podem ser oriundos de diferentes partidos concentrados em determinadas regiões do país, ou que representam conjuntos muito distintos de interesses da sociedade.

<sup>3</sup> Martínez-Gallardo (2005a).

gabinete Econômico e um gabinete para Assuntos Agrários. No atual governo de Vicente Fox, os gabinetes temáticos são: Crescimento com Qualidade, Ordem e Respeito, e Desenvolvimento Humano e Social. Na Argentina, desde 1993, já foram feitas diversas tentativas no sentido de estabelecer um gabinete especial para a política social. Tanto no México como na Argentina, as evidências sugerem que esses gabinetes temáticos têm tido eficácia limitada na promoção da melhoria da coordenação entre os ministérios.<sup>4</sup> A frequência das reuniões tem dependido do presidente e das prioridades da agenda política; em certas fases do mandato de governo, os gabinetes temáticos praticamente nunca se reuniram.

Um importante traço das equipes de governo latino-americanas tem sido o papel central desempenhado pelo ministério da Fazenda e, em sentido mais amplo, por um número limitado de ministérios técnicos. O ministério da Fazenda tem dominado o processo orçamentário e conseguido dar prioridade a suas metas no programa de governo do presidente. Assim, a Fazenda tem ocupado posição privilegiada em relação a outros ministérios e, em alguns casos, aos governadores regionais. Esse papel predominante tem sido apoiado em alguns níveis por disposições da constituição, pela relativa debilidade da legislatura no processo orçamentário e pela contratação mais competitiva e a maior estabilidade do quadro do ministério da Fazenda e sua competência institucional superior. O predomínio de um ministério na equipe de governo pode incrementar a coordenação em relação a algumas metas de políticas, mas enfraquecê-la com relação a outras.

Outra possível causa de má coordenação está relacionada à estrutura da equipe de governo. É de se esperar que um número excessivo de ministros ou de unidades formuladoras de política com jurisdição sobre certa esfera de política pública limite a capacidade de desenvolver políticas consistentes ao longo do tempo, que sejam implementadas de forma coerente. Contudo, o número de ministérios por si só pode não retratar com precisão a possibilidade de sobreposição de jurisdições, ou a tendência de mudanças frequentes em suas áreas de competência.

Um caso ilustrativo é a Argentina. Muito embora o número de ministérios seja determinado por lei, os presidentes driblaram as restrições legais criando secretarias com nível ministerial. Além disso, têm havido frequentes reorganizações ministeriais, que em muitos casos envolvem a redistribuição das jurisdições no plano das secretarias e subsecretarias.<sup>5</sup> Durante o mandato do Presidente Carlos Menem, por exemplo, os ministérios da Agricultura e Infra-Estrutura foram colocados sob o ministério da Economia, para que este pudesse exercer mais controle dos gastos. O presidente Eduardo Duhalde, por sua vez, criou um ministério da Produção como sinal da importância que dava à indústria. A existência de vários órgãos com alçadas coincidentes e de uma burocracia paralela, composta majoritariamente por funcionários temporários, dificultou a coordenação — entre os ministros e entre os ministros e os burocratas de seus órgãos —, além de ter criado obstáculos para a obtenção de políticas coerentes.<sup>6</sup>

### ***A formação da equipe de governo***

A forma com que os presidentes usam seu poder para nomear e exonerar membros da equipe de governo pode ter efeitos significativos sobre sua capacidade de angariar apoio legislativo suficiente para promulgar políticas e sobre a estabilidade e eficácia da formulação de políticas do governo.

<sup>4</sup> Martínez-Gallardo (2005b).

<sup>5</sup> Oszlak (2003).

<sup>6</sup> Martínez-Gallardo (2005b).

As nomeações para a equipe de governo podem servir para assegurar apoio político, visto que proporcionam aos partidos políticos como um todo, e aos políticos individualmente, um instrumento para influir sobre as políticas públicas num grau que não é possível por meio de posições na legislatura. Os postos na equipe de governo podem dar a partidos e a políticos controle sobre importantes áreas de política pública e recursos orçamentários que podem ser usados para fins políticos. No entanto, os incentivos à sustentação de coalizões interpartidárias e à adesão de legisladores da coalizão à orientação do governo tendem a ser mais fracos nos sistemas presidencialistas do que nos regimes parlamentaristas. Isso se deve ao fato de o chefe de governo e os legisladores serem eleitos separadamente e seus mandatos serem fixos; logo, sua sobrevivência no cargo não depende da manutenção do apoio majoritário ao governo.

Ao escolher quem fará parte de suas equipes, o presidente precisa alcançar um equilíbrio entre os objetivos de manter o apoio político e os de assegurar que as pessoas nomeadas tenham experiência suficiente em suas respectivas áreas e adotem políticas de razoável coerência com a linha de pensamento do presidente, além de que sejam capazes de trabalhar juntas de modo relativamente bem coordenado. As duas últimas preocupações possuem relevância especial quando indivíduos de diferentes partidos são nomeados com vistas à formação de governos de coalizão. O caso da Bolívia, analisado no Boxe 4.1, ilustra como as nomeações para a equipe de governo são usadas para sustentar as coalizões de governo.

As competências dos integrantes da equipe como especialistas em suas áreas, gerentes e defensores das políticas do governo costumam ter um efeito importante sobre as características dos resultados das políticas. Na medida em que os membros do gabinete são selecionados meramente com base em sua fidelidade pessoal ao presidente, ou em função de suas conexões partidárias políticas, sua capacidade de projetar políticas sólidas e gerenciar seus órgãos burocráticos com eficiência fica prejudicada. Mas, como a formulação de políticas não se limita ao aspecto técnico, e as aptidões políticas e gerenciais contribuem para a eficácia de um ministro, pode ser mais adequado basear a seleção em critérios abrangentes de competência, não apenas na formação restrita à esfera de política específica do ministério.

*A burocracia cumpre papéis variados e contraditórios no processo de formulação de políticas, dependendo de sua função primordial — a de um ator imparcial e profissional ou a de um recurso privado dos partidos políticos ou dos servidores públicos.*

## A burocracia<sup>7</sup>

A burocracia é um dos pilares institucionais para o eficiente funcionamento do sistema democrático e para a aplicação do Estado de direito. A burocracia é mais do que um repertório de recursos humanos, um aparato organizacional ou um sistema empregatício. Ela é, de fato, um conjunto articulado de regras e parâmetros operacionais que regem o Poder Executivo com o intuito de imprimir continuidade, coerência e relevância às políticas públicas, ao mesmo tempo em que assegura o exercício imparcial, objetivo e não-arbitrário da autoridade pública. A burocracia é um ator essencial para o estímulo a acordos intertemporais, sobretudo ao desempenhar o papel importante de levar tais acordos à prática. Uma burocracia imparcial e profissional limita a possibilidade de adoção de políticas oportunistas e aumen-

<sup>7</sup> Esta seção baseia-se em Zuvanic e Iacoviello (2005).

**Boxe 4.1****Uso de nomeações ministeriais para a consolidação de coalizões: o caso da Bolívia**

O processo de formação de governo na Bolívia é único na região. Se nenhum candidato presidencial ganha com maioria dos votos, o Congresso elege como presidente um dos dois candidatos com maior votação (antes da reforma eleitoral em 1995, era um dos três primeiros), como nos sistemas parlamentaristas. Esse sistema de eleição indireta para presidente, no contexto de um sistema partidário fragmentado, estimulou a formação de coalizões e constantes negociações entre os partidos (e, às vezes, entre facções internas dos partidos). Todos esses acordos animam os principais partidos a procurar fazer pactos com possíveis parceiros de coalizão. As negociações normalmente incluem decisões relativas aos nomes para a equipe de governo. Os cargos da equipe são tradicionalmente usados como moeda de troca para a manutenção das coalizões.

Com a diminuição da parcela de cadeiras da legislatura controladas pelo partido do candidato presidencial vencedor, o número de ministérios oferecidos a outros partidos aumentou. Por exemplo, em seu primeiro mandato, o Presidente Sánchez de Lozada ofereceu apenas dois ministérios a outros partidos depois de sua vitória por maioria na Câmara alta e por quase maioria na Câmara baixa. No segundo mandato, quando seu partido ganhou menos da metade das cadeiras da Câmara alta e menos de um terço das vagas na Câmara baixa, ele ofereceu sete ministérios a outros partidos.

Tendo em vista que o número de ministérios não é fixado pela Constituição, os presidentes também alteraram o número de ministérios de modo a criar espaço para outros partidos na equipe de governo, mantendo a maioria dos cargos. Desde a transição para a democracia, estabeleceu-se uma correlação negativa entre a parcela de vagas legislativas controladas pelo partido do presidente e o número total de ministérios. Durante a presidência de Paz Zamora, o partido governista obteve menos de um terço das cadeiras nas duas casas, e o número de ministérios oscilou entre 16 e 17. Sánchez de Lozada reduziu o número de ministérios de 16 para 11 em seu primeiro mandato. No governo seguinte, de Bánzer/Quiroga, em que a coalizão do governo foi formada por quatro partidos (reduzida para três, posteriormente), o número de ministérios aumentou gradualmente para 16. Na segunda administração de Sánchez de Lozada, também sustentada por uma coalizão de quatro partidos, o número de ministérios cresceu ainda mais: saltou para 19.

**Presidentes, apoio legislativo e ministros na Bolívia desde 1989**

Presidente	Período	Partido	Participação do partido na Câmara baixa	Participação do partido na Câmara alta	Número de partidos da coalizão	Coalizão		Número de ministérios <sup>a</sup>		
						Participação na Câmara baixa	Participação na Câmara alta	Total de ministérios	Outros partidos	Independentes
J. Paz Zamora	1989–1993	MIR	25,4	29,6	2	54,6	59,3	16,3	—	—
G. S. de Lozada	1993–1997	MNR	40,0	63,0	2	60,8	66,7	11,6	2,0	1,5
H. Bánzer Suárez	1997–2001	ADN	25,4	40,7	3,3	66,0	74,8	15,0	6,4	0,6
J. Quiroga	2001–2002	ADN	25,4	40,7	3	60,8	70,4	16,0	4,0	3,0
G. S. de Lozada	2002–2003	MNR	28,0	40,7	4	56,1	63,0	19,0	7,0	1,0

<sup>a</sup> Média durante o período.

— não disponível.

Nota: Os números não-inteiros indicam mudança durante o período. O número de ministérios e suas filiações é aproximado, dadas as mudanças frequentes que ocorreram em anos específicos. Esse número é usado apenas para fins ilustrativos.

Fonte: Compilação dos autores.



ta a confiança dos atores na observância dos compromissos assumidos como parte dos acordos de políticas.

A América Latina tem sido tradicionalmente encarada como uma região com Estados extensos mas fracos, com pouca capacidade de responder às necessidades dos cidadãos. Historicamente, muito dessa fraqueza está associada à ausência de uma burocracia estável e profissional. A burocracia é considerada um sistema empregatício ou um recurso nas mãos dos políticos e dos interesses das empresas e, por conseguinte, muito longe do modelo weberiano ideal, caracterizado por procedimentos padronizados e pessoais e decisões empregatícias baseadas no mérito e em qualificações técnicas.

A fraqueza da burocracia contribuiu para a debilidade do Executivo nos países latino-americanos, em particular em suas relações com outros atores políticos e interesses organizados. A debilidade da burocracia tem sido uma causa da ineficácia das políticas de desenvolvimento na região, que historicamente têm o Estado como um ator importante. Isso contrasta acentuadamente com a experiência de desenvolvimento dos “Tigres Asiáticos”, em que um Estado forte e autônomo, respaldado por uma burocracia altamente profissional e meritocrática, é considerado um fator fundamental para seu sucesso. Os países do Sudeste Asiático ocupam posição bem mais elevada em termos de indicadores comparativos de qualidade da burocracia, mesmo em relação aos países mais adiantados da América Latina.

A despeito de sua função de fundamento institucional do Estado de direito, a burocracia ocupa posição de subordinação ao governo no sistema constitucional. Do ponto de vista jurídico, a burocracia não é um agente autônomo e responsável pelo sistema político, mas um componente do Poder Executivo, responsável perante o governo.

A transição dos regimes autoritários para os regimes democráticos esteve associada a uma certa tendência a ampliar a subordinação da burocracia ao controle político. Em muitos casos, isso levou a uma reversão a práticas clientelistas. Essa situação pode surgir da necessidade de uso do emprego público como um recurso para recompensar os membros do partido vencedor com empregos (o chamado “*spoils system*”, ou “sistema de espólios”) e da necessidade de reduzir a autonomia técnica que os representantes da burocracia frequentemente conseguem em certos setores, o que restringe a margem de ação política do governo. Do ponto de vista histórico, a democracia tem-se mostrado lenta para superar esse dilema.

A burocracia exerce papéis variados e contraditórios no processo de formulação de políticas, dependendo de quão próxima está do ideal de imparcialidade e profissionalismo que garante estabilidade, adaptabilidade e interesse público das políticas, ou do fato de funcionar primordialmente como um recurso privado: seja dos partidos políticos que a usam para obter votos, seja dos funcionários públicos que defendem seus próprios interesses enquanto estão protegidos pela estabilidade do emprego. A intensidade com que a burocracia preenche uma ou outra função afeta algumas das características das políticas públicas.

### **Caracterização das burocracias latino-americanas**

Uma análise da burocracia implica uma análise do emprego público, seu principal elemento, que possui a um só tempo dimensões quantitativa e qualitativa. A dimensão qualitativa é a mais relevante para a compreensão da competência e da eficácia da burocracia. Portanto, este estudo não dedica muita atenção à análise de indicadores quantitativos da burocracia, muito embora as evidências apresentadas abaixo indiquem que o tamanho e a qualidade da burocracia não têm grande correlação entre si.

A abordagem qualitativa examina as burocracias em termos dos atributos institucionais necessários para desempenhar as funções regulamentares a elas atribuídas em uma democracia representativa. Para a realização dessa análise, este estudo utiliza os dados, índices e conclusões de um estudo diagnóstico institucional do serviço civil feito em 18 países da região.<sup>8</sup>

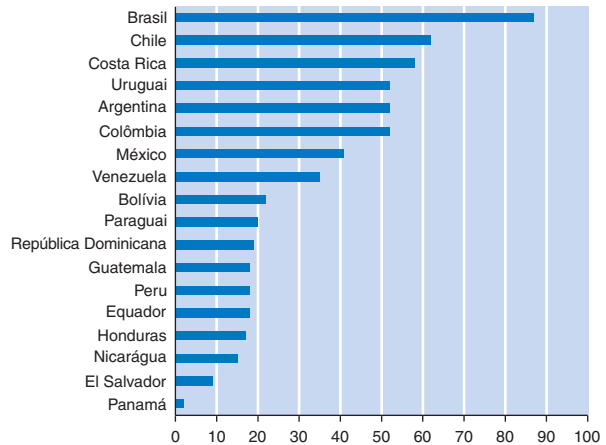
O nível de autonomia da burocracia pode ser medido por meio do índice de mérito (Figura 4.2), que avalia o grau de garantias efetivas de profissionalismo no serviço civil e o grau de proteção efetiva dos funcionários públicos contra arbitrariedades, politização e busca de vantagens pessoais.<sup>9</sup>

É possível identificar três grupos de países. Os países com os melhores resultados — Brasil, Chile e Costa Rica — apresentaram índices entre 55 e 90 (de 100), o que evidenciou a aceitação generalizada dos princípios de mérito em decisões relativas a contratação, promoção e demissão de funcionários públicos. Um grupo intermediário de países, com índices entre 30 e 55, abrange Argentina, Colômbia, México, Uruguai e Venezuela. As práticas com base no mérito coexistem com tradições de favoritismo político. Um terceiro grupo de países, composto por Bolívia, Paraguai, República Dominicana, Peru, Equador e todos os países da América Central, exceto a Costa Rica, registraram índices abaixo de 30, prova de forte politização das decisões de contratação, promoção e demissão.

Para cumprir funções essenciais na elaboração e execução de políticas públicas, a burocracia também requer competências e incentivos técnicos adequados para um bom desempenho. O índice de capacidade funcional (Figura 4.3), que estima as características dos sistemas de remuneração salarial e dos sistemas de avaliação do desempenho dos funcionários públicos,<sup>10</sup> é uma boa aproximação dessas características.

Brasil e Chile destacam-se, com índices próximos a 60, em uma escala de 0 a 100. Suas pontuações refletem sistemas racionais de gestão salarial, com relativa equidade interna e processos para melhorar a competitividade salarial, bem como processos de avaliação que começam a associar o desempenho individual ao desempenho coletivo e institucional. O próxi-

**FIGURA 4.2 Índice de mérito burocrático**

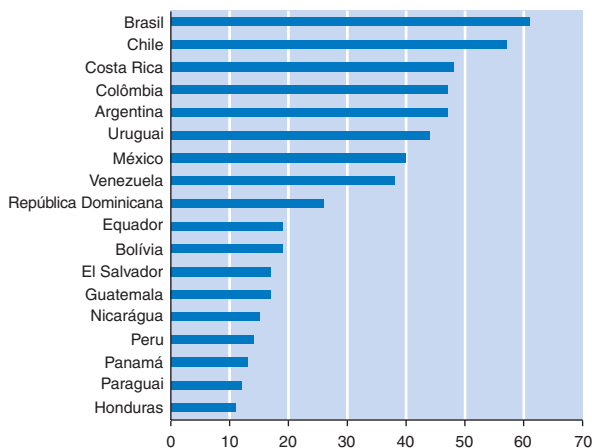


Fonte: Baseado em informações extraídas de estudos comparativos dos sistemas de serviço civil de 18 países latino-americanos realizados como parte da Rede de Gestão e Transparência de Políticas Públicas do BID.

<sup>8</sup> Estudos comparativos dos sistemas de serviço civil de 18 países da América Latina, realizados como parte do Diálogo Regional de Políticas do BID sobre Gestão e Transparência das Políticas Públicas.

<sup>9</sup> O índice de mérito burocrático (Figura 4.2) e o índice de capacidade funcional burocrática (Figura 4.3) foram criados no âmbito do trabalho do Diálogo Regional de Políticas do Banco sobre Gestão e Transparência das Políticas Públicas. Elaborou-se um quadro analítico com critérios detalhados para avaliar essas variáveis, e uma equipe de consultores aplicou-o a esses países. Os relatórios nacionais e os índices resultantes foram examinados para que fossem consistentes com o quadro analítico e remetidos aos representantes dos países para observações e comentários. Para obter informações adicionais, ver o Apêndice.

<sup>10</sup> Ver o Apêndice.

**FIGURA 4.3 Índice de capacidade funcional da burocracia**

Fonte: Baseado em informações extraídas de estudos comparativos dos sistemas de serviço civil de 18 países latino-americanos realizados como parte da Rede de Gestão e Transparência de Políticas Públicas do BID.

ção, altos níveis de desigualdade e ausência de avaliação do desempenho.

Considerando-se os dois índices conjuntamente, os países analisados podem ser agrupados em três níveis de desenvolvimento burocrático. O primeiro grupo possui burocracias com apenas o nível mínimo de desenvolvimento, em que o sistema de serviço civil não é capaz de garantir a atração e a retenção de pessoal competente e carece dos mecanismos gerenciais necessários à promoção do desempenho eficiente por parte dos servidores públicos. Nesse grupo estão os países com as mais baixas pontuações nos dois índices: Panamá, El Salvador, Nicarágua, Honduras, Peru, Guatemala, Equador, República Dominicana, Paraguai e Bolívia. O segundo grupo dispõe de sistemas de serviço civil razoavelmente bem estruturados, mas que ainda não foram consolidados em termos de garantias de mérito e ferramentas gerenciais que permitam a utilização eficaz das competências. Esse grupo inclui Venezuela, México, Colômbia, Uruguai, Argentina e Costa Rica. Os países do terceiro grupo, Brasil e Chile, destacam-se em ambos os índices e são mais institucionalizados em relação a outros países, apesar de terem diferentes perfis em termos dos sistemas de serviço civil.

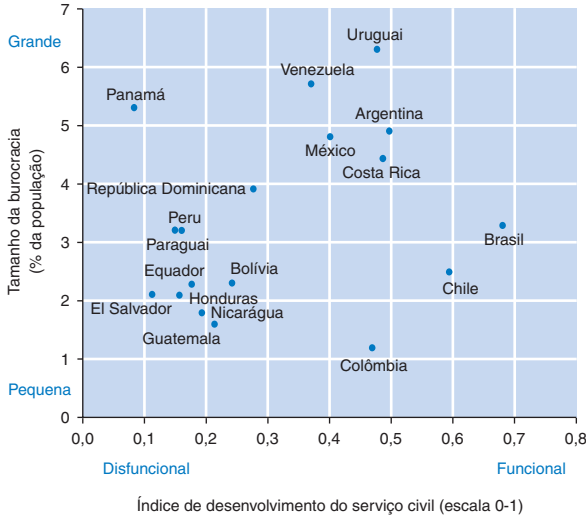
A Figura 4.4 estabelece uma relação entre o tamanho e a qualidade da burocracia. Para medir a qualidade, os índices de mérito e capacidade funcional são combinados com um índice de eficiência para obter um índice agregado do serviço civil.<sup>11</sup> O tamanho é definido pela porcentagem da população total empregada no setor público. O resultado sublinha o fato de que quantidade e qualidade têm correlação muito baixa (0,26), já que, entre os países cujas burocracias são deficientes, algumas são grandes e outras, pequenas.

### Configurações burocráticas e funções predominantes

As burocracias dos países latino-americanos não são atores homogêneos. Na verdade, são um conjunto de organizações complexas e interdependentes com autonomia e capacidade variáveis.

<sup>11</sup> Ver o Apêndice.

**FIGURA 4.4 Comparação entre tamanho e qualidade da burocracia**

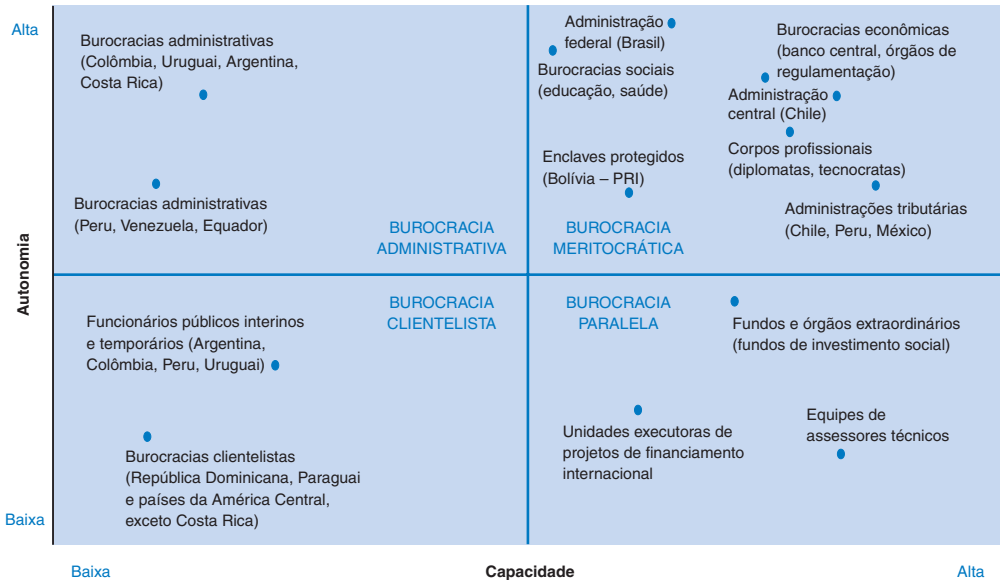


*Nota:* O tamanho da burocracia representa o tamanho do emprego público como porcentagem da população. O índice de desenvolvimento do serviço civil é uma combinação de índices de mérito, eficiência e capacidade.  
*Fontes:* Carlson e Payne (2003); Longo (2005).

Essa heterogeneidade pode oferecer algumas respostas para a compreensão da dinâmica interna do aparato estatal e do grau de cumprimento de funções distintas, e mesmo contraditórias, por diferentes partes da burocracia no mesmo país.

Partindo dessa premissa, a Figura 4.5 apresenta uma categorização básica dos diferentes tipos de burocracias encontradas nos países da região. O posicionamento dos tipos de burocracias (e de exemplos de países), embora se baseie em estudos de caso qualitativos dos sistemas de serviço civil na região, carece de precisão e tem apenas fins ilustrativos. A prevalência desses tipos de burocracia varia entre os países, e diferentes tipos tam-

**FIGURA 4.5 Tipos de burocracias**



*Fonte:* Compilação dos autores com base em estudos comparativos de sistemas de serviço civil em 18 países de América Latina realizados como parte da Rede de Gestão e Transparência de Políticas Públicas do BID.

bém coexistem no âmbito de um mesmo país. Cada tipo é moldado dentro de contextos históricos, por práticas políticas predominantes. Além disso, cada tipo de burocracia tende a exercer certas funções no processo de formulação de políticas, embora possa haver exceções que extrapolem o alcance desta análise.

**Burocracia administrativa.** Essa clássica forma de burocracia é caracterizada por baixa capacidade e um grau relativamente elevado de autonomia. Ela engloba o aparato que exerce funções administrativas nos diversos ministérios e setores do Estado. Esse âmbito normalmente está coberto por padrões formais de mérito, que não são aplicados na prática e representam tentativas frustradas ou parciais de se estabelecer uma burocracia weberiana tradicional (ou seja, racional, hierárquica e meritocrática). A contratação dos funcionários públicos se dá mais com base em critérios políticos do que meritocráticos, mas existe certa estabilidade no emprego. É baixo o nível de sua competência técnica e atenção ao bom desempenho. Essas são as áreas mais afetadas por cortes orçamentários (em alguns países, como Peru e Uruguai, as verbas para esses órgãos foram congeladas). As burocracias de Peru, Venezuela e Equador (situadas na extremidade inferior dessa categoria, em termos de autonomia e capacidade) e de Argentina, Colômbia, Costa Rica e Uruguai (localizadas na extremidade superior) enquadram-se nessa categoria, com graus variáveis de autonomia e capacidade.

Esse tipo de burocracia possui capacidade limitada para assumir papel ativo nas diferentes etapas da formulação de políticas. Essa falta de capacidade a impede de exercer influência efetiva na etapa decisória. Em geral, as decisões são tomadas na superestrutura política dos ministérios. Ela pode ter alguma participação na implementação de políticas, embora com uma tendência ao formalismo e ao controle por meio da conformidade aos procedimentos burocráticos, e não por meio do gerenciamento eficaz dos serviços. Seu potencial como recurso de troca política é limitado por causa da relativa ausência de rotatividade de pessoal e da progressiva diminuição de sua importância, devido a reduções nos níveis gerais do emprego público.

**Burocracia clientelista.** Essa forma de burocracia é caracterizada por baixa autonomia e baixa capacidade. É composta por funcionários públicos com passagem temporária pelo governo, em virtude de fidelidade ou filiação partidária. As trocas de ministros ou mudanças de governo costumam afetar o repertório de recursos humanos e podem até provocar a rotatividade de servidores públicos em grande escala. Para um subconjunto dessas burocracias, o controle sobre o acesso e a permanência reside não no sistema partidário, mas nos sindicatos. Os casos mais acentuados ocorrem nos países da América Central (à exceção da Costa Rica) e na República Dominicana, no Paraguai e na Bolívia (exceto em alguns enclaves meritocráticos). No México, o controle do aparato governamental é tradicionalmente dividido entre o partido governista, no caso de cargos gerenciais (até recentemente, quando a Lei de Carreira foi aprovada), e os sindicatos, no que diz respeito ao restante dos empregos. Outros países apresentam algumas dessas características também. Como exemplos, há nomeações temporárias ou funcionários contratados na Argentina, Colômbia, Peru e Uruguai, sob a proteção de regimes de emprego especiais ou em transição que concedem ao governo maior flexibilidade para a nomeação e exoneração de servidores públicos.

As funções desempenhadas por burocracias clientelistas estão relacionadas a sua natureza primordial de recurso político do partido da situação para a troca de cargos por votos ou apoio político. Esse tipo de burocracia é uma extensão do partido político e tem certo poder de veto sobre os segmentos profissionais ou meritocráticos da burocracia, com os quais pode entrar em conflito. Seu papel na formulação e execução de políticas é praticamente irrelevante, exceto no tocante ao nível operacional das tarefas mais simples e rotineiras.

**Burocracia paralela** (“equipes técnicas” ou “equipes de projeto”). Essa forma de burocracia é caracterizada por baixa e alta capacidade. Ela é composta por gestores recrutados com cláusulas contratuais flexíveis, uma prática que se espalhou pela maioria dos países latino-americanos desde o início da década de 1990. O sistema de emprego geralmente é regido por leis relativas a contratos de prestação de serviços ou outros acordos jurídicos. As pessoas contratadas não fazem parte da estrutura permanente do serviço civil, apesar de que, em diversos países, costuma-se renovar os contratos desses funcionários. A rigor, tais grupos de funcionários não devem lealdade a partido político algum, e possuem conhecimento especializado em certas áreas de políticas. Na maioria dos casos, são contratados para o atendimento a determinadas necessidades técnicas e, em alguns casos, desenvolvem aptidões técnico-políticas. Costumam configurar instituições paralelas, ou aquilo que se convencionou chamar de “ministérios paralelos”, dentro ou fora das dependências ordinárias. Essas estruturas deparam-se com variados graus de resistência de outros atores burocráticos internos e alcançam diferentes níveis de sucesso.

Em alguns casos, as equipes de assessores técnicos desempenham um papel-chave na elaboração de alternativas às políticas, em estreita colaboração com o chefe do Executivo. Em outros casos, estão mais centradas na garantia da execução de políticas ou projetos ou na efetiva prestação de certos serviços públicos. A categoria inclui as diversas organizações que gerenciam projetos com financiamento internacional ou verbas sociais e que se caracterizam por diferentes graus de autonomia e capacidade. Contudo, as burocracias paralelas não contribuem para o fortalecimento das capacidades intertemporais do setor público, pois permanecem isoladas e concentradas em funções extremamente limitadas no processo de formulação de políticas e não se tornam institucionalizadas no setor público mais amplo.

**Burocracia meritocrática.** Essa forma de burocracia caracteriza-se por elevadas autonomia e capacidade, em diversas combinações. É composta por servidores públicos permanentes, contratados com base no mérito e incorporados em carreiras profissionais com incentivos variados, que favorecem a produtividade profissional. É formada por burocracias administrativas em que foram preservados o mérito e a capacidade, como no caso do Chile e do Brasil (carreiras e cargos governamentais), órgãos especializados vinculados à burocracia fiscal e econômica (como bancos centrais, órgãos de regulamentação e administrações tributárias, inclusive a Superintendencia Nacional de Administración Tributaria [SUNAT] e o órgão equivalente à receita federal no Chile e no Peru) e corpos profissionais que criaram seus próprios regulamentos de pessoal pautados pelo mérito e a competência (o serviço diplomático de diversos países, inclusive Brasil e México, administradores governamentais na Argentina, e certos profissionais especializados em outros países, como economistas, advogados e engenheiros). As burocracias do setor social (pessoal dos setores de educação e saúde) podem se situar a meio-termo entre as burocracias administrativa e meritocrática, dependendo dos países e setores em questão.

Essas burocracias expressam opiniões e agem. A maior parte delas possui alçada específica: áreas temáticas de política pública que exigem um nível de formação ou conhecimento especializado, o que lhes confere voz e influência em sua área de atuação. Isso as torna atores de peso na manutenção da estabilidade e orientação das políticas para o interesse público. Compreendem uma cultura própria, por vezes isolada, e com um forte *esprit de corps* que pode resultar em tendências corporativas. Essa característica pode tornar essas burocracias propensas a participar mais da elaboração do que da implementação de políticas, e a reivindicar autonomia decisória que, em muitos casos, as coloca em conflito com outros órgãos governamentais. Elas podem firmar alianças com outros órgãos e até com interesses exter-

nos da sociedade, o que talvez as capacite para intermediar esses diferentes interesses, mas também as torna suscetíveis de ficar cativas desses interesses.

Recentemente, um grande número de países procurou expandir e fortalecer suas burocracias meritocráticas. Houve enorme diversidade entre as experiências de reforma e, em alguns casos, não foram obtidos avanços significativos. É bem verdade que muitos países adotaram nova legislação para o serviço civil, mas essas leis nem sempre foram aplicadas com eficácia por causa de uma conjunção de fatores políticos (relativos ao valor que o emprego público continua a ter como moeda de troca política) e fatores fiscais (relativos ao risco inflacionário decorrente da reforma do emprego público). Os países que obtiveram êxito em firmar o rumo da reforma fizeram-no em situações em que o fortalecimento da capacidade do Estado tornou-se prioridade e as reformas foram empreendidas em consonância com uma política fiscal mais ampla.

## Autoridades regionais<sup>12</sup>

A maioria dos países latino-americanos sofreu um processo de descentralização política e fiscal nos últimos anos. Os prefeitos hoje são eleitos em muitos dos países da região, em vez de ser nomeados pelo governo nacional. Os quatro países federativos — Argentina, Brasil, México e Venezuela —, juntamente com Colômbia, Paraguai e Peru, também elegem autoridades regionais (provinciais). Várias importantes funções governamentais e recursos fiscais também foram descentralizados para escalões mais baixos do governo. Esse processo induziu uma vigorosa dinâmica de democratização em vários países, bem como transformações de vulto no provimento de bens públicos em nível local.

Os funcionários subnacionais, eleitos ou não, sempre exerceram papel de relevo na execução de certas políticas públicas. As tendências de descentralização política e fiscal apenas aumentaram sua importância. Seja por meio de sua função na implementação de políticas, seja por sua função política no âmbito dos partidos e do sistema partidário, as autoridades subnacionais são também atores do jogo nacional de formulação de políticas. A fim de manter o foco deste relatório, esta seção faz uma breve análise do papel das autoridades políticas subnacionais no processo de formulação de políticas nacional, concentrando-se no papel dos governadores.

Os atores subnacionais podem influir no processo de formulação de políticas nacional através de diferentes canais. Na fase de implementação, podem exercer influência obstruindo, retardando ou redefinindo as políticas nacionais. Podem, também, lançar mão de algumas de suas políticas “locais” como armas estratégicas em negociações com as autoridades nacionais. Por exemplo, os governos subnacionais podem tomar medidas que comprometeriam a estabilidade macroeconômica nacional, o que lhes confere um poder de negociação em relação ao governo nacional. Em alguns países, as autoridades subnacionais são importantes atores políticos no âmbito dos partidos e possuem voz ex-

*Governadores e prefeitos são também atores do jogo nacional de formulação de políticas, seja por meio de sua função na implementação de políticas ou de sua função política no âmbito dos partidos e do sistema partidário.*

<sup>12</sup> Esta seção baseia-se em Monaldi (2005).

pressiva na indicação de candidatos à legislatura nacional. Logo, os legisladores nacionais desses países encaram os governadores das províncias como clientes políticos. Em tais casos, os atores subnacionais podem influenciar a elaboração ou o veto da agenda legislativa nacional.

O exato papel assumido pelos atores subnacionais no processo nacional de formulação de políticas depende de seus incentivos e das regras formais e informais de seu envolvimento nesse processo. Os governadores normalmente têm incentivos para obter recursos para suas províncias ou regiões, bem como para tentar construir suas bases de poder político. Paralelamente aos efeitos benéficos da concessão de maior voz aos interesses locais, que de outro modo poderiam “se perder” na arena nacional de formulação de políticas, essa função dos governadores pode gerar um problema de coordenação ou de “recursos comuns”, tendo em vista o excessivo foco em questões locais e regionais, em vez de bens públicos mais amplos. Em alguns países latino-americanos, como a Argentina, a província é uma das principais arenas para o acúmulo de poder e influência no partido, e as elites partidárias provinciais, sobretudo os governadores, são atores cruciais na política provincial e na articulação de coalizões políticas nacionais.

## Regras que afetam o papel das autoridades subnacionais na formulação de políticas nacionais

A disposição e a capacidade dos atores políticos subnacionais de influenciar a elaboração de políticas nacionais depende de uma configuração de regras que determinam seus incentivos e recursos. Seguem abaixo algumas das regras em maior evidência:

**Método de seleção das autoridades subnacionais.** Os governadores têm um papel mais importante quando eleitos pelo voto popular do que quando são nomeados.

**Estrutura constitucional federal.** Em geral, os governadores desempenham função mais significativa no processo nacional de formulação de políticas nos quatro países federativos, em comparação com os outros países da região. A influência dos governadores aumentou mais gradualmente, em tempos recentes, no México e na Venezuela do que na Argentina e no Brasil, em virtude da institucionalização mais recente de eleições competitivas como meio de seleção das autoridades subnacionais.

**Bicameralismo territorial.** Alguns países, principalmente os federativos, possuem câmaras (senados) federais baseadas na representação de unidades políticas regionais, como as províncias, e não na população. Essas câmaras territoriais tendem a aumentar o poder dos atores políticos subnacionais.

**Super-representação de províncias subpovoadas na legislatura (desproporcionalidade).** A desproporcionalidade reforça o poder político da maioria das províncias na legislatura nacional em relação às poucas províncias mais povoadas, inclusive a capital. Em decorrência disso, os estados super-representados geralmente recebem recursos desproporcionalmente maiores *per capita*, depois de controlar outros fatores. Ao fortalecer a presença de províncias menores na legislatura e dar-lhes uma parcela desigual de recursos, a desproporcionalidade tende a aumentar o poder das autoridades subnacionais na formulação de políticas nacionais.



**Sistema eleitoral e partidário.** As características do sistema usado para a seleção de representantes para a legislatura nacional são importantes porque definem os incentivos dos legisladores. Entre os fatores relevantes estão: a natureza dos mecanismos usados pelos partidos para a indicação de candidatos, sobretudo o papel desempenhado pelas autoridades subnacionais no processo de indicação; o grau de influência dos executivos regionais nas carreiras políticas dos legisladores nacionais, inclusive a probabilidade de que obtenham postos no governo regional; o uso de províncias/estados como distritos eleitorais; e a questão de as eleições presidenciais coincidirem com as eleições legislativas nacionais e com as eleições regionais. Quando as autoridades subnacionais influenciam a indicação, as chances eleitorais e as possibilidades da carreira política futura dos legisladores, aumenta sua influência sobre os legisladores de suas províncias e, por conseguinte, sobre a formulação de políticas nacionais. Do mesmo modo, quando as eleições legislativas são realizadas simultaneamente com as eleições para governadores, mas não necessariamente para a presidência, quando os distritos eleitorais legislativos coincidem com as província/estados, e quando outros aspectos do sistema eleitoral favorecem estruturas partidárias desnacionalizadas e descentralizadas, há um estímulo à influência das autoridades subnacionais na formulação de políticas.

**Arranjos fiscais federais.** Os incentivos dos atores políticos subnacionais são fortemente afetados pelo grau de dependência das decisões sobre alocação de recursos no plano nacional para financiar suas responsabilidades de gastos. Muitos detalhes dos arranjos fiscais federais são relevantes para a determinação do “jogo fiscal federal” como um todo. Esses detalhes incluem: a distribuição da responsabilidade tributária e de gastos das províncias; a forma com que os repasses para a cobertura de “desequilíbrios fiscais verticais” (desequilíbrios entre o montante que as províncias gastam e o montante de receitas que arrecadam) são decididos e executados; e o poder de endividamento dos governos provinciais.<sup>13</sup>

O Quadro 4.1 focaliza cinco países latino-americanos onde os atores subnacionais são importantes, e sintetiza alguns dos principais fatores que afetam o papel dos atores subnacionais no processo de formulação de políticas nacional. Em cada um desses casos, os governadores e prefeitos são eleitos pelo voto direto.

Esses fatores institucionais interagem de tal modo que uma determinada característica pode ter diferentes efeitos, dependendo do contexto institucional como um todo. Por exemplo, o papel dos líderes regionais no Senado pode ser ampliado pela desproporcionalidade e pelo fato de os candidatos ao Senado serem indicados em nível subnacional pelos líderes regionais. Os fatores abordados em outros pontos deste relatório, como os poderes orçamentários do presidente, também afetam o comportamento harmônico dos atores-chave. Os efeitos reais de quaisquer dessas características ficam condicionados à dinâmica do caso de cada país em particular. Para ilustrar como esses fatores institucionais combinam-se entre si para influir sobre o papel dos governadores, examinam-se abaixo os casos da Argentina, do Brasil e do México. Na Argentina, os governadores desempenham um papel de grande importância. No Brasil, esse papel tem sido significativo, mas foi reduzido ao longo dos últimos dez anos. No México, os governadores ainda são atores secundários, mas seu papel está crescendo em função da descentralização política e fiscal.

<sup>13</sup> Várias dessas características foram escolhas de políticas em algum ponto do passado, mas podem ser consideradas fixas no curto prazo para a discussão de outras áreas de políticas. Tommasi (2002) analisa essas interações dinâmicas no caso da Argentina.

**Quadro 4.1 Fatores que afetam o papel dos atores regionais na formulação de políticas**

	Argentina	Brasil	Colômbia	México	Venezuela
Estrutura federal	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Montante de recursos fiscais à disposição dos governadores	Alto	Alto	Alto	Moderado	Moderado
Câmara territorial	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Desproporcionalidade	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
As eleições legislativas coincidem com as eleições para governadores ou presidentes?	Parcial com as eleições de governadores e presidentes	Sim. Em 1986 e 1990 com as eleições de governadores; depois de 1994, com as eleições de presidentes e governadores	Não, com nenhuma	Não, com nenhuma	Sim, até 1999; posteriormente apenas com muito pouca frequência com umas ou outras
Os distritos legislativos coincidem com as regiões ou províncias?	Sim	Sim	Apenas na Câmara baixa	Apenas no Senado	Sim
Os governadores têm grande influência nas possibilidades de indicação/eleição dos legisladores?	Sim	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada
Os governadores podem recompensar os legisladores com cargos?	Sim	Sim	Não <sup>a</sup>	Sim	Sim
Os cargos de governador são trampolins para o sucesso nas campanhas presidenciais?	Sim	Sim	Sim	Sim, desde a década de 1990	Sim, desde a década de 1990

<sup>a</sup> Os prefeitos das principais cidades da Colômbia tendem a ter mais recursos que os governadores para recompensar os legisladores.

Fonte: Compilação do autor.

## O papel dos governadores em Argentina, Brasil e México

### Argentina

Na Argentina, os atores políticos subnacionais, em particular os governadores provinciais, têm grande relevância na política nacional e na formulação de políticas nacionais. O modo próprio com que os governadores ingressam no jogo, juntamente com outras características institucionais do país, ajuda a explicar por que a Argentina tem um processo de formulação de políticas relativamente não-cooperativo voltado para o curto prazo. A falta de cooperação e o foco no curto prazo geram repercussões em algumas das características das políticas públicas identificadas no Capítulo 6.

A Argentina possui uma longa tradição federativa. Assim como nos Estados Unidos, o poder do Estado é definido na constituição como derivado das províncias, e não do governo central. O peso político das províncias argentinas foi um pouco obscurecido durante períodos de forte liderança nacional (como a de Perón), ou durante as diversas ditaduras militares entre 1930 e 1983. Entretanto, desde a última transição para a democracia, os atores políticos subnacionais ressurgiram como agentes cruciais na arena política nacional.

Os governadores, eleitos durante a maior parte da história democrática da Argentina, desempenham papel central no processo nacional de formulação de políticas do país. Os governos provinciais têm autoridade sobre áreas de políticas significativas, e sua autoridade aumentou nos últimos vinte anos, visto que a descentralização dos gastos da Argentina é a mais alta da América Latina. No entanto, a arrecadação de impostos é bastante centralizada, criando um grande desequilíbrio fiscal vertical, que torna os governos provinciais altamente dependentes das verbas federais. A situação complica-se ainda mais com o Congresso bicameral do país, que tem um Senado de base territorial. A Argentina detém o mais elevado nível de desproporcionalidade na Câmara alta da região latino-americana, e o terceiro nível mais alto na Câmara baixa, o que confere aos governadores das províncias pequenas um grau desproporcional de influência.

A organização da política partidária está fortemente centrada na arena provincial. As carreiras políticas, sobretudo as bem-sucedidas, muitas vezes são construídas a partir de bases provinciais de poder. A super-representação das províncias pequenas nas duas câmaras da legislatura, os métodos usados na indicação dos candidatos, as características dos arranjos fiscais federais e o caráter clientelista das fidelidades políticas locais contribuem para fazer da província uma arena crucial dos intercâmbios políticos. A importância dos governadores é demonstrada pelo fato de que três dos cinco presidentes desde a restauração da democracia foram governadores (Menem, Duhalde e Kirchner).<sup>14</sup>

O sistema eleitoral baseia-se em listas fechadas, tendo as províncias como distritos eleitorais. Isso permite que os líderes partidários provinciais em geral, e os governadores em particular, sejam bastante influentes no processo de indicação para as eleições legislativas. Conforme mencionado no Capítulo 3, a Argentina possui um sistema partidário razoavelmente desnacionalizado, e os principais partidos do país podem ser caracterizados como confederações de bases regionais de poder. Os líderes partidários subnacionais são atores fundamentais na indicação de candidatos para o Congresso Nacional, e os legisladores nacionais tendem a considerar esses líderes locais como seus chefes. Esse e outros fatores do

<sup>14</sup> Rodríguez Saá, que ocupou o cargo durante uma semana após a renúncia do Presidente Fernando de la Rúa, também havia sido governador.

sistema institucional argentino ajudam a explicar por que o Congresso Nacional possui um papel relativamente fraco com respeito à adoção de políticas públicas nacionais. Os estudiosos caracterizaram os legisladores argentinos como políticos profissionais, mas legisladores amadores, já que eles costumam não ser reeleitos e receber incentivos relativamente fracos para investir na capacidade de formulação de políticas do Congresso.<sup>15</sup> Em vez disso, tendem a se concentrar no curto prazo, o que causa efeito adverso sobre a qualidade das políticas públicas.

Várias das decisões cruciais de cunho político e relativas a políticas dos últimos dez anos foram negociadas em reuniões do presidente ou de algum ministro de vulto com governadores provinciais. Por sua vez, as arenas desses intercâmbios de políticas e de caráter político não são muito bem institucionalizadas. Esse fator, juntamente com um Judiciário que exerce função limitada de aplicação e uma burocracia de relativa debilidade, tende a criar um processo de formulação de políticas concentrado na distribuição de benefícios de curto prazo, em detrimento de interesses de maior amplitude e horizonte de tempo.

Essas tendências são exemplificadas pelos freqüentes intercâmbios de apoio provincial de políticas nacionais por benefícios fiscais às províncias. Isso contribui para a criação de um sistema político que tende a operar mais com base em intercâmbios clientelistas do que em debates de políticas e formação de consensos. Em decorrência disso, as políticas tendem a ser voláteis e a obter credibilidade somente quando são elevadas ao patamar constitucional, ou se são modeladas em leis difíceis de mudar. As políticas também tendem a não ser bem coordenadas ou aplicadas, e não raro a favorecer grupos específicos em vez de atender objetivos de maior interesse público.

## Brasil

No Brasil, diversos fatores herdados da época da reinstalação da democracia, em meados da década de 1980, contribuíram inicialmente para dar aos governadores dos estados um papel de destaque na elaboração de políticas nacionais. Ainda assim, tendências recentes enfraqueceram a relevância desse papel. Essas tendências são decorrentes da institucionalização da democracia, e também de certas reformas institucionais adotadas em resposta à aguda crise fiscal que o país sofreu, no início da década de 1990.

Durante a transição para a democracia, os governadores passaram a ser eleitos pelo voto direto sete anos antes da primeira eleição direta para presidente. Isso conferiu legitimidade aos governadores e lhes deu poderes para desempenhar papel crucial no jogo de negociação da elite. Essa distribuição peculiar de poder e legitimidade resultou em uma constituição que refletia a posição de relativa força dos governadores.

A constituição brasileira delega vários domínios de políticas e também poderes de arrecadação aos estados, que ao mesmo tempo gozam de autonomia administrativa. Nesse contexto, se há divergência entre as políticas de preferência dos governadores e do poder Executivo, os governadores têm certo poder de fazer valer suas preferências. Como os governadores não estão particularmente preocupados com a estabilidade fiscal em nível nacional, e têm preferência por gastos públicos federais mais elevados e investimentos concentrados geograficamente, a política fiscal é geralmente motivo de conflito.

A influência dos governadores sempre foi indireta, tendo como origem seu papel durante a transição democrática e os consideráveis poderes fiscais que a constituição lhes con-

<sup>15</sup> Spiller e Tommasi (2003); Jones et al. (2002).

cede. A versão brasileira do imposto sobre o valor agregado — o ICMS — é cobrada pelos estados e representa o imposto mais importante do país, respondendo por um terço das receitas tributárias.

Dada a influência que podem ter sobre as carreiras políticas dos legisladores estaduais, os governadores tinham capacidade de influir sobre o comportamento dos deputados federais e senadores no Congresso. A relativa dependência dos legisladores apoiados pelos governadores foi reforçada pelo fato de que até 1994 as eleições legislativas coincidiam com as eleições para governadores e para a Câmara estadual, mas não para a presidência. Isso significa que os candidatos ao Congresso coordenavam suas campanhas em torno de candidatos a governador e de recursos eleitorais e de outras naturezas que pudessem fornecer, e não de candidatos presidenciais ou partidos nacionais, que não financiavam as candidaturas ao Legislativo. A autonomia econômica de que gozavam os governadores permitia-lhes prestar valioso apoio aos candidatos.

Entretanto, a influência dos governadores diminuiu quando os atores políticos de diferentes níveis começaram a compartilhar a legitimidade conferida pela eleição direta, e com a mudança para a simultaneidade das eleições para presidente e para o Congresso. A crise inflacionária e a implementação do Plano Real para solucioná-la permitiram ao governo federal impor certas condições aos estados. Isso desestabilizou o poder dos governadores, que foram forçados a privatizar bancos e empresas públicas. Os governadores também perderam recursos vitais usados para influenciar a política nacional e regional.

Em suma: ao longo da maior parte dos últimos dez anos, o Poder Executivo conseguiu implementar seu plano de governo por meio da recentralização do jogo político. Fez parte desse processo a aprovação de legislação com efeitos adversos para os governadores dos estados, como o Fundo Social de Emergência (FSE). Essa reforma constitucional, aprovada em 1993, permitiu ao governo de Itamar Franco usar receitas para reduzir o *déficit* do governo federal que haviam sido reservadas na Constituição de 1988 para gastos específicos que, em última instância, beneficiavam os estados. Com o enfraquecimento da soberania financeira dos governos subnacionais, as autoridades regionais também perderam boa parte de sua influência sobre o processo de indicação para a legislatura nacional.

## México

Dois dos mais relevantes traços do processo de formulação de políticas do México durante o século XX foram a posição hegemônica alcançada pelo PRI no sistema partidário e o caráter federativo de seu regime. Os cargos de governador sempre foram importantes em um país federativo com um sistema político incapaz de resolver seus embates políticos e de poder no âmbito do sistema eleitoral. Na verdade, os cargos de governador estadual eram os mais valiosos concedidos pelo presidente aos líderes partidários; esses cargos chegavam a ser mais cobiçados do que as vagas ao Senado. Apesar de sua importância na hierarquia do PRI, os governadores não eram agentes autônomos no processo de formulação de políticas.

O peso desses cargos motivava os legisladores a disputar a indicação do PRI a governador, juntamente com proeminentes políticos federais e prefeitos de grandes municipalidades. Os governadores controlavam um considerável sistema de favoritismo, que se tornou ainda mais importante com o aprofundamento do processo de descentralização.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Lehoucq et al. (2005).

Assim como em vários outros países, tendo em vista que o processo de descentralização ocorreu gradualmente, o grau de descentralização política, fiscal e funcional não foi homogêneo. A descentralização fiscal foi o ponto de partida de um processo mais amplo de descentralização. A decisão do governo federal de iniciar esse processo, provavelmente, baseou-se no desejo de retardar o declínio político do PRI.<sup>17</sup> Quando o PRI perdeu a capacidade de assegurar o crescimento econômico, o governo federal foi forçado a abdicar de parte do controle dos gastos, impostos e formulação de políticas em favor dos governos locais, que, por sua vez, ficaram em melhores condições de cultivar apoio com o acréscimo desses recursos.<sup>18</sup> O controle desses recursos está diretamente relacionado ao papel que os governadores adquiriram no cenário nacional.

A descentralização provocou transformações estruturais no até então centralizado e obscuro processo de formulação de políticas porque abriu as portas para a introdução de interesses locais na política nacional. O papel dos líderes locais na política nacional ganhou importância. Esse processo foi fortalecido quando, pela primeira vez, o PRI perdeu um cargo de governador em 1989 e as eleições regionais começaram a ficar competitivas. Desde então, os governadores desempenham um papel cada vez mais relevante na elaboração das políticas nacionais. O posto de governador tornou-se um degrau indispensável na escada até a presidência, em contraste com a era de predomínio do PRI, quando os cargos nacionais do Executivo eram fundamentais. Ademais, a rede de clientelismo controlada pelos governadores permitiu-lhes ter certa influência sobre os legisladores. A influência tem sido pequena, porém crescente, em particular no que tange à indicação de candidatos ao Legislativo e, em certa medida, no que tange à determinação do futuro da carreira dos legisladores, que não podem concorrer a reeleição.

Esses processos de descentralização geraram um realinhamento fundamental dos interesses representados no Congresso Nacional, que na época tiveram implicações mais amplas. Primeiro, os estados conquistaram vantagem política perante o governo federal. Impostos adicionais foram incorporados ao Sistema Nacional de Coordenação Fiscal (SNCF)<sup>19</sup> e a porcentagem do total de receitas tributárias destinada aos governos estaduais aumentou. O total de repasses para os estados teve aumento de quase 20%, em média, no início da década de 1990.<sup>20</sup> Em segundo lugar, dentro do México, os estados controlados pela oposição e os estados mais pobres parecem ter adquirido influência adicional sobre o governo federal durante as negociações em torno da distribuição dos repasses de receitas federais. Assim, os componentes políticos e fiscais do processo de descentralização reforçaram-se mutuamente.

## O Judiciário<sup>21</sup>

Outro ator que tem o potencial de ocupar papel de destaque na formulação de políticas é o Poder Judiciário. Do ponto de vista histórico, em boa parte da região o Poder Judi-

<sup>17</sup> Rodríguez (1997).

<sup>18</sup> Lehoucq et al. (2005).

<sup>19</sup> O Sistema Nacional de Coordenação Fiscal substituiu o imposto nacional sobre vendas por um imposto federal sobre o valor agregado (IVA). Para aderir ao SNCF, os estados abriram mão da autoridade sobre os impostos estaduais adicionais em troca de parcelas garantidas do IVA.

<sup>20</sup> Rodríguez (1997).

<sup>21</sup> Esta seção baseia-se em grande medida no trabalho de Sousa (2005).

ciário tem-se caracterizado pela dependência do Executivo e ausência de uma postura proativa na interpretação da lei, no questionamento da legalidade dos atos do Executivo e na apreciação da constitucionalidade das leis. Paralelamente ao processo mais amplo de democratização, as reformas do Judiciário empreendidas nos últimos 20 anos alteraram a estrutura e o funcionamento do sistema judiciário na região. O potencial de envolvimento dos tribunais no processo de formulação de políticas (evindicado pelos níveis de independência do Poder Judiciário) aumentou de modo expressivo. O resultado é que, em alguns países, o Judiciário está assumindo um papel mais ativo e independente na adoção, execução e aplicação das políticas públicas.

Com o estabelecimento de estruturas institucionais que favorecem níveis de independência judicial mais elevados, os tribunais ficaram menos subservientes e o Judiciário reposicionou-se em relação a outros segmentos do governo. Houve um aumento generalizado no número de decisões judiciais contra as preferências do Executivo em muitos países latino-americanos. Em termos gerais, as decisões judiciais estão adquirindo maior importância tanto nas políticas públicas como no cenário político.<sup>22</sup>

### *Os papéis em potencial do Judiciário na formulação de políticas*

O Poder Judiciário pode exercer uma série de papéis distintos no processo de formulação de políticas. Essas funções em potencial podem ser divididas em quatro categorias: ator com poder de veto, ator com poder de decisão, árbitro imparcial e representante da sociedade. O papel dos judiciários na América Latina varia em termos da definição dos papéis desempenhados e de seu grau de ativismo e independência.

**Ator com poder de veto.** Ao assumir esse papel, o Judiciário veta legislações com base em argumentos constitucionais, mas também, em parte, com base em suas próprias preferências. Se o Judiciário é independente e cumpre a função de ator com poder de veto, pode ser mais difícil mudar as políticas arbitrariamente, e a legislatura e o Executivo podem ter de levar em consideração as preferências do Judiciário. O papel de veto é mais extensivo e surte impacto mais profundo quando as decisões judiciais se aplicam à lei em geral, e não apenas a um caso específico. Tendo em vista a tendência de incorporar vários aspectos das políticas públicas nas constituições, a função do Judiciário ampliou-se nesse sentido.

**Ator com poder de decisão.** Quando os tribunais apreciam leis para determinar a intenção legislativa ou quando fornecem novas interpretações para a legislação pautando-se em suas opiniões acerca do sistema judicial como um todo, estão impondo suas preferências sobre os resultados das políticas. Os traços institucionais que favorecem esse tipo de papel incluem aqueles em que os tribunais podem emitir decisões na ausência de um caso concreto, antes mesmo da adoção da lei, e quando as decisões judiciais sobre a constitucionalidade das leis são aplicáveis em termos gerais, e não apenas a um caso específico.

*O Poder Judiciário está adquirindo maior importância tanto nas políticas públicas como no cenário político da América Latina.*

<sup>22</sup> Tate (1992); Shapiro e Stone Sweet (2002).

**Árbitro imparcial.** Os tribunais podem ser chamados para assegurar a aplicação efetiva das políticas públicas, atuando como um fiscalizador externo de contratos firmados por terceiros (inclusive os contratos inscritos na constituição) e um mediador entre as partes do contrato. Esse papel é desempenhado quando o tribunal assegura-se de que o Executivo não excede seus poderes, como, por exemplo, quando legisla por decreto em matérias às quais tal poder não deve ser aplicado, quando impede o governo de cobrar impostos que não deve arrecadar ou quando protege a autonomia e independência do banco central em relação à política monetária. O desempenho eficaz do papel de árbitro imparcial pode facilitar a confecção de acordos políticos necessários à adoção de reformas de políticas e contribuir para a implementação justa e eficiente dessas reformas.<sup>23</sup>

**Representante da sociedade.** Muitas vezes é difícil para certos segmentos da população (como pobres e agricultores) influenciar a formação das políticas. Tendo em vista que os judiciários podem ajudar a aplicar as determinações constitucionais de proteção igual perante a lei e de defesa dos direitos civis e sociais, eles podem dar voz aos grupos marginalizados e representar um canal alternativo de representação da sociedade.

A abrangência do ativismo judicial em dez países latino-americanos em relação a esses quatro papéis em potencial é retratada no Quadro 4.2.<sup>24</sup> O papel do árbitro imparcial é exercido de forma bastante ativa no Brasil e no Chile. Nesses países, os tribunais também são ativos nas funções de ator com poder de veto e ator com poder de decisão. Em especial como resultado da reforma constitucional de 1991, o Tribunal Constitucional recém-criado da Colômbia tem ocupado papel cada vez mais ativo na obstrução e/ou interpretação da legislação (funções de ator com poder de veto e de ator com poder de decisão). Em contrapartida, na Argentina, no Equador, no Paraguai, no Peru e na Venezuela, o Judiciário tende a ser mais dependente do Executivo, o que limita sua capacidade de assumir papel de destaque como árbitro imparcial ou como ator com poder de decisão.

Um Poder Judiciário ativo e independente costuma ter diversos efeitos sobre o processo de formulação de políticas e os traços essenciais das políticas públicas. Primeiro, na qualidade de árbitro imparcial, o Judiciário pode ajudar a garantir o cumprimento efetivo e a aplicação das políticas. Em segundo lugar, no mesmo papel de árbitro, pode ajudar na intermediação de transações políticas intertemporais, tais como compromissos do Executivo de regular eficazmente empresas privatizadas ou promulgar reformas previdenciárias que reduzam os benefícios atuais em troca da maior segurança dos benefícios no futuro. Isso pode estimular a ampliação da estabilidade das políticas, já que alguns acordos (ou equilíbrios de políticas) de interesse público, que não seriam possível de outro modo, tornam-se viáveis. Em terceiro lugar, ao exercer o papel de representação da sociedade, os tribunais podem contribuir para que as políticas considerem mais o interesse público (embora em certos momentos isso possa gerar custos fiscais consideráveis).

Em quarto lugar, o Poder Judiciário pode contribuir para a adaptabilidade. Por exemplo, quando as políticas são delegadas a um órgão autônomo (como o banco central), e o Judiciário sustenta os termos dessa delegação, o órgão pode gerenciar alguma área de política

<sup>23</sup> Um exemplo desse papel ocorre quando, em meio a uma reforma da privatização, o governo rejeita acordos firmados anteriormente e decide nacionalizar um dado segmento da economia. Quando os tribunais derrubam a decisão de nacionalização, o Poder Judiciário assumiu sua função de árbitro.

<sup>24</sup> O Quadro 4.2 baseia-se nos estudos de dez países originalmente incluídos no projeto de PFP realizado com a metodologia deste relatório, bem como em outros estudos de caso qualitativos.



como julgar conveniente, sem necessidade de salvaguardas, para evitar o oportunismo às custas da rigidez.

Em quinto lugar, quando os judiciários tornam-se ativos como atores com poder de veto, as políticas tendem a ser mais estáveis, pois as mudanças nas políticas precisam ser condizentes com as preferências de outro ator institucional, com a constituição e com as leis existentes, e também com as preferências de outros atores que podem atuar por meio do Judiciário para questionar as alterações nas políticas. No entanto, ao assumir esse papel, o Poder Judiciário pode tornar as políticas menos adaptáveis, dependendo de como suas preferências conjugam-se com as preferências do Executivo e da legislatura. Como atores com poder de decisão, os tribunais podem contribuir para a volatilidade das políticas.

### ***Fatores que influenciam a independência e o ativismo do Judiciário em matéria de políticas***

O nível de independência do Poder Judiciário em um dado país está relacionado ao potencial para que os juízes ajam de acordo com seus próprios objetivos de políticas e para que os tribunais se engajem coletivamente no processo de formulação de políticas.

A independência judicial pode ser definida como a capacidade do Judiciário de “tomar decisões em conformidade com a lei, e não com base em fatores políticos externos ou internos”.<sup>25</sup> Essa capacidade possui quatro dimensões inter-relacionadas: independência substantiva, ou o poder de tomar decisões judiciais e exercer funções oficiais sujeitas tão-somente à autoridade da lei; independência pessoal, ou estabilidade de mandato e liberdade de intimidação ou ameaças; independência coletiva, ou participação judicial na administração central dos tribunais; e independência interna, ou independência de superiores judiciais e colegas.<sup>26</sup>

Entre as características do Judiciário que afetam a independência judicial, várias se destacam: o grau de autonomia orçamentária; o nível de transparência e o uso de critérios meritocráticos no processo de indicação e nomeação de juízes; a estabilidade de mandato dos juízes; e o alcance dos poderes de apreciação judicial. A efetiva independência judicial também está condicionada ao comportamento de outros atores, como a possível interferência regular do presidente ou partidos nos tribunais, o que, por sua vez, depende dos incentivos desses atores.

### ***Autonomia orçamentária do Judiciário***

No contexto de escassez do orçamento público, a confiabilidade e autonomia do orçamento do Judiciário são essenciais para a sua independência. Embora, em muitos países, o próprio Poder Judiciário prepare o orçamento anual (Costa Rica, Guatemala e Uruguai, por exemplo), na maioria dos casos a execução orçamentária ainda depende da aprovação da legislatura ou do Poder Executivo, dificultando assim sua capacidade de administrar seus próprios recursos. Em alguns países — sobretudo na América Central — o orçamento mínimo dedicado ao Poder Judiciário é estabelecido por lei. No entanto, isso não necessariamente significa que esse montante seja alocado na prática.

<sup>25</sup> Dakolias (1996, pp. 7 e 8).

<sup>26</sup> Shetreet (1985).

**Quadro 4.2 Funções desempenhadas pelo Poder Judiciário na América Latina**

<b>País</b>	<b>Quais as funções mais desempenhadas pelo Judiciário?</b>	<b>Em que matérias o Judiciário é mais ativo?</b>
Argentina	Ator com poder de veto. Poderes de apreciação judicial limitados e independência judicial de acordo com o comportamento estratégico dos juízes.	Direitos humanos e assuntos econômicos.
Brasil	Algumas evidências de ator com poder de veto, ator com poder de decisão e árbitro imparcial. Em menor extensão, representante da sociedade (por meio do Ministério Público).	Tributação, pensões e reforma agrária.
Chile	Juiz imparcial, ator com poder de veto (sobretudo em questões de direitos humanos) e ator com poder de decisão.	
Colômbia	Ator com poder de veto e ator com poder de decisão; representante da sociedade em virtude da Acción Pública de Inconstitucionalidad.	Fiscal.
Equador	Ator com poder de veto.	Política fiscal e cambial.
México	Ator com poder de veto e ator com poder de decisão.	Disputas eleitorais e questões relacionadas à redefinição do federalismo; tributação.
Paraguai	Até 1993, o Judiciário dependia do Executivo. Desde então, é relativamente autônomo, porém não muito competente. É até certo ponto ator com poder de veto.	Políticas de caráter regulamentar e de redistribuição.
Peru	O Judiciário não tem desempenhado papéis efetivos na definição da agenda política nacional, na promoção da cooperação intertemporal e na oferta de freios e contrapesos ao Poder Executivo.	
Uruguai	O Supremo Tribunal tem competência limitada para emitir juízo sobre a constitucionalidade das leis. No entanto, o Supremo pode ser um ator com poder de veto eficaz quando o Congresso aprova um projeto de lei e um cidadão em particular é afetado por ela; algumas evidências de desempenho como ator com poder de decisão.	Políticas sociais e financeiras.
Venezuela	Recentemente, houve reformas constitucionais para aumentar o número de juízes do Supremo.	

Fonte: Sousa (2005).

A parcela do orçamento do setor público destinada ao Judiciário varia bastante de um país para outro, de mais de 3% na Costa Rica a menos de 1% no Equador e no Peru.<sup>27</sup> Apesar de o tamanho do orçamento em si não ser garantia de eficiência, constitui um importante indicador da quantidade de recursos disponíveis ao Judiciário para a condução de suas atividades.

### *Sistema de nomeações*

Além dos recursos financeiros, o Judiciário precisa ter juízes qualificados dotados de incentivos que garantam a eficiência e o Estado de direito. Os métodos para a escolha de juízes influem no seu grau de motivação para aplicar a lei com independência e imparcialidade e para desempenhar sua função de forma eficiente.

Uma ampla variedade de sistemas é usada para selecionar os juízes do Supremo. Na Argentina, no Brasil e no México, os candidatos são indicados e nomeados pelo presidente, mediante a aprovação da legislatura (ou de uma de suas câmaras).<sup>28</sup> Em outros países, como Bolívia, El Salvador, Guatemala e Honduras, os candidatos são indicados por um conselho judicial ou por um comitê de indicação e, em seguida, nomeados pela legislatura (ou por uma de suas câmaras). Em outro grupo de países, que inclui Peru e República Dominicana, os juízes do Supremo são nomeados por um conselho judicial. Tudo o mais constante, os conselhos partidários, compostos por vários membros, deveriam ser mais eficientes na promoção da independência do Judiciário do que processos em que o Executivo e a legislatura assumem papel expressivo na indicação e nomeação dos juízes.

O nível de transparência do processo de indicação e nomeação também é importante no sentido de favorecer ou dificultar a independência do Poder Judiciário. Alguns países, como Chile e Guatemala, instauraram procedimentos de recrutamento que estimulam a concorrência, transparência e participação de magistrados e acadêmicos de renome na seleção de novos juízes.

Mesmo assim, a mera criação de leis, conselhos judiciais e programas de capacitação pode não corresponder à realidade do sistema de nomeação do Poder Judiciário. Vários dos novos requisitos para a escolha de juízes podem ser completamente ignorados ou mal implementados.

### *Mandatos e estabilidade*

A lógica da criação de mandatos mais longos (ou vitalícios) para os juízes é proporcionar maior segurança no emprego, para que as preocupações dos juízes acerca da manutenção do cargo ou da promoção não influenciem suas decisões. Assim, o abandono de mandatos curtos que coincidam com as eleições presidenciais e para o Congresso tende a favorecer a independência do Judiciário.

Certos países, inclusive Argentina, Brasil, Chile, El Salvador e Equador, adotaram mandatos vitalícios para os juízes (em alguns casos, limitados por uma idade de aposentadoria compulsória). Em outros países, como Bolívia, Colômbia e Costa Rica, somente os juízes de tribunais inferiores têm cargos vitalícios, ao passo que os juízes do Supremo têm mandatos fixos. No Paraguai, os juízes do Supremo têm postos vitalícios, enquanto os juízes de primei-

<sup>27</sup> Ver Sousa (2005).

<sup>28</sup> Sistema semelhante ao usado nos Estados Unidos.

ra e segunda instâncias podem permanecer no cargo por apenas cinco anos. Por fim, em alguns países, como Guatemala e Peru, os juízes cumprem mandatos fixos, que devem ser renovados periodicamente.

É importante ressaltar a disparidade entre a letra da lei e a realidade. A despeito da existência de cargos vitalícios para os juízes do Equador, por exemplo, o Presidente Lucio Gutiérrez destituiu do cargo 27 dos 31 juízes do Supremo, em dezembro de 2004. Portanto, cargos de direito mais longos para os juízes do Supremo não necessariamente se traduziram no prolongamento da

permanência nos cargos em vários países. A Figura 4.6 mostra a média de duração dos cargos dos juízes do Supremo em países selecionados da América Latina, de 1960 a 1995.

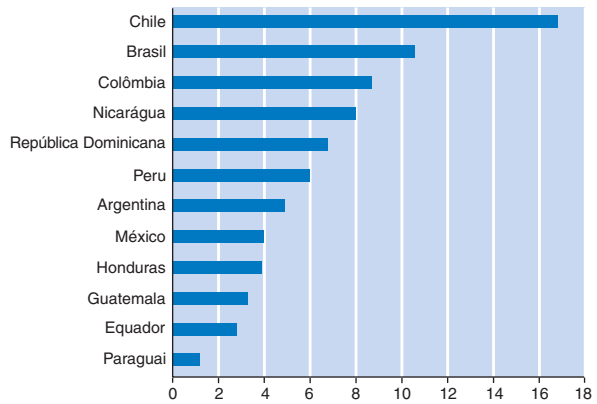
### Poderes de apreciação judicial

A apreciação judicial é o poder do tribunal (geralmente do Supremo Tribunal ou, em certos casos, do Tribunal Constitucional) de declarar a inconstitucionalidade de leis e outros atos administrativos. Tal poder pode variar caso possa ser aplicado somente a um caso específico ou a um caso hipotético (concreto ou abstrato), caso possa ser aplicado antes ou somente depois da promulgação de uma lei (*a priori* ou *a posteriori*), e caso possa ser exercido somente pelo Supremo ou também pelos tribunais inferiores (autoridade centralizada ou descentralizada).<sup>29</sup>

Apesar das contínuas deficiências das disposições constitucionais sobre as competências do Poder Judiciário, há um consenso de que foram fortalecidas consideravelmente nos últimos 20 anos (o Boxe 4.2 apresenta o caso do México, onde o Supremo surgiu como um expressivo ator com poder de veto). O controle da constitucionalidade das leis é especialmente relevante nos contextos democráticos em que a constituição é pormenorizada e há uma sobreposição jurisdicional das responsabilidades do governo (como no caso das democracias federativas). Nessas circunstâncias, freqüentemente surgem conflitos e questões relativas a problemas constitucionais.

Apesar das recentes reformas, ainda há considerável variação na região com respeito ao alcance dos poderes de apreciação do Judiciário, em termos da amplitude dos mecanismos de encaminhamento dos problemas aos tribunais, do grau da aplicabilidade das decisões judiciais fundamentadas em demandas individuais ou institucionais e da possibilidade de que as demandas individuais possam ou não ser usadas como base para decisões relativas à constitucionalidade geral das leis.<sup>30</sup>

**FIGURA 4.6** Mandato dos magistrados do Supremo — 1960-1995  
(número médio de anos)



Fonte: Henisz (2000).

<sup>29</sup> Navia e Ríos-Figueroa (2005).

<sup>30</sup> Brewer-Carías (1997).

**Boxe 4.2** A expansão do papel do Judiciário no México\*

A experiência do México nos últimos dez anos mostra como uma combinação de mudanças nos parâmetros da concorrência interpartidária e reformas do sistema judiciário podem contribuir para o surgimento de um Poder Judiciário que ocupe papel mais proativo na elaboração de políticas.

Do final da década de 1920 até 1994, o Supremo Tribunal não dispunha de meios ou incentivos para fazer valer sua independência. As regras constitucionais que regulavam o processo de indicação de juízes para o Supremo e o predomínio do PRI no sistema político deram lugar a essa situação. Durante esse período, os poderes de apreciação judicial do Supremo eram limitados principalmente a ações de amparo, que em geral se restringiam a casos atinentes à regulação de direitos pessoais, e os resultados aplicavam-se somente às partes do caso.

Com o declínio do apoio eleitoral ao partido governista PRI, foram adotadas, em 1994, reformas que aumentaram o limite para nomeação de juízes no Senado de maioria simples para maioria qualificada de dois terços; criaram outro sistema de apreciação judicial (a chamada “ação de inconstitucionalidade”) que permite ao Supremo declarar leis ou atos administrativos como inconstitucionais; e ampliaram a competência do Supremo sobre os tipos de “controvérsias constitucionais”.

As reformas do sistema judiciário, juntamente com o declínio do controle que o PRI tinha dos cargos eletivos, acarretaram um acentuado aumento nas decisões do Supremo contra o partido governista. Enquanto o Supremo emitiu decisões contrárias ao PRI somente em 15% dos casos entre 1995 e 1997 (nos casos em que o PRI era réu em controvérsias constitucionais), procedeu dessa forma 66% das vezes entre 1997 e 2000, quando o PRI perdeu a maioria na Câmara dos Deputados pela primeira vez, e 69% dos casos após 2000, quando o PRI perdeu a presidência.

Esses padrões sugerem que o Supremo Tribunal emergiu como um importante ator com poder de veto. Se persistir a divisão do governo e o controle da presidência oscilar entre os partidos, o Supremo poderá desenvolver competências de fiscalizador imparcial de acordos intertemporais entre os atores no processo de formulação de políticas.

---

\* Lehoucq et al. (2005).

**Quadro 4.3 Independência do Judiciário**

País	Independência do Judiciário <sup>a</sup> (escala de 1 a 7)	Independência de fato do Judiciário <sup>b</sup> (escala de 0 a 1)
Argentina	1,80	0,33
Bolívia	1,70	0,56
Brasil	3,90	0,49
Chile	4,60	0,58
Colômbia	3,10	0,53
Costa Rica	3,80	0,92
El Salvador	3,60	—
Equador	1,90	0,39
Guatemala	2,90	—
Honduras	2,20	0,53
México	1,90	—
Nicarágua	3,30	0,71
Panamá	1,60	0,32
Paraguai	2,20	0,39
Peru	1,40	0,49
República Dominicana	1,90	0,16
Uruguai	4,80	0,45
Venezuela	1,20	0,40

— não disponível.

<sup>a</sup> Fórum Econômico Mundial. Essa variável é a resposta média dos executivos de empresas pesquisados em cada país em relação à declaração: “O Judiciário de seu país é independente de influências políticas de membros do governo, cidadãos e empresas” (1 = não, fortemente influenciado; 7 = sim, totalmente independente).

<sup>b</sup> Feld e Voigt (2003). O índice de independência de fato do Judiciário formulado por Feld e Voigt baseia-se em critérios objetivos, como a permanência real dos juízes nos cargos do Supremo, desvios em relação aos mandatos de direito, a destituição de magistrados antes do término de seus mandatos, aumentos no número de magistrados e mudanças no orçamento do Supremo ou na renda real dos magistrados, entre outros (ver Apêndice).

Fontes: Fórum Econômico Mundial (2004); Feld e Voigt (2003).

As características estruturais descritas sugerem que o impacto dos judiciários latino-americanos sobre o processo de formulação de políticas e sobre a política pública não é uniforme na região. Essa variação no potencial de engajamento dos tribunais no cenário político é corroborada por indicadores disponíveis sobre a independência de fato do Judiciário. O Quadro 4.3 apresenta dois desses indicadores. O primeiro, publicado pelo Fórum Econômico Mundial em 2004, é um indicador subjetivo com base em respostas a pesquisas feitas com executivos do setor privado. De acordo com esse índice, Uruguai, Chile e Brasil encabe-

çam a lista. O segundo, formulado por Feld e Voigt,<sup>31</sup> baseia-se em critérios objetivos, como a permanência real dos juízes nos cargos do Supremo (ou Tribunal Constitucional) e seu desvio em relação aos mandatos de direito, a destituição de magistrados antes do término de seus mandatos ou o crescimento do número de magistrados e a redução em termos reais do orçamento do Supremo ou da renda dos magistrados, entre outros. Segundo esse índice, Costa Rica, México e Chile figuram no topo da lista.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Feld e Voigt (2003).

<sup>32</sup> Muito embora o indicador de Feld e Voigt tenha a vantagem da objetividade, ele traz algumas desvantagens inerentes. Primeiro, as informações reunidas pelos autores permanecem incompletas, e diversos países foram codificados com base em um pequeno subconjunto dos critérios contidos no índice, em decorrência de problemas com a disponibilidade de dados. Segundo, nas situações em que os tribunais de um país respondem aos desejos do Executivo, e os magistrados, por sua vez, não são destituídos, nem há redução de seu orçamento ou renda, o Judiciário do país seria classificado como independente de acordo com esse índice. Dados as deficiências e o fato de que o indicador de Feld e Voigt está disponível para um conjunto menor de países do que a amostra desse estudo, o índice de independência judiciária usado no restante do relatório é o índice publicado pelo Fórum Econômico Mundial.

*Página em branco é proposital*



# Atores da sociedade civil

*A política é um assunto muito sério para ser deixado a cargo dos políticos.*

— Charles de Gaulle, presidente da França (1890–1970)

Os atores abordados nos capítulos 3 e 4 possuem papéis e funções formalmente definidos no processo nacional de formulação de políticas: foram estabelecidas regras que governam seu funcionamento, definem quem participa, como são selecionados os indivíduos em seu âmbito, quais as funções de políticas específicas que devem exercer e como elas se inter-relacionam. Contudo, esses atores “formais” nem sempre se comportam de acordo com seus papéis e funções formais. Eles podem não cumprir os papéis que se espera deles ou desempenhar outros papéis (informais) não especificados na Constituição, ou podem, ainda, assumir papéis na formulação de políticas por meio de mecanismos não especificados nas regras.

Ademais, existem outros atores (e arenas) informais que podem exercer papéis significativos na elaboração de políticas nacionais em alguns países, apesar de a Constituição não lhes atribuir tais papéis em termos formais nem esses atores estarem associados ao sistema formal de políticas. Este capítulo apresenta uma breve análise do papel de cinco desses atores: as empresas, os meios de comunicação, os sindicatos, os movimentos sociais e os acadêmicos e especialistas, ou “atores do conhecimento”.

Tendo em vista a natureza desses atores, seu papel no processo de formulação de políticas é menos analisado e compreendido do que o papel dos atores mais formais descritos nos capítulos 3 e 4. Por isso, o objetivo deste capítulo é lançar as bases de um estudo mais aprofundado e sistemático do papel desses atores. A seleção feita aqui é assumidamente parcial. Restrições de espaço impedem a análise de outros atores que podem desempenhar papéis de grande relevância na elaboração de políticas, inclusive organizações da sociedade civil em geral, a Igreja, empresas multinacionais, organismos internacionais, governos estrangeiros e as forças armadas.

## As empresas<sup>1</sup>

As empresas, normalmente, são participantes fundamentais da formulação de políticas. De todos os grupos sociais com fortes interesses, elas dispõem da maior quantidade de recursos. Dispõem também de uma série de meios para influenciar o processo de formulação de políticas a seu favor, inclusive, em cenários democráticos, associações empresariais, esquemas de *lobby*, contribuições de campanha, redes pessoais e de políticas, e corrupção.

*Do ponto de vista das políticas, o desafio não é eliminar a influência das empresas, mas sim canalizá-la de tal maneira que contribua para a consecução de bons resultados de políticas.*

Distintas formas de influência de empresas afetam as características das políticas públicas de diferentes maneiras. Contatos de bastidores ou propinas para os políticos corruptos, por exemplo, podem render vantagens particulares para determinadas empresas às custas do bem-estar público. Da mesma maneira, as associações empresariais de relativa abrangência (aquelas que representam um amplo leque de setores econômicos e interesses comerciais) podem apoiar medidas reformistas amplas imprescindíveis para impulsionar o crescimento econômico e a competitividade.

Alguns tipos de oportunidades de influência (como a contribuição para as campanhas de candidatos de partidos à legislatura) estão muito condicionados às características do sistema político (como a estrutura do sistema eleitoral e partidário). Outras oportunidades podem ser criadas ou eliminadas por líderes políticos, como a nomeação de empresários para cargos no governo, ou a atribuição de um papel na formulação de políticas às associações empresariais, o que estimula seu desenvolvimento. Ao abrir ou eliminar oportunidades para diferentes formas de influência das empresas, o Estado e a sociedade podem influir na qualidade das políticas públicas.

A exposição a seguir examina os tipos de influência que as empresas podem exercer e oferece algumas observações de caráter geral acerca de *quando* as empresas tendem a participar do processo de formulação de políticas, em *quais* tipos de políticas, com que *grau* de intensidade e *qual* é o impacto sobre a qualidade das políticas. A seção termina com uma exposição sobre formas de tornar a participação das empresas mais voltada para os interesses públicos, mais transparente e inclusiva.

### Uma tipologia da participação das empresas

A participação das empresas no processo de formulação de políticas varia consideravelmente ao longo do tempo e segundo o país, o tipo de política e seu âmbito. Assim, é difícil apreender os padrões de participação das empresas em um simples marco conceitual. Não obstante, algumas generalizações são úteis.

A participação das empresas pode ser organizada e coletiva, ou dispersa e individualizada, como nas redes pessoais. Pode ser aberta e formal, como nas associações empresariais, onde as atividades normalmente são do conhecimento de muitos e com frequência recebem cobertura da imprensa, ou pode ser fechada e informal, como nos casos de corrupção.

Em geral, quanto mais abrangentes os interesses das empresas, mais aberta será a forma de participação, e quanto mais transparentes as atividades, mais a influência das empresas

<sup>1</sup> Esta seção baseia-se em grande medida em Schneider (2005).

estará voltada para o interesse público (entendendo-se por “interesse público”, minimamente, o não favorecimento de interesses particulares e a promoção de maior eficiência distributiva) e mais voltadas para o bem-estar público serão as políticas resultantes.

Ao optar por participar no processo de formulação de políticas, as empresas precisam fazer frente ao problema de que alguns se beneficiem sem custo nenhum. Algumas empresas se sentirão tentadas a colher benefícios sem arcar com nenhum dos custos. Se as empresas não puderam colher a totalidade dos benefícios de suas atividades de políticas, elas as desenvolverão com menor intensidade, ou optarão por não ter participação alguma. Logo, a menos que as empresas possam articular-se para influenciar as políticas, poderão optar por aderir a atividades nas quais o problema dos que se beneficiam sem custo é menor, como a criação de redes de contatos pessoais ou o *lobby* para ganhar um contrato ou solucionar uma controvérsia. Exatamente por sua natureza, essas atividades tendem a gerar benefícios bastante específicos para as empresas que as realizam e, por isso, representam interesses particulares.

As empresas têm mais chances de se organizar coletivamente e agir com eficiência quando se cumprem certas condições:

- Compartilham interesses semelhantes.
- Apresentam-se em número reduzido, sendo mais fácil beneficiar-se da ação conjunta (e controlar o problema dos que se beneficiam sem custo algum).
- O Estado fornece-lhes um benefício evidente, como o acesso regular às mais altas autoridades ou o controle sobre as verbas públicas.
- O Estado impõe um custo evidente, como impostos mais altos.

### Formas de participação

As empresas podem optar por participar do processo de formulação de políticas de várias maneiras. A forma de participação tem um impacto sobre a qualidade das políticas.

**Empresas específicas.** As empresas podem agir por conta própria. Conforme foi observado, quanto mais abrangentes seus interesses comerciais, menos específica tende a ser a sua orientação em termos de políticas. Conglomerados maiores e diversificados que englobam diversos setores podem ter interesses mais amplos do que empresas menores e mais especializadas. Combinadas com seu enorme porte e pequeno número, é maior a probabilidade de aderirem a ações coletivas e se coordenarem, e de exercerem pressão para a execução de políticas com benefícios mais amplos (que estejam mais voltadas para o interesse público), sobretudo políticas que visem a melhoria do funcionamento da economia como um todo.

**Setores.** As empresas de um determinado setor econômico (indústria ou agricultura, por exemplo) que têm interesses comuns e podem ter natureza homogênea costumam empreender ações coletivas, principalmente em resposta a políticas que distribuem custos ou benefícios desproporcionais em relação a seu setor.

**Associações.** As associações podem ser voluntárias ou autorizadas pelo Estado, atuar em setor como um todo ou estar voltadas a um determinado produto ou *commodity*. Podem representar, primordialmente, empresas de grande ou pequeno porte.

**Redes de contatos pessoais ou de políticas.** Determinados empresários podem participar diretamente do processo de formulação de políticas por meio de nomeação para cargos

governamentais ou ligações estreitas com altos formuladores de políticas. Essas redes de contatos personalizados podem surgir a partir de laços sociais, escolares ou familiares, ou de deslocamento profissional entre os setores público e privado. É comum encontrarem-se empresários nos governos da Argentina, do Brasil, do Peru e, principalmente, da Colômbia.

**Mobilidade do capital.** Por meio de sua capacidade de movimentação de capitais, as empresas podem ter um efeito direto, não-coordenado e impessoal sobre as políticas quando os formuladores de políticas tratam de adotar medidas que ajudam a manter e atrair capital. A mobilidade do capital não constitui uma forma deliberada de participação das empresas na elaboração de política, mas serve de limitação e tende a reduzir o leque de opções de políticas consideradas pelos encarregados de formulá-las.

### Uma carteira de opções

As empresas “investem” na atividade política por meio de uma série de atividades políticas. Em princípio, os empresários racionais equilibram suas “carteiras” de investimentos políticos para beneficiar-se das oportunidades que vão surgindo, ou seja, eles canalizam investimentos políticos para as atividades que gerem o maior retorno. O local exato em que concentrarão seus investimentos dependerá, em grande medida, de sua percepção acerca das oportunidades de influência oferecidas pelo sistema político.

Os homens de negócios usam vários desses canais simultaneamente, mas alguns tendem a predominar, dada a natureza da questão e o cenário político do país. Essas opções são examinadas a seguir.

**Associações empresariais.** As associações oferecem a seus membros contatos diretos com os formuladores de políticas, e os membros podem atuar em conselhos consultivos ou de políticas. A forma mais importante pela qual as associações empresariais influenciam a atividade política podem ser os meios de comunicação, quando a associação apresenta as opiniões de seus membros e tenta informar o público e influenciar a opinião pública.

**Lobby.** O *lobby* está adquirindo importância cada vez maior em alguns países da região. Em geral, é feito por empresas isoladas, não por associações. Isso tende a tornar a influência das empresas mais fragmentada, particularista e inócua em questões de caráter geral. O *lobby* tem maior relevância durante as fases de implementação e aplicação.

**Contribuições para eleições e campanhas eleitorais.** A maior parte dos países da região reformou as leis de financiamento de campanha a fim de reduzir a dependência de contribuições das empresas. Ainda assim, milhões de dólares, legais e ilegais, são transferidos das empresas para os políticos durante as eleições. As empresas, não raro, contribuem para mais de um candidato presidencial como forma de garantir que os canais de acesso permaneçam abertos, não como forma de influenciar as políticas nesta ou naquela direção.

**Redes pessoais e de políticas.** As redes de contatos pessoais operam como relações informais e pessoais que criam um elo entre o empresariado e as elites governamentais. A influência das empresas por redes de contatos tende a ser obscura e, por vezes, dissimulada. Redes restritas e exclusivas podem fomentar políticas voltadas para interesses particulares. Na medida em que as empresas percebem que têm acesso por meio de redes, podem ter menos chances de investir em associações abrangentes.

### Quadro 5.1 Carteiras de investimento das empresas na política (intensidade de uso)

País	Tipo de participação				
	Associações	Lobby	Contribuições a eleições e campanhas	Redes	Corrupção
Argentina	Baixa	Média	Média	Média	Alta
Brasil	Baixa	Média	Média	Média	Média
Chile	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Colômbia	Alta	Baixa	Média	Alta	Média
México (década de 1990)	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Média
México (de 2000 ao presente)	Média	Média	Média	Média	Média

Fonte: Schneider (2005).

**Corrupção pura e simples.** Às vezes, as empresas tentam comprar influência diretamente, por meio de corrupção pura e simples. É óbvio que se trata de uma forma altamente dissimulada e obscura de influência. A corrupção tende a estar ligada a políticas bastante específicas e, em geral, está mais associada à execução de políticas (quando se distribuem verbas, contratos e outras oportunidades para determinadas empresas) e sua aplicação (quando se fixam e aplicam as penalidades).

Conforme observado, supõe-se que o empresariado restabeleça o equilíbrio de suas carteiras de investimentos políticos para aproveitar ao máximo as oportunidades oferecidas pelo sistema político. Por exemplo, em países como Argentina e Brasil, onde os formuladores de políticas dispensam menos atenção às associações, as empresas tendem a não investir muito tempo e dinheiro nelas. Nos casos em que governos recorrem a associações para obter o aporte das empresas, o empresariado tem fortes incentivos para investir nas associações e desenvolver sua capacidade institucional no longo prazo. Isso fica evidente no Chile e no México (sobretudo como resultado da participação das empresas em negociações comerciais), bem como na Colômbia.

O investimento das empresas na política também varia conforme o que o governo é capaz de concretizar efetivamente. Assim, no México, os almoços e jantares da associação empresarial, que eram tão valiosos para as empresas no auge da reforma de mercado durante o governo de Salinas (1988–94), têm muito menos significado na atual administração (2000–presente), em que o governo tem tido mais dificuldade para obter a aprovação do Congresso para novas propostas de políticas.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Schneider (2005).

### Quadro 5.2 Intensidade da participação das empresas segundo a distribuição dos custos

Custos de curto ou longo prazo	Certeza dos custos	
	Certos	Incertos
<b>Imediatos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variações nas alíquotas de impostos</li> <li>• Reforma previdenciária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatização</li> <li>• Desregulamentação</li> <li>• Privatização da previdência</li> </ul>
<b>De prazo mais longo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudanças programadas nos impostos ou nos benefícios previdenciários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalização do comércio</li> <li>• Rerregulamentação</li> </ul>

*Nota:* As partes sombreadas indicam uma participação mais intensa das empresas.

*Fonte:* Schneider (2005).

O Quadro 5.1 apresenta um resumo da prevalência de diversas formas de participação das empresas no processo de formulação de políticas nos cinco países estudados por Schneider.<sup>3</sup>

#### **Tipos de políticas e tipo e intensidade de participação das empresas**

O tipo e intensidade de participação das empresas no processo de formulação de políticas sofre influência do tipo de política. Ao avaliar sua participação, as empresas consideram se os custos e benefícios das políticas são certos ou incertos, e se são imediatos ou de prazo mais longo. Algumas políticas, como mudanças nos níveis de impostos ou benefícios previdenciários, acarretam custos imediatos e certos. Outras políticas, principalmente diversas reformas recentes voltadas para o mercado, acarretam custos mais incertos. No caso da privatização, por exemplo, é notório que os novos proprietários normalmente dispensam funcionários, mas o número exato e o momento das demissões é incerto. A política social (educação e saúde) e a reforma administrativa exigem investimentos de vulto e de longo prazo na reforma institucional e têm conseqüências incertas.

Geralmente, as empresas, como outros grupos, são mais propensas a se mobilizar quando os custos são imediatos e certos (Quadro 5.2). Quando as reformas se dão no longo prazo e os custos e benefícios são incertos e difusos, é menos provável que as empresas participem de forma regular, seja a favor ou contra a mudança proposta.

O alcance das políticas — se são amplas, como as mudanças generalizadas no nível de impostos ou na política de educação, ou restritas, como a privatização de um determinado tipo de empresa — também é importante para as empresas (Quadro 5.3). A maioria das empresas tem dificuldade de atuar coletivamente com respeito a políticas de caráter amplo. Por

<sup>3</sup> Schneider (2004, 2005).

### Quadro 5.3 Intensidade da participação das empresas segundo o alcance dos benefícios e a rapidez de implementação

Rapidez de implementação	Alcance dos benefícios	
	Restrito	Amplio
Rápida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatização</li> <li>• Desregulamentação</li> <li>• Eliminação de brechas e isenções fiscais específicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudanças uniformes na tributação, pensões ou tarifas</li> <li>• Descentralização fiscal</li> </ul>
Demorada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamentação setorial (serviços de utilidade pública, como energia e telecomunicações)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma administrativa</li> <li>• Política educacional</li> <li>• Acordos comerciais</li> </ul>

*Nota:* As partes sombreadas indicam uma participação mais intensa das empresas.

*Fonte:* Schneider (2005).

isso, as empresas relutam em investir em políticas amplas, exceto por intermédio de associações abrangentes. Isso pode ser uma bênção para os formuladores de políticas, caso tenham a oposição das empresas, como no caso da liberalização do comércio, contra a qual não se concretizou a oposição da coletividade das empresas.

São maiores as chances de as empresas realizarem intensos investimentos quando confrontadas com políticas mais restritas que afetam diretamente seus interesses no curto prazo. O desafio, no caso de questões como essas, é evitar que as políticas fiquem sujeitas aos grupos mais intensamente interessados.

#### **Abrir o sistema**

Nos países em que o Estado é relativamente fraco, como na Guatemala (ver Boxe 5.1), é comum os interesses das empresas dominarem o processo de formulação de políticas. Embora seja importante fomentar Estados fortes, que possam conter o poder das elites empresariais, é irrealista tentar manter os interesses comerciais fora da elaboração de políticas. É provável que o fechamento de alguns canais formais de participação leve ao surgimento de outros, menos transparentes, para dar vazão a essa influência. Assim, do ponto de vista das políticas, o desafio não é eliminar a influência das empresas, mas sim canalizá-la de tal maneira que contribua para a consecução de bons resultados de políticas.

Várias condições podem contribuir para o aprimoramento das políticas:

**Maior transparência.** As empresas são estimuladas a assumir posições mais voltadas para o interesse público quando o processo de formulação de políticas é mais transparente. A transparência é estimulada pela cobertura dos meios de comunicação, pela representação formal das empresas por meio de canais como associações ou conselhos de políticas, pela divulgação de doações políticas e pela abertura geral do processo de formulação de políticas.

**Compromissos de mais longo prazo entre os formuladores de políticas e as empresas.** Dois tipos de participação das empresas favorecem compromissos mais longos. A primeira é a representação das empresas em conselhos de políticas. Se representantes de empresas e formuladores de políticas têm repetidas interações nessas arenas, recebem incentivos para construir boas reputações e honrar acordos feitos no conselho de políticas. Em contrapartida, se souberem que não voltarão a reunir-se para negociar, são maiores os incentivos de descumprimento, e quaisquer compromissos intertemporais assumidos terão menor credibilidade.

### Boxe 5.1

### O poder das empresas: o caso da Guatemala

O setor privado influi sobre a formulação de políticas em toda a América Latina, porém em nenhum lugar com tanta intensidade como na Guatemala. Sua influência evidencia não apenas a força do setor privado, mas também a relativa debilidade das outras instituições do país. As entidades comerciais da Guatemala demonstraram ter força para alterar o rumo de importantes políticas econômicas, como a política de tributação (ver Capítulo 8).

O poder de influência das empresas guatemaltecas no processo de formulação de políticas reside no fato de esse ser o setor mais bem organizado do país, desde a época do colonialismo, quando o poder estava nas mãos dos grandes fazendeiros e comerciantes. A eficácia do setor privado da Guatemala contrasta com as limitações de outros setores organizados da sociedade e do próprio Estado. Sindicatos, movimentos camponeses e indígenas, servidores públicos, acadêmicos e parcela significativa do restante da sociedade tiveram influência limitada ao longo de boa parte da história moderna da Guatemala.

Os partidos políticos do país têm forte carência de plataformas programáticas e de clareza de alinhamentos ideológicos e estratégicos. Assim, a Guatemala ficou na 13ª posição, entre 17 países, quanto à força das filiações dos eleitores a partidos políticos, segundo a pesquisa do Latinobarómetro de 2003, e em 13º lugar, entre 18 países, no quesito percepção da legitimidade dos partidos políticos, na pesquisa de 2004, que incluiu a República Dominicana. A Guatemala ocupa a última posição no índice geral de institucionalização partidária (ver Capítulo 3).

A burocracia e o serviço civil da Guatemala dispõem de competências limitadas e são suscetíveis às pressões de grupos de interesses específicos, o que abre o caminho para que grupos empresariais interfiram na elaboração de políticas durante a fase de execução (ver Capítulo 4).

Fica evidente que o setor privado é o ator predominante na arena de políticas públicas da Guatemala, não apenas por causa de suas forças, mas também em função da influência limitada dos outros atores.



De modo semelhante, as redes de políticas duradouras facilitam o intercâmbio de informações e ajudam os membros a criar confiança. Interações reiteradas e positivas geram expectativas de que uma solução razoável será encontrada quando surgirem problemas ou conflitos. Contudo, se essas redes não forem inclusivas e transparentes, podem ocasionar favoritismo para seus integrantes, em detrimento dos que não sejam membros.

Por fim, quando os Estados incorporam associações empresariais ao processo decisório e de execução das políticas, pode haver um estímulo ao empresariado para que faça investimentos na formação de sua capacidade institucional, promovendo assim uma capacidade coletiva de mais longo prazo para a intermediação, o que pode contrabalançar a tendência a acordos às escondidas em favor próprio e outras combinações particulares.

Se o Estado e a sociedade puderem eliminar algumas oportunidades de participação das empresas com interesses menores (como restringir o *lobby* na fase de execução e reduzir a corrupção) e abrir oportunidades para ações inclusivas (como o estímulo a associações dedicadas ao interesse público), a qualidade das políticas tende a aumentar.

## Os meios de comunicação<sup>4</sup>

Os pesquisadores geralmente encaram os meios de comunicação como um elo passivo entre as mensagens da elite e a opinião das massas. Esse ponto de vista deixa de captar uma interação bem mais complexa entre os veículos de comunicação, a opinião pública e a elaboração de políticas.

Com efeito, enquanto os pesquisadores subestimam o papel dos meios de comunicação, os políticos e legisladores latino-americanos vêem uma enorme influência desses meios na formulação de políticas. Como parte dessa influência, há a capacidade da imprensa de definir a agenda da elaboração de políticas, de acelerar o ritmo do processo decisório, de alterar incentivos de apoio às políticas e de elevar os custos do comportamento oportunista ou de autofavorecimento.

Além de perceber a influência dos meios de comunicação, os políticos e legisladores tomam medidas concretas para tentar influenciar as notícias, os jornalistas, os segmentos da mídia e a comunicação política, entre as quais se incluem:

**Comunicação estratégica.** O objetivo dessa abordagem é criar e comunicar uma mensagem que promova uma meta política, seja uma eleição, o que é mais costumeiro na América Latina, seja a promoção de uma política pública, o que é menos comum. Os especialistas em comunicação estratégica usam pesquisas, grupos focais e grupos de reação de formadores de opinião para preparar mensagens para públicos-alvo específicos, normalmente os veículos de comunicação de massa. Essas técnicas são usadas não apenas para a coleta de melhores informações para embasar as decisões dos políticos relativas às políticas, mas também para encontrar “a linguagem certa para vender decisões prontas para o público”.<sup>5</sup> A maioria dos países da região criou unidades inteiramente dedicadas à realização de pesquisas de opinião, grupos focais e outras técnicas estratégicas de *marketing* para influir na opinião pública e testar mensagens políticas para os meios de comunicação.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Esta seção se baseia em grande medida em Hughes (2005).

<sup>5</sup> Bennett (2003, p. 141).

<sup>6</sup> Hughes (2005).

**Gerenciamento de notícias.** Essas técnicas visam melhorar a uniformidade, a visibilidade e a credibilidade das mensagens veiculadas pela imprensa sobre governo, políticas e políticos. O objetivo fundamental do gerenciamento de notícias não é apenas inserir mensagens na cobertura das notícias, mas também enquadrar a interpretação usada pelos jornalistas quando noticiam um fato ou acontecimento. O enquadramento — por exemplo, se uma manifestação de rua é representada como tática legítima de pressão ou como um incômodo para os motoristas — define as fontes usadas e as perguntas feitas pelos jornalistas ao preparar suas matérias, bem como seu julgamento sobre qual é a informação de maior relevância.<sup>7</sup> Estabelecer e influenciar novos enquadramentos é crucial para os formuladores de políticas. No Brasil, por exemplo, os partidários das reformas conseguiram enquadrar a reforma administrativa como meio de fortalecer a ação do Estado mediante o aumento da eficiência, e não como parte de uma trama neoliberal para reduzir drasticamente os cargos sindicalizados na administração pública, como poderia ter sido caracterizado por alguns opositores da reforma.<sup>8</sup> Políticos e autoridades usam tais técnicas como “encenações” (ou pseudo-eventos) que satisfazem a necessidade que os jornalistas têm de fotos interessantes para fins comerciais, coordenando declarações e ações para que se encaixem nos prazos de difusão das notícias, repetindo a mensagem para enfatizar temas de campanha bem selecionados e trabalhando a notícia para ajustar os relatos dos jornalistas aos interesses do partido.<sup>9</sup>

**Cooptação e controle.** Nessa categoria incluem-se o apadrinhamento e o uso propagandístico dos meios de comunicação do Estado, bem como as medidas para proteger os veículos de comunicação contra a concorrência e distribuir freqüências de difusão para amigos, familiares e aliados políticos; a manipulação dos resultados das licitações de publicidade do governo; a criação de segmentos da mídia que promovem ataques pessoais aos jornalistas; e a compra explícita de outros proprietários de meios de comunicação.

Além disso, ameaças e violência contra a imprensa ocorrem em vários países, inclusive Colômbia, Guatemala e México.<sup>10</sup> As fontes da violência são diversas, por vezes incluindo guerrilheiros, grupos paramilitares, traficantes, policiais e políticos corruptos, e por vezes atuando em conjunto. Os fracos esforços do governo para levar aos tribunais os autores de ameaças contra jornalistas complicam a situação e não ajudam a deter futuras intimidações. Em muitos países, a imprensa enfrenta restrições jurídicas, como leis contra calúnia e difamação — resquícios de períodos de autoritarismo e resultado do desejo dos políticos de limitar as críticas da imprensa e/ou a investigação de possíveis atos ilícitos. Essas barreiras muitas vezes levam os jornalistas à prática da autocensura.

Dado tal contexto, como se pode demarcar a função dos meios de comunicação no processo de formulação de políticas? A análise a seguir traça a influência da mídia informativa em cada fase do processo.

### **Os meios de comunicação e o processo de formulação de políticas**

**Elaboração de políticas (definição da agenda do governo).** Nessa fase, identificam-se os assuntos que requerem atenção e se estabelecem as prioridades. Os meios de co-

<sup>7</sup> Altheide (1996); Bennett (2003).

<sup>8</sup> Bresser-Pereira (2003).

<sup>9</sup> Swanson (2004).

<sup>10</sup> Ver Freedom House (2004).

municação trazem à baila questões que os legisladores não haviam estudado ou não haviam considerado urgentes. Essa função de definição da agenda às vezes pode ser poderosa. Na verdade, os políticos observam a imprensa como uma espécie de “suplente da agenda pública”, principalmente na ausência de pesquisas de opinião.<sup>11</sup>

A cobertura de questões ou acontecimentos relativos a políticas é caracterizada por uma atenção intensa, seguida de períodos de fraco interesse. A atenção dos meios de comunicação pode ser desviada ou canalizada por uma série de fatores, como os pseudo-eventos de gerenciamento de notícias realizados por políticos e outros formadores de opinião, os vazamentos propositalmente e os interesses pessoais e profissionais dos proprietários dos veículos de comunicação e dos jornalistas. Escândalos ou questões de política que irrompem subitamente, como as manifestações de rua, recebem cobertura de destaque, ao passo que problemas técnicos, crescentes ou crônicos, como a pobreza, em geral são ignorados, a menos que possam ser personalizados ou dramatizados. O resultado dessa tendência ao sensacionalismo e à falta de profissionalismo na investigação e apresentação das notícias é induzir os legisladores a erro, desviando sua atenção dos problemas mais prementes, ou atraindo-a para problemas que não a merecem.

**Formulação de políticas.** Nessa fase, as escolhas se reduzem e são tomadas decisões sobre as especificidades das políticas. É o momento em que os meios de comunicação surtem dois efeitos principais. Primeiro, como os veículos de comunicação tendem a retratar os acontecimentos ou questões em função de crises, a cobertura jornalística induz os elaboradores de políticas a agir com rapidez e de forma ostensiva e a tomar medidas simbólicas, em vez de trabalhar em soluções de longo prazo. Essa pressão tem enorme força quando a cobertura é negativa, caso da maioria dos noticiários sobre políticas. Por exemplo, quando a inflação na Argentina disparou e irromperam protestos, os noticiários exigiam que as autoridades “fizessem alguma coisa”, mas não especificavam o que devia ser feito.

Segundo, os veículos de comunicação influenciam a formação de políticas por meio dos enquadramentos usados para estruturar as matérias jornalísticas. Os jornalistas organizam as matérias, mesmo as mais simples, dentro de um quadro interpretativo que, por se concentrar em alguns aspectos como “noticiáveis” e não em outros, confere legitimidade a certos atores, propostas de políticas e visão de mundo. Podem também impedir que certas opções penetrem na consciência da população.

Os formuladores de políticas podem tentar modelar ou remodelar eles próprios uma questão. No Uruguai, por exemplo, os formuladores de políticas tentaram apresentar a reforma administrativa de forma que ecoasse junto a uma cultura política nacional que valoriza o papel do Estado na economia. Conseqüentemente, adotaram uma estratégia comedida a fim de evitar amplos debates. Também diluíram a reforma em um grande projeto de lei orçamentária e descentralizaram sua implementação, em uma tentativa bem-sucedida de evitar o escrutínio da imprensa.

**Adoção das políticas.** A função da mídia informativa durante essa fase depende do volume de atenção dos meios de comunicação. Quando a cobertura é modesta, a reforma pode ser paralisada por falta de urgência. Contudo, longe do olhar público, os legisladores têm maior margem para negociar, ou promover interesses específicos, ou até extrair vantagens pessoais. Por outro lado, uma cobertura mais abrangente pode encorajar o debate público e

<sup>11</sup> Pritchard (1992).

as deliberações. O acompanhamento feito pela imprensa pode elevar os custos da conduta dos legisladores em proveito próprio ou de um grupo favorecido às custas do bem-estar público. Em geral, os veículos de comunicação têm menos interesse na cobertura da fase de adoção, a menos que algum aspecto satisfaça às necessidades narrativas de dramatização e personalização das matérias.

A imprensa pode exercer influência direta sobre o processo de adoção de políticas, atuando como grupo de interesse, defendendo ou opondo-se a certas políticas, especialmente quando elas afetam diretamente o mercado ou os interesses profissionais dos meios de comunicação, como a reforma das telecomunicações ou questões relativas à profissão de jornalista. No México, por exemplo, o *lobby* das associações de proprietários de veículos de comunicação e de grandes redes comerciais frustrou as tentativas de abertura do processo de concessão de rádio e televisão para ampliar a concorrência. Em contraste, grandes jornais do México uniram forças com especialistas acadêmicos para escrever e fazer *lobby* de sua própria versão de uma lei para a concessão de maior acesso a informações do governo.

**Implementação das políticas.** A cobertura das notícias geralmente é esporádica nessa fase. Quando ocorre, tende a concentrar-se em políticas de alto impacto que podem se fragmentar em incidentes isolados ou em algumas histórias interligadas, personalizadas por meio da caracterização de vilões, vítimas ou heróis, dramatizadas em termos de conflitos ou de transgressão da moral.

A imprensa ocasionalmente assume o papel de guardião. A cobertura da corrupção no setor público teve um aumento pronunciado na América Latina após o retorno da democracia. Esse tipo de controle dos meios de comunicação torna as transgressões mais onerosas e ajuda a estabelecer canais de responsabilização. As denúncias da imprensa podem animar a legislatura e os tribunais, mas mesmo quando não cumprem esse papel podem impor danos à carreira de uma autoridade corrupta a ponto de aplacar o entusiasmo pela extorsão e o tráfico de influência.

Os escândalos alimentados pela imprensa foram a causa de numerosas crises presidenciais nos últimos dez anos em toda a região (ver a análise dos movimentos sociais neste capítulo). Vários desses incidentes desenrolaram-se tendo como pano de fundo pressões relativas a crises econômicas e à implementação de políticas impopulares de ajuste estrutural. A eclosão da corrupção do governo em escândalos divulgados pelos meios de comunicação representou um novo fator no processo de formulação de políticas. Os escândalos levaram às ruas os que mais sofriam em decorrência de dificuldades econômicas e políticas de ajuste estrutural e encorajaram os oponentes a tentar derrubar presidentes e, com eles, suas políticas. Em alguns casos, a mídia exerceu influência na legitimação e até na mobilização dos manifestantes.

### **Implicações para o processo de formulação de políticas**

Quais são as implicações dessas influências dos veículos de comunicação para a criação de políticas sustentáveis, coerentes e voltadas para o interesse público na América Latina? Analisam-se, a seguir, quatro implicações possíveis.

**Manter ou impedir a cooperação.** Os formuladores de políticas prevêm os efeitos sobre os meios de comunicação ao decidir se mantêm ou tiram seu apoio a políticas impopulares (“deserção”). A cobertura negativa que focalize os custos das políticas, o aumento do conflito ou a possibilidade de corrupção ampliam os incentivos para que os legisladores de-

sertem dos pactos de cooperação, pois pode elevar os custos da cooperação no curto prazo. Em contrapartida, a cobertura positiva que focalize os benefícios das políticas, os beneficiários ou os proponentes aumenta os incentivos para a cooperação no longo prazo. Como as políticas são mostradas na imprensa em termos de custos é de fundamental importância. Também é relevante a ligação direta ou indireta entre corrupção e políticas impopulares.

***Ampliar ou reduzir a participação nas negociações.*** A cobertura da imprensa pode influir sobre o número de atores que participam das negociações, as questões a ser tratadas e o equilíbrio de poder entre os atores. Os atores podem adquirir legitimidade quando recebem atenção da mídia. Por exemplo, a menção a líderes de movimentos sociais junto a ministros da equipe de governo e banqueiros confere legitimidade a suas causas, e pode até ampliar seu poder para além de suas bases. Mesmo a cobertura negativa dos movimentos sociais pode aumentar seu prestígio perante alguns grupos, mas prejudicá-los perante outros. A ausência dessas questões e de atores na cobertura jornalística enfraquece sua posição nas negociações das políticas porque reduz o poder de mobilização de apoio fora de suas bases.

***Aumentar ou diminuir a possibilidade de observar os movimentos dos atores.*** Os noticiários podem expor atores ou movimentos ocultos durante as negociações e a implementação das políticas, inclusive os beneficiados e suas motivações, o que pode aumentar a visibilidade dos movimentos dos atores e diminuir os subornos para a manutenção do sigilo. Esse monitoramento da imprensa requer um jornalismo assertivo e uma variedade de segmentos da mídia, pois os interesses particulares dos proprietários dos meios de comunicação podem tornar a cobertura tendenciosa. O jornalismo investigativo, ou o vazamento estratégico de informações, promovidos por oponentes durante o processo de negociação podem expor movimentos secretos.

***Melhorar ou sabotar o desenho e a aplicação de políticas.*** A fiscalização feita pelos veículos de comunicação pode promover a criação de mecanismos de aplicação das políticas, inclusive a designação de burocracias neutras para a sua implementação e aplicação. Por outro lado, as reivindicações intempestivas de respostas rápidas e de grande visibilidade para acontecimentos apresentados como crises podem gerar providências meramente simbólicas ou políticas mal formuladas. Em geral, a imprensa da América Latina não adota um tipo de jornalismo que exija dos formuladores de políticas uma prestação de contas e acompanhe seu desempenho ao longo do tempo. Esse tipo de jornalismo pode ter um impacto positivo importante sobre as políticas.

### ***A economia política e a atuação dos meios de comunicação***

A atuação da imprensa no processo de formulação de políticas varia de acordo com o ambiente e as condições institucionais em que operam os órgãos da imprensa, proprietários de meios de comunicação e jornalistas.

À medida que a região avançou na direção de democracias eleitorais e de economias seletivamente liberais, os sistemas de comunicação e órgãos da imprensa antes autoritários adotaram diferentes orientações. Uma é cívica e se coloca prioritariamente a serviço dos cidadãos. A outra considera o jornalismo como um meio para servir a determinados atores ou forças influentes, inclusive o mercado, certos atores do Estado ou os aliados dos donos dos veículos de comunicação.

Até certo ponto, essas orientações variam conforme o tipo de meio. Geralmente, a televisão e o rádio comerciais são mais propensos a uma versão mercadológica do jornalismo, ao passo que a tendência dos grandes jornais diários, alguns noticiários da televisão a cabo voltados para segmentos específicos e os veículos de comunicação comunitários é de seguir uma orientação cívica.<sup>12</sup> As notícias produzidas em várias redes de televisão estatais, às vezes, assemelham-se a propaganda.

Os latino-americanos usam e confiam principalmente nas informações das redes comerciais de televisão. Quando indagados recentemente sobre qual fonte lhes inspira maior confiança em matéria de notícias objetivas, quase metade (49%) escolheu a televisão e apenas 8% citaram os jornais.<sup>13</sup> No entanto, a televisão comercial é um meio mais suscetível ao sensacionalismo e a distorções na promoção dos interesses dos proprietários. Essa tendência é menos preocupante quando os cidadãos têm acesso a vários tipos de informação e onde não há concentração de orçamento para publicidade e propriedade dos meios de comunicação. Entretanto, a grande maioria dos cidadãos da maior parte dos países não tem acesso sistemático às informações veiculadas por televisão a cabo, Internet e jornais profissionais. A televisão e o rádio comerciais são, inquestionavelmente, as fontes mais acessíveis de informações políticas, mas muitas vezes são controladas por um punhado de conglomerados de mídia.

### ***O futuro dos meios de comunicação latino-americanos***

O atual estado do ambiente latino-americano para a produção de notícias objetivas de caráter cívico não é o ideal. Em alguns países, a publicidade do governo e o controle das concessões de rádio e televisão são usados de forma efetiva para influenciar a cobertura jornalística. Outros fatores que limitam a imparcialidade dos veículos de comunicação em diversos países são a concentração da publicidade no setor privado e o número reduzido de empresas de mídia economicamente viáveis. Em alguns países persiste a impunidade de quem promove ataques a jornalistas, e estes adotam a autocensura quando confrontados com ameaças a sua integridade física ou com ação penal por calúnia e difamação.

A despeito de recentes melhorias em alguns países, como México, Nicarágua e Peru, os jornalistas de diversos países latino-americanos trabalham em um limbo de liberdade parcial da imprensa. De acordo com dados de Freedom House, os ambientes mais problemáticos para a atuação dos meios de comunicação estão na Colômbia, na Guatemala e na Venezuela. Em contraste, Chile, Costa Rica e Uruguai possuem os melhores ambientes da região para o livre exercício da imprensa.

O ambiente de produção jornalística autônoma, assertiva e diversificada nem sempre é favorável na América Latina, mas o jornalismo capaz de estimular a formulação de políticas centradas no interesse público sobrevive quando editores e repórteres ainda mantêm autonomia profissional e espaço para sua prática.

### **Os sindicatos<sup>14</sup>**

Os sindicatos latino-americanos têm a tradição de atuar como participantes de destaque no processo de formulação de políticas, mas sua influência sofreu redução nos últimos vinte

<sup>12</sup> Ver Hughes (2005).

<sup>13</sup> Latinobarómetro (2004).

<sup>14</sup> Esta seção baseia-se em grande medida em Murillo (2005b).

anos. Na qualidade de um dos poucos grupos bem organizados capazes de fornecer contingentes eleitorais para as elites emergentes após a Segunda Guerra Mundial, os sindicatos foram atores cruciais no estabelecimento dos sistemas partidários dos países latino-americanos. Seu poder de negociação foi incrementado pelas políticas de industrialização por substituição de importações, que protegiam seus empregadores da concorrência e fomentavam o crescimento do emprego no setor fabril. A subsequente queda no número relativo de eleitores sindicalizados e o efeito da liberalização econômica sobre seu poder de negociação contiveram a influência política dos sindicatos. Contudo, os sindicatos ainda influenciam o processo de formulação de políticas, dependendo da natureza das alianças que firmam com partidos políticos e outros atores sociais e de sua capacidade de ação coletiva no setor público.

### ***A sindicalização e as alianças políticas***

Os sindicatos organizam-se para defender os interesses de seus membros por meio de ações coletivas (negociações coletivas, greves), estratégias políticas (prática do *lobby*, greves gerais) e serviços sociais (cooperativas, planos de saúde, aposentadorias). Todas essas estratégias implicam a delegação de poderes dos membros sindicalizados aos líderes trabalhistas. Esses líderes ditam as ações dos trabalhadores em troca de concessões para melhorar sua condição, bem como de recompensas por representá-los. Entre as recompensas que os líderes recebem podem estar diferentes tipos de benefícios tangíveis ou relativos a políticas. Tendo em vista, do ponto de vista histórico, que a maioria dos governos da região tentou impedir os trabalhadores de se sindicalizar, desde o início surgiram estratégias políticas para a conquista do direito ao sindicalismo e à greve. Na América Latina, essas estratégias não raro exigiam a criação de alianças com partidos trabalhistas. Esses partidos não eram classistas, mas tinham nos sindicatos importantes contingentes. A aliança com partidos políticos trabalhistas no período pós-Depressão proporcionou aos membros dos sindicatos benefícios significativos e facilitou a sindicalização.

Os elos estabelecidos na época entre os sindicatos e os partidos políticos, como o Partido Peronista argentino (PJ), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Revolucionário Institucional mexicano (PRI), a Aliança Revolucionária Popular peruana (APRA) e o partido Ação Democrática venezuelano (AD), estruturaram as futuras fidelidades do sistema partidário e as políticas de preferência dos partidos trabalhistas.<sup>15</sup> Também geraram legislação trabalhista com diferentes incentivos para a sindicalização e benefícios para os trabalhadores. Quando os partidos políticos tinham mais necessidade do eleitorado de trabalhadores e os sindicatos eram mais fortes, a legislação trabalhista tendia a ser mais favorável à classe e fornecia incentivos à sindicalização, fortalecendo assim os vínculos com os partidos trabalhistas.

Ademais, as leis trabalhistas promulgadas, normalmente, regiam a seleção de líderes sindicais e facilitavam o controle dos sindicatos por líderes filiados a partidos trabalhistas.<sup>16</sup>

***A influência sindical no processo de formulação de políticas permaneceu dependente do poder de negociação das alianças políticas e sindicatos, sobretudo no setor público.***

<sup>15</sup> Em contraste, as empresas em geral não tinham os elos partidários dos sindicatos, mesmo que os empresários tivessem filiações partidárias pessoais. Assim, as associações de empresas exercem influência sobre as políticas com base mais em seu poder econômico e contatos pessoais, conforme descrito antes no capítulo e por Schneider (2005).

<sup>16</sup> Collier e Collier (1991).

**Quadro 5.4 Estrutura dos sindicatos**

País	Porcentagem de sindicatos em relação à população ativa	Nível predominante de sindicalização	Número de confederações	Concorrência pela liderança <sup>a</sup>
Argentina	36,1	Indústria	Uma	Não <sup>b</sup>
Brasil	29,0	Local	Várias	Sim
Chile	10,2	Empresa	Uma	Sim
Colômbia	9,3	Empresa/classe	Várias	Sim
México	13,5	Indústria/local	Predominante	Não
Peru	13,5	Empresa	Várias	Sim
Uruguai	20,9	Indústria	Uma	Não
Venezuela	19,3	Local/indústria	Predominante	Sim

<sup>a</sup> A concorrência dá-se entre líderes sindicais associados a diferentes partidos políticos.

<sup>b</sup> Houve um pequeno aumento da concorrência a partir de 1996, com o reconhecimento oficial de uma segunda central sindical.

Fontes: McGuire (1997) e cálculos dos autores

As escolhas relativas às políticas durante o pós-guerra aumentaram ainda mais a influência e o poder de negociação dos sindicatos. Em termos específicos, as estratégias econômicas da industrialização por substituição de importações e o desenvolvimento impulsionado pelo Estado limitaram a concorrência comercial, perpetuaram custos mais altos de mão-de-obra e os transferiram para os consumidores, estabelecendo uma gestão pública mais interessada em considerações políticas (inclusive o aumento dos contingentes de trabalhadores do setor público) do que em eficiência. Os partidos políticos trabalhistas favoreciam tais políticas, juntamente com a promoção de níveis mais elevados de sindicalização e maiores benefícios para os trabalhadores, a fim de manter seu apoio. Em alguns dos países menores da região, em que os movimentos trabalhistas por vezes sofreram repressão e onde a industrialização por substituição de importações era menos desenvolvida, os movimentos trabalhistas eram fracos e freqüentemente radicalizavam-se em favor de partidos políticos de esquerda.

Os países com sistemas partidários baseados na mobilização dos trabalhadores que tinham adotado estratégias econômicas que os favoreciam arcaram com maiores custos de ajuste e, recessões econômicas mais profundas depois da crise da dívida, que eclodiu no início da década de 1980. Isso estimulou os partidos trabalhistas a alterar suas preferências no sentido da liberalização econômica e da reforma do Estado.<sup>17</sup> Ainda assim, mesmo após a alteração pragmática de sua orientação de políticas do populismo para políticas voltadas para a liberdade de mercado, em resposta às dificuldades econômicas, os sindicatos geralmente continuaram a apoiar seus aliados partidários políticos — em retribuição por vários tipos de remuneração, inclusive as reformas da legislação trabalhista que protegem o em-

<sup>17</sup> Roberts (2002).



prego e os benefícios regulamentados. A identidade trabalhista desses partidos aumentou sua credibilidade na promoção da necessidade de políticas voltadas para a liberalização do mercado. Enquanto isso, a confiança dos sindicatos, construída com base na cooperação do passado, facilitou acordos intertemporais entre o governo e o movimento sindical. Em geral, os trabalhadores participavam do processo de formulação de políticas exercendo *lobby* diretamente sobre o Poder Executivo, embora às vezes agissem também por meio da legislatura.<sup>18</sup>

### **Sindicalização, preferências e poder de negociação**

As preferências de política dos sindicatos são moldadas pelas características organizacionais do movimento trabalhista, bem como pelos padrões de concorrência pela liderança (ou seja, o número de grupos políticos que competem pelo apoio dos trabalhadores). O nível em que os dissídios coletivos ocorrem (empresa, setor ou país) define o grau de propensão de reivindicação do operariado por políticas que beneficiem a todos os trabalhadores. Somente as centrais sindicais que representem um setor ou a economia (organizações máximas), com autoridade para negociar em nível nacional, podem evitar o parasitismo de outros sindicatos, que podem procurar conseguir um melhor acordo exclusivamente para si em relação à sua empresa ou setor. A presença ou ausência de organizações centrais influi sobre a capacidade dos sindicatos de coordenar suas ações em qualquer intercâmbio intertemporal com o setor privado ou com o governo. O grau de sindicalização reflete a representatividade dos sindicatos e sua competência para avaliar o efeito das políticas sobre seus membros. Finalmente, os padrões de concorrência pela liderança afetam os incentivos dos líderes de trabalhadores que, ao celebrar acordos intertemporais sobre políticas, também tencionam assegurar-se de que não perderão seu espaço como representantes dos trabalhadores. Conforme mostra o Quadro 5.4, os sindicatos variam nos países latino-americanos no que tange a essas características.

A estrutura do movimento trabalhista, freqüentemente, é um legado da legislação trabalhista, que regula os níveis de dissídio coletivo, os padrões de concorrência pela liderança e os incentivos para a organização de confederações. Por sua vez, essas características organizacionais definem as políticas de preferência com base na amplitude de seus efeitos e na autoridade das centrais sobre seus membros, bem como nos incentivos dos líderes sindicais para firmar acordos intertemporais.

Por exemplo, os trabalhadores tendem a preferir políticas abrangentes cujos benefícios contemplem a classe como um todo, como a estabilidade macroeconômica, se uma central sindical puder fixar o custo das restrições salariais para todos os trabalhadores, prevenindo assim as oscilações salariais nos setores mais competitivos. No México, por exemplo, muito embora a Confederação dos Trabalhadores do México (CTM) não seja a única organização máxima, é a mais importante. Ela possui grande autoridade com respeito à seleção de liderança e dissídios coletivos, em comparação com suas organizações filiadas, que são sindicatos específicos de todos os setores. Em decorrência disso, durante a década de 1980, era mais fácil negociar tetos de preço no México do que na Argentina, onde a Confederação Geral do Trabalho (CGT) não tem autoridade sobre os sindicatos afiliados e as negociações coletivas industriais permitiram que alguns se beneficiassem sem assumir nenhuma carga às expensas de outras indústrias.

<sup>18</sup> Ver Etchemendy e Palermo (1998).

Os vínculos partidários entre o PRI, partido da situação, e a CTM, no México, também foram úteis para permitir acordos intertemporais em torno de tetos salariais (os sindicatos tinham de restringir o aumento dos salários para alcançar menores índices de inflação no futuro). Em contraste, no Brasil, os esforços para se atingirem acordos salariais fracassaram na década de 1980, em parte porque as diferentes centrais não conseguiam coordenar as ações de seus membros, mas também porque a principal central era filiada a um partido de oposição, o que aumentava seus incentivos a desertar de quaisquer acordos que pudessem ser firmados.

Os vínculos partidários não são necessariamente garantias de acordos intertemporais se os sindicatos enfrentam competição pela liderança. Na Venezuela, embora a central dominante estivesse aliada ao partido governista, Acción Democrática (AD), durante a década de 1990, a concorrência pela liderança entre os partidos de esquerda no âmbito da Confederação dos Trabalhadores da Venezuela (CTV) levou os líderes sindicais do Acción Democrática a fazer oposição às políticas de estabilização do Presidente Carlos Andrés Pérez, durante o período de 1989 a 1991, por temer que dessem a impressão de estar se vendendo para um aliado no poder. Assim, ao definir as preferências de política dos trabalhadores, é importante analisar não apenas as ligações dos trabalhadores com os partidos políticos, mas também sua capacidade de cumprir promessas e seus incentivos para firmar acordos intertemporais.

### **A reforma das políticas e a influência dos sindicatos**

Conforme observado, a influência dos sindicatos latino-americanos sobre as políticas reduziu-se com a mudança das preferências de políticas dos partidos trabalhistas e com a diminuição do número de eleitores sindicalizados. A liberalização econômica reduziu o emprego nos setores altamente protegidos pelos sindicatos, ao passo que aumentou a exposição ao comércio internacional. Isso prejudicou o poder de negociação dos sindicatos. O enxugamento da folha de pagamento do Estado e, principalmente, a privatização corroeram o emprego no setor público altamente sindicalizado, ao mesmo tempo em que deixaram os executivos das empresas mais preocupados com o impacto dos custos trabalhistas sobre a lucratividade e a competitividade.<sup>19</sup> Por fim, um imenso setor informal (bem como o desemprego) reduziu ainda mais o conjunto de trabalhadores sindicalizados. Isso desgastou a importância dos trabalhadores formais como contingentes eleitorais e reduziu sua influência política.<sup>20</sup>

Em um contexto de reduções de filiações e poder, os sindicatos investiram seus poucos recursos na luta contra certos tipos de reformas: aquelas caracterizadas tanto por amplo alcance como intensos custos para seus membros. O Quadro 5.5 apresenta uma classificação das reformas de políticas em termos de seu alcance e intensidade. O *alcance das políticas* depende da proporção de membros de sindicatos que é afetada pelos custos da reforma. Embora a reforma da legislação trabalhista afete todos os membros de sindicatos, por exemplo, a privatização da companhia de telecomunicações gera custos apenas para os profissionais da telefonia, que podem perder seus empregos ou ficar expostos a maior concorrência. A *intensidade dos custos das políticas* está condicionada à magnitude relativa dos interesses em jogo

<sup>19</sup> O emprego no setor público como parcela do emprego urbano sofreu redução de um terço na Argentina, em Honduras, no Panamá e no Peru, e de um quinto na Costa Rica e no Equador do final da década de 1980 até o final dos anos 1990 (OIT, 1999).

<sup>20</sup> O nível de desemprego aberto atingiu dois dígitos na Argentina, na Colômbia, no Panamá, no Uruguai e na Venezuela até 1998. O setor informal respondeu por nada menos que 59% do emprego urbano no Equador, em 1998 (OIT, 1999).

### Quadro 5.5 Classificação das reformas de acordo com os efeitos sobre os sindicatos

Efeitos		Alcance	
		Amplio	Restrito
Intensidade dos custos	Alta	Legislação trabalhista	Privatização Reforma dos setores sociais
	Baixa	Reforma tributária	Desregulamentação de um determinado setor

*Nota:* A parte sombreada indica um efeito mais intenso sobre os sindicatos.

*Fonte:* Murillo (2005b).

dos membros dos sindicatos ou da profundidade dos efeitos de cada mudança de política. Se os efeitos concentram-se nos membros, a intensidade do custo das políticas é elevada. Seria esse o caso se os membros corressem risco de perda de emprego, seja em função de uma política abrangente, como a reforma das leis trabalhistas, seja por causa de uma política restrita, como a privatização das telecomunicações. Em contrapartida, se os efeitos são difusos, os membros arcam com um custo mais limitado, logo a intensidade é mais baixa. Isso pode se aplicar com respeito a uma política restrita, como a regulamentação setorial dos serviços de utilidade pública, ou a uma política abrangente que se estenda a todos os setores da economia, como a reforma tributária.

Em um contexto de declínio da influência política, os sindicatos têm maior tendência a investir seus recursos na resistência à adoção de políticas de amplo alcance, que tenham efeitos expressivos sobre seus membros (a porção sombreada do Quadro 5.5). Por exemplo, é maior a probabilidade de os sindicatos investirem seus recursos na oposição à reforma da legislação trabalhista, que é uma política de amplo alcance (afeta todos os membros sindicalizados) e alta intensidade (afeta a estabilidade no emprego, remuneração, etc.).

O sucesso dos sindicatos em influir no processo de formulação de políticas depende também do custo do governo para fazer concessões em cada área de políticas, dos grupos beneficiários de cada reforma e da importância desses grupos para o governo. Consideremos o caso da reforma da legislação trabalhista. O custo de não reformar a legislação trabalhista recai principalmente sobre os empregadores (e talvez sobre os trabalhadores desempregados, que carecem de representação política). Por outro lado, o custo de não privatizar pode ser diluído para todos os contribuintes, por meio do *deficit* fiscal, e para a maioria dos consumidores, caso envolva a prestação de serviços. Portanto, é mais provável que os governos rendam-se às reivindicações dos sindicatos em relação à reforma da legislação trabalhista do que em relação à privatização. Isso faz com que os investimentos dos esforços políticos dos sindicatos valham mais a pena em relação à reforma das leis trabalhistas.<sup>21</sup> Desse modo, são maiores as chances de unificação dos movimentos sindicais para resistir à reforma das polí-

<sup>21</sup> Murillo e Schrank (2005).

ticas trabalhistas do que à privatização, muito embora ambas acarretem custos concentrados em alguns grupos de trabalhadores.

Em realidade, as reformas trabalhistas ficaram para trás em relação a outras reformas de mercado na região, e aquelas que se concretizaram foram modestas. Outras evidências desse efeito são dadas por uma comparação de reformas com leis trabalhistas selecionadas e legislação trabalhista coletiva de 1985 a 2000, quando as reformas de mercado alastraram-se pela região. As diferentes leis trabalhistas regem as condições de trabalho, como a jornada de trabalho, a remuneração e a rescisão, ao passo que a legislação trabalhista coletiva trata dos direitos relativos às organizações de trabalhadores, como a sindicalização, o dissídio coletivo e o direito à greve. No período compreendido entre 1985 e 2000, dez das 16 reformas da legislação trabalhista na América Latina tenderam a reduzir a abrangência das regulamentações (desregulamentação), ao passo que 13 das 18 modificações das leis trabalhistas coletivas tiveram viés regulamentar.<sup>22</sup> Assim, embora a tendência tenha sido a de adotar leis trabalhistas menos estritas (prejudicando com isso os membros dos sindicatos), as leis trabalhistas coletivas foram reformadas de modo a incrementar os direitos de livre associação dos trabalhadores. Essa diferença na orientação da reforma das leis trabalhistas evidencia o fato de que, embora a legislação trabalhista coletiva afete somente os trabalhadores sindicalizados, as leis trabalhistas individuais abrangem todos os trabalhadores do setor formal: ou seja, também contempla os membros em potencial. Em conseqüência, o movimento sindical obtém resultados mais favoráveis das reformas devido à maior capacidade de ação coletiva com relação às leis coletivas de trabalho.

O êxito dos trabalhadores na efetivação de reformas em prol da classe ressalta os mecanismos pelos quais podem exercer influência sobre o processo de formulação de políticas. Os partidos de governo apoiados pelos trabalhadores que estão implementando reformas econômicas voltadas para o mercado propuseram reformas trabalhistas de cunho regulamentar (preferidas pelos trabalhadores), em troca de seu apoio para as reformas de política econômica. Trocas desse tipo influenciaram as reformas regulamentares das leis trabalhistas coletivas, bem como as exceções à tendência de desregulamentação na lei trabalhista individual. Essas trocas ocorreram majoritariamente em países com fortes movimentos sindicais, que haviam se desenvolvido, principalmente, durante o período de industrialização por substituição de importações.<sup>23</sup>

Entretanto, os trabalhadores aliaram-se não apenas a parceiros tradicionais — partidos trabalhistas —, mas a novos parceiros: atores transnacionais, como consumidores nos Estados Unidos e outros países preocupados com práticas trabalhistas justas e que podem exigir sanções comerciais contra países que restringem os direitos dos trabalhadores.

As alianças do movimento sindical com defensores transnacionais dos trabalhadores explicam o sucesso de reformas de viés regulamentar das leis trabalhistas coletivas em que os movimentos da classe são fracos e não possuem fortes aliados no âmbito nacional, uma combinação que tende a ocorrer em países onde a industrialização baseada em substituição de importações nunca se concretizou de fato.<sup>24</sup>

A influência dos sindicatos sobre as políticas de efeitos de alta intensidade com abrangência mais limitada, como a privatização ou as reformas dos serviços sociais, baseia-se em alianças políticas de longo prazo dos sindicatos ou coalizões de curto prazo com grupos de

<sup>22</sup> Murillo (2005a); Murillo e Schrank (2005).

<sup>23</sup> Murillo (2005a).

<sup>24</sup> Murillo e Schrank (2005).

consumidores nacionais. Como os partidos trabalhistas gozam de maior credibilidade para a promoção da necessidade de tais políticas, os sindicatos podem aceitá-las em troca de concessões para remunerar os membros e seus líderes. Por exemplo, na Argentina, os sindicatos peronistas acataram as privatizações do presidente Menem em troca da distribuição de ações das empresas privatizadas para os trabalhadores e da aquisição de ativos privatizados pelos sindicatos. No México, o sindicato dos professores tirou proveito de sua relação com o governo para reivindicar a criação de um pacote completo de benefícios salariais e de carreira para a categoria, em troca da aceitação da descentralização da educação. Ainda no México, os profissionais da área de telecomunicações obtiveram participação subsidiada na venda da companhia de telecomunicações estatal, a Telmex, em troca do apoio à privatização.<sup>25</sup> Em contraste, quando os governos uruguaios, que não tinham ligações com o movimento sindical, tentaram privatizar a estatal de telecomunicações, os sindicatos aliaram-se aos consumidores e ao principal partido de oposição para impedir a implementação da reforma, que foi derrubada pelo Congresso diante da certeza de rejeição em um plebiscito popular (ver o Capítulo 9, que trata da privatização e regulamentação dos serviços públicos). Em El Salvador, como os consumidores ficaram de fora da coalizão contra a privatização, a resistência dos trabalhadores não foi eficaz.

Além das ligações partidárias, os sindicatos também podem exercer influência sobre as políticas com base em sua capacidade de protestar ou de desequilibrar as relações trabalhistas. Esse poder é mais forte em relação aos serviços públicos, que não estão expostos à concorrência econômica internacional e nos quais os empregadores estão sujeitos a pressões públicas dos consumidores como eleitores. Em decorrência disso, desde a década de 1990, os trabalhadores do setor público ampliaram seu poder de negociação em relação aos trabalhadores da iniciativa privada, e os sindicatos do setor público tornaram-se mais militantes. Ademais, por meio de sua falta de cooperação (ou mesmo resistência declarada), os trabalhadores do setor público podem barrar a efetiva implementação das reformas dos serviços públicos, mesmo que não consigam impedir a adoção de tais reformas. Um exemplo disso é o caso da tentativa fracassada de privatização do Instituto Costa-riquenho de Eletricidade (ICE). Embora o projeto de lei que autorizava a privatização do ICE tivesse sido aprovado pelo Congresso (com maioria avassaladora) no início de 2000, a oposição maciça à privatização empreendida por uma ampla coalizão de grupos sociais mobilizados pelos sindicatos levou o governo a retirar a legislação logo em seguida, antes que a implementação ocorresse. Foi formada uma nova comissão legislativa, com forte representação daqueles que seriam afetados pela privatização do ICE, para estudar a questão mais a fundo.

Em muitos casos, as manifestações do setor público são estratégias defensivas para protestar contra o atraso no pagamento de salários ou a redução dos salários, em vez de esforços para influenciar o processo de formulação de políticas. Assim, é importante estabelecer uma diferença entre estratégias defensivas, que tendem a envolver militância, da influência no processo de formulação de políticas que, muitas vezes, não requer mais do que a ameaça de ações de protesto. Mas nem sempre os sindicatos adotaram posição contrária às reformas. A modernização do emprego público no Chile foi um esforço conjunto do governo e da ANEF (Agrupación Nacional de Empleados Fiscales), que assinou um acordo sobre as novas condições de trabalho que posteriormente entrou em vigor como lei.

<sup>25</sup> Murillo (1999).

## A influência futura dos sindicatos

A influência dos trabalhadores no processo de formulação de políticas permaneceu dependente das alianças políticas e do poder de negociação dos sindicatos, sobretudo no setor público. Com o surgimento de novos partidos trabalhistas no Brasil (Partido dos Trabalhadores), no México (Partido da Revolução Democrática — PRD), no Uruguai (Frente Ampla) e na Venezuela (Causa R), entre outros, as alianças políticas dos trabalhadores transcendiram o corporativismo do pós-guerra. Ainda assim, só em um país o movimento sindical alcançou as políticas de sua preferência: a Venezuela, onde a União Nacional dos Trabalhadores (UNT), pró-Chávez, estabeleceu elos vigorosos com o governo. No outros casos, os partidos trabalhistas não conseguiram impor as políticas preferidas dos sindicatos por causa de restrições fiscais e do peso político de outros eleitorados. Em um contexto de escassez de recursos, os sindicatos estão concentrando sua influência política na legislação trabalhista e em outras políticas de vasta abrangência, porém com custos concentrados para seus membros. Ao fazê-lo, continuam lançando mão de alianças com os partidos políticos e construindo novas coalizões com consumidores nacionais e transnacionais. Os sindicatos mostraram-se menos habilidosos na mobilização do número crescente de trabalhadores informais e desempregados.

No setor público, em que as greves podem perturbar não apenas o processo reformista, mas também o funcionamento cotidiano de serviços essenciais para a população, as greves ainda parecem eficientes, embora se limitem com frequência às pressões em favor da restrição fiscal. Tendo em vista que os gestores do setor público são nomeados políticos e que esses setores não estão expostos à concorrência comercial, é provável que tais áreas permaneçam abertas à influência exercida pelos sindicatos sobre as políticas. Conforme demonstrado em uma pesquisa de 2002 para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, os líderes latino-americanos concordam com essas conclusões. Em geral, eles vêem os sindicatos como um ator com potencial de poder, porém mais com poder de veto do que proativo, e com influência centrada em questões trabalhistas. Paralelamente a isso, reconhecem a influência crescente dos sindicatos do setor público em relação aos sindicatos do setor privado.<sup>26</sup>

Em suma, os sindicatos, hoje, exercem menos influência no processo de formulação de políticas do que no passado, mas a influência ainda existe, sobretudo se os partidos trabalhistas estiverem no governo, se estiverem sindicalizando os funcionários do setor público e se forem capazes de articular alianças mais amplas com os consumidores ou aliados transnacionais, como os consumidores dos Estados Unidos.

## Os movimentos sociais

A última década assistiu a um acentuado aumento do poder dos movimentos sociais na América Latina, fato significativo não apenas em termos quantitativos, mas também em termos de impacto político. A democracia possibilitou um amplo exercício de direitos e liberdades de expressão, reunião e manifestação. Valendo-se desses direitos e liberdades, o protesto social transformou-se em um poderoso instrumento político que, em alguns casos, alcançou escala e intensidade suficientes para levar a renúncias forçadas ou deposições de presidentes (ver Quadro 5.6).

<sup>26</sup> PNUD (2005).

As perspectivas tradicionais consideravam os movimentos sociais como decorrentes de comportamentos que se desviam da norma, em essência, o resultado de processos de fragmentação, alienação e frustração sociais. No entanto, conquistou espaço uma perspectiva diferente, que sugere que esses movimentos são compostos por indivíduos racionais, socialmente ativos e bem integrados à comunidade, mas que procuram fazer valer seus interesses por meio de canais diferentes dos oferecidos pelas instituições estabelecidas. Tendo em vista a natureza geralmente pacífica e de autogestão desses movimentos e o apoio que recebem da mídia, o que ajuda a divulgá-los, legitimá-los e ampliá-los, os movimentos sociais tornaram-se atores políticos complexos e influentes. As manifestações sociais podem se tornar, em certos momentos, um instrumento de ação efetiva por parte de atores políticos bem estabelecidos no âmbito do sistema político tradicional.

*Os movimentos sociais tornaram-se atores políticos complexos e influentes.*

### **A explicação da ascensão do poder das ruas**

Que fatores explicam a propagação desse fenômeno e seu poderoso impacto sobre os processos políticos da região? Três crises diferentes do sistema político podem estar ligadas à ascensão do poder das ruas. Essas crises podem ser descritas como a “fraqueza do Estado”, a “fraqueza da democracia representativa” e a “fraqueza da nação”.

**Fraqueza do Estado.** A primeira crise está associada ao enfraquecimento do Estado, tanto com respeito à manutenção da renda dos setores que tradicionalmente o apoiaram (trabalhadores organizados, proprietários rurais e classe média urbana) como com respeito à prestação de serviços adequados para os setores menos favorecidos da população, que obtiveram novos poderes políticos em decorrência da democratização. De um lado, medidas de austeridade fiscal e o fim dos antigos monopólios estão desintegrando o antigo Estado corporativista e clientelista, eliminando privilégios e dando fim a antigas alianças sociais. Por outro lado, as expectativas geradas pela democracia foram frustradas pela necessidade de se lidar com circunstâncias econômicas desfavoráveis. Um Estado fraco, incapaz de atender às expectativas de melhoria geradas pela democracia, é uma das fontes de descontentamento e mobilização social.

Na Argentina, a renúncia do Presidente Fernando de la Rúa estava relacionada a esse primeiro tipo de crise. Ela foi o resultado de uma série de escândalos de corrupção, uma prolongada recessão econômica, seguida de colapso da economia, e um profundo desencanto com os políticos, evidenciado pelo grito de guerra dos manifestantes: “¡Que se vayan todos!” (“Fora com todos!”). A crise argentina fez surgir uma ampla gama de movimentos sociais, dos “*piqueteros*” — um movimento de protesto social formado por setores desfavorecidos, porém heterogêneos, suscetíveis de manipulação política — até poderosas organizações sociais de múltiplos objetivos criadas para compensar a incapacidade das instituições públicas de responder às necessidades sociais. Deve-se ressaltar que esses movimentos não foram capazes de institucionalizar um sistema de representação que pudesse substituir as instituições tradicionais da democracia, como os partidos políticos.

**Fraqueza da democracia.** Em termos gerais, a prática da democracia na região não logrou gerar progresso significativo na satisfação de necessidades sociais não atendidas e na criação de governos transparentes, isentos de corrupção e não-cativos de interesses específi-

### Quadro 5.6 Manifestações civis que tiveram papel de importância na deposição de um presidente

País	Presidente	Data da deposição	Fatores da crise
Argentina	De la Rúa	21 de dezembro de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insatisfação generalizada com a situação socioeconômica e com os políticos.</li> <li>• Colapso da economia.</li> <li>• Casos de corrupção.</li> </ul>
Bolívia	Sánchez de Lozada	17 de outubro de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insatisfação generalizada com a situação socioeconômica.</li> <li>• Reivindicações dos povos indígenas.</li> <li>• Exportação de gás natural.</li> </ul>
Bolívia	Mesa	6 de junho de 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de suficiente apoio social e respaldo político.</li> <li>• Exigência de nacionalização de recursos naturais, de um maior papel do Estado na economia, de melhor representação das comunidades indígenas e de autonomia regional.</li> </ul>
Brasil	Collor de Mello	29 de dezembro de 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crise econômica com hiperinflação.</li> <li>• Violações dos direitos humanos.</li> <li>• Corrupção e escândalos pessoais.</li> </ul>
Equador	Bucaram	6 de fevereiro de 1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corrupção, clientelismo, nepotismo.</li> <li>• Desordem institucional.</li> <li>• Tentativa de privatização de importantes empresas estatais.</li> <li>• Eliminação de subsídios a serviços públicos.</li> </ul>
Equador	Mahuad	21 de janeiro de 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crise econômica.</li> <li>• Perda da confiança no sistema bancário (congelamento das poupanças).</li> <li>• Dolarização da economia.</li> </ul>
Equador	Gutiérrez	20 de abril de 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disputa partidária pelo controle do Supremo Tribunal e destituição inconstitucional de juízes.</li> <li>• Disputa pela governabilidade no contexto de um sistema partidário e político altamente fragmentado e regionalizado.</li> <li>• Profunda decepção com o Congresso e o sistema político.</li> <li>• Perda do apoio das forças armadas.</li> </ul>



### Quadro 5.6 Manifestações civis que tiveram papel de importância na deposição de um presidente (continuação)

País	Presidente	Data da deposição	Fatores da crise
Guatemala	Serrano Elías	1º de junho de 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Serranazo</i> (tentativa de autogolpe de Serrano).</li> <li>• Suspensão da Constituição.</li> <li>• Dissolução do Congresso, do Supremo e do Tribunal Constitucional.</li> </ul>
Paraguai	Cubas	23 de março de 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anistia do General Oviedo.</li> <li>• O Congresso, a Procuradoria-geral e o Supremo declaram o perdão inconstitucional.</li> <li>• Assassinato do Vice-Presidente Argaña.</li> </ul>
Peru	Fujimori	19 de novembro de 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoritarismo e concentração do poder.</li> <li>• Fraude eleitoral.</li> <li>• Corrupção política em grande escala.</li> </ul>
Venezuela	Pérez Rodríguez	20 de maio de 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Caracazo</i>: revoltas populares e violenta repressão.</li> <li>• Grande decepção com os partidos políticos tradicionais e o sistema político.</li> <li>• Crise econômica e medidas de austeridade.</li> <li>• Abandono de programas sociais.</li> <li>• Duas tentativas de golpe de Estado: 3 de fevereiro de 1992 e 27 de novembro de 1992.</li> <li>• Acusações de corrupção.</li> </ul>

Fonte: Compilação dos autores.

cos. Ademais, o aumento da exposição dos governos democráticos ao escrutínio da opinião pública tendeu a exagerar suas transgressões, em comparação com as violações dos regimes autoritários, que lançavam mão de meios repressivos para se proteger de críticas. Fraquezas subjacentes aos processos democráticos não conseguiram impedir práticas autoritárias, clientelismo, populismo, corrupção e sujeição de instituições e políticas públicas a interesses específicos. Esse fracasso dos processos democráticos também teve repercussões no que diz respeito ao cumprimento de missões-chave do Estado, como a prestação de serviços eficientes e a promoção do desenvolvimento. Considera-se que as políticas públicas não obtiveram êxito em incorporar e responder às necessidades e demandas do conjunto de cidadãos, resultando na exclusão de amplos segmentos da população dos benefícios do crescimento. Os partidos políticos tradicionais e os partidos, em geral, tornaram-se a principal ví-

tima dessa perda de confiança nos processos democráticos, o que agravou ainda mais a crise das instituições representativas.

Os protestos desencadeados pela fraude eleitoral e corrupção cometidas pelo governo do Presidente Alberto Fujimori, no Peru, podem estar associados a esse tipo de crise. As manifestações que culminaram na deposição do Presidente Fernando Collor de Mello, no Brasil, do Presidente Raúl Cubas, no Paraguai, e do Presidente Jorge Antonio Serrano, na Guatemala, também são atribuíveis, em grande parte, a fatores relacionados a deficiências dos processos democráticos. A queda do Presidente Carlos Andrés Pérez e o subsequente colapso do sistema partidário tradicional da Venezuela podem ser atribuídos a uma combinação dos fatores em jogo nas duas dimensões da crise: reação das ruas à prolongada incapacidade do Estado de realizar melhorias nos padrões de vida (e as duras medidas de ajuste adotadas pelo governo) e a percepção de corrupção generalizada na classe política.

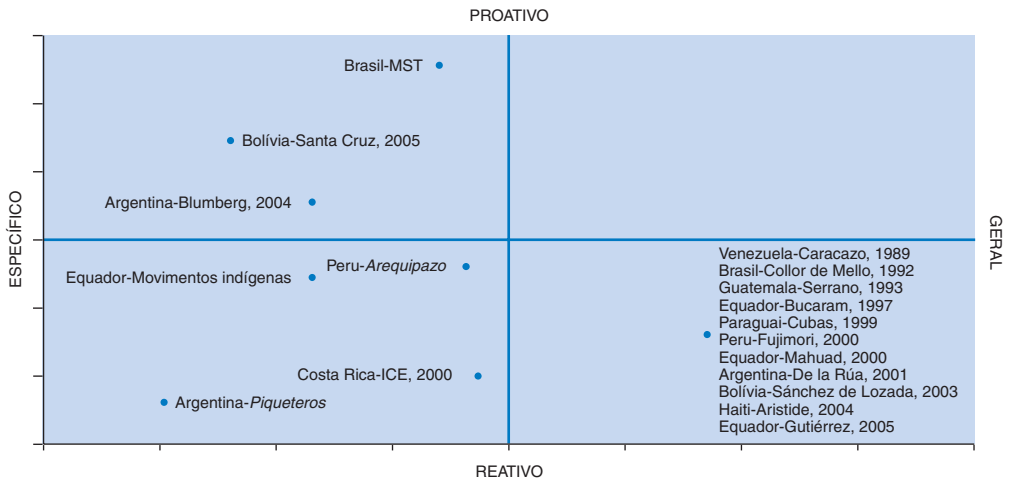
***Fraqueza da nação.*** Uma terceira crise é a ausência de um senso compartilhado de nacionalidade. Para gerar um sentimento de identidade nacional, o Estado precisa ser capaz de produzir uma visão de futuro comum, a partir da qual se pode criar uma comunidade de cidadãos dotados de direitos e deveres. Às dificuldades de se lidar com esse terceiro tipo de crise somam-se os fracassos sistêmicos relacionados aos outros dois tipos de crise. Quando se tem a sensação de que os benefícios se concentram em uma minoria, enquanto se demandam sacrifícios sempre dos mesmos grupos — que são exatamente os grupos majoritários que não participam dos processos decisórios —, fica extremamente difícil promover o surgimento do sentido de pertencer à mesma comunidade política. Em tal contexto, é comum aparecerem movimentos que criam identidades paralelas com visões distintas da nação. Esse tipo de crise é o mais difícil de ser solucionado, pois implica conflitos fundamentais sobre a definição prática de direitos e responsabilidades de diferentes grupos de cidadãos, assim como a forma de se estruturar o Estado em termos territoriais, com vistas à melhor incorporação dos interesses divergentes desses grupos.

Bolívia e Equador compartilham elementos desse terceiro tipo de crise. As constantes deficiências de desempenho do governo com respeito à promoção do desenvolvimento equitativo e à representatividade de seus processos democráticos são exacerbadas por conflitos sobre nacionalidade, refletidos na mobilização de comunidades indígenas para a obtenção de maior expressão no sistema e em reivindicações de maior autonomia de diferentes regiões do país. Na Bolívia e no Equador, tais crises resultaram na renúncia de vários presidentes, e a paisagem política permanece instável.

Os movimentos sociais têm raízes em fatores *estruturais* e *circunstanciais*. Estes últimos, como um aumento do preço dos combustíveis ou a proposta de privatização de uma empresa estatal, podem dar início a uma onda de protestos sociais. Por trás desses fatores circunstanciais normalmente estão fatores estruturais ocultos, como estagnação econômica prolongada, pobreza generalizada, falta de oportunidades de emprego e corrupção política. Esses fatores estruturais explicam a intensificação do descontentamento dos cidadãos. Assim, os novos movimentos sociais por vezes são latentes, mas podem entrar em atividade quando desencadeados por determinados acontecimentos. Esses acontecimentos tornam-se catalisadores com os quais líderes sociais podem mobilizar a população para ir às ruas.

### **Os tipos de movimentos sociais**

Os movimentos sociais podem ser classificados de acordo com duas dimensões, conforme demonstra a Figura 5.1. A primeira dimensão, expressa pelo eixo horizontal, representa a re-

**FIGURA 5.1 Classificação dos movimentos sociais**

Fonte: Compilação dos autores.

lativa generalidade ou especificidade da questão subjacente aos movimentos sociais e, por conseguinte, a amplitude da população mobilizada. Nessa dimensão, as reivindicações de determinados setores ou identidades regionais ou étnicas são classificadas tendendo à extremidade “específica” do espectro. A segunda dimensão, mostrada no eixo vertical, representa o grau com que o movimento social procura dar um determinado rumo construtivo (“proativo”) à política pública, ou meramente vetar as propostas do governo, ou expressar insatisfação com as autoridades públicas (“reativo”).

Alguns casos são difíceis de categorizar de acordo com essas dimensões e se situam entre os dois extremos. Por exemplo: embora se possa dizer que a revolta do *Arequipazo*, no Peru, contra o Presidente Alejandro Toledo, em junho de 2002 (analisada em mais detalhes no Capítulo 9), tenha eclodido em função de uma causa determinada em uma região (Arequipa) e a partir de um problema bem específico — a privatização das companhias elétricas Egasa e Egesur —, as repercussões assumiram proporções nacionais.

De modo semelhante, a reação social à tentativa do governo de privatizar os setores de energia e telecomunicações na Costa Rica enquadra-se nessa categoria de movimento originado de uma causa razoavelmente específica, mas que acabou adquirindo objetivos e repercussão mais amplos. A iniciativa de privatização do Instituto Costa-riquenho de Eletricidade (ICE) suscitou manifestações que duraram três semanas em março e abril de 2000, durante a presidência de Miguel Ángel Rodríguez, o que levou a uma significativa queda de sua popularidade. Os primeiros oponentes foram os próprios funcionários do ICE e grupos ambientalistas. Mas a aprovação pelo Congresso do projeto de lei que privatizava o ICE desencadeou maciços protestos que receberam amplo apoio social.

Um exemplo de movimento específico, porém com foco mais positivo, é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), no Brasil. Esse movimento define seu objetivo como a luta pela terra e pela reforma agrária no país. Mais do que um mero movimento de protesto, o MST construiu toda uma rede organizacional por meio da qual oferece moradia, centros de saúde e ensino, cooperativas de crédito, produção, distribuição e consumo, e oportunidades de aperfeiçoamento da produtividade. Tudo isso lhe

confere uma legitimidade que vai além daquilo que normalmente se espera de um movimento de contestação.

Um dos elementos mais impressionantes da Figura 5.1 é a ausência de casos com características tanto “proativas” como “generalistas” (quadrante superior direito da figura). Foram poucas as manifestações na região capazes de mobilizar segmentos amplos e representativos da população e, ao mesmo tempo, articular propostas construtivas. Comum a todos os movimentos que redundaram na deposição de presidentes foi o fato de serem manifestações civis maciças (generalizadas), mas essencialmente negativas, no sentido de que claramente articularam a oposição a algo ou alguém, porém sem defender uma alternativa construtiva.

### ***O papel dos movimentos sociais na formulação de políticas e seus efeitos sobre a governabilidade democrática***

Os movimentos sociais de cada um dos quadrantes da Figura 5.1 podem ter efeitos diferentes sobre o processo de formulação de políticas. Os movimentos sociais organizados em torno de reivindicações específicas tendem a desempenhar o papel de definidores da agenda, se construtivos, ou, caso contrário, de meros atores com poder de veto. O papel de definição da agenda é ilustrado pelo caso Blumberg, na Argentina. Em abril de 2004, o Presidente Néstor Kirchner defrontou-se com numerosas manifestações de cidadãos clamando por maior segurança e pelo reforço das leis de repressão ao crime. O movimento, iniciado por Juan Carlos Blumberg, cujo filho havia sido seqüestrado e depois morto, protestava contra a escalada da insegurança e do crime, principalmente na província de Buenos Aires. Os protestos induziram o governo a incorporar o combate ao crime à agenda política e levaram à adoção, em tempo recorde, de diversas reformas no Código Penal.

Em contrapartida, os movimentos de massa não-estruturados e espontâneos tendem a tornar-se um fator de desestabilização no processo de formulação de políticas, com consequências nem sempre previsíveis para as políticas. Na maior parte do tempo, eles causam instabilidade, visto que os novos governos tentam tomar distância das políticas que derrubaram os governos anteriores. Nos países em que tais movimentos ocorrem repetidas vezes, eles contribuem para transmitir um senso de curto prazo a outros atores políticos, e podem desestimular os investimentos em capacidade política.

A proeminência e o impacto crescentes dos movimentos sociais suscitam uma importante questão: esses movimentos são bons ou ruins para a governabilidade democrática? A resposta não é simples. Do lado positivo, pode-se alegar que uma sociedade civil participativa e organizada (cujos movimentos sociais organizados são um exemplo) pode ser um importante componente de um governo representativo com funcionamento eficiente. Esses movimentos resultaram na incorporação de novos atores ao sistema político que antes tinham papel apenas marginal, aumentando assim a capacidade de inclusão do sistema democrático.

Do lado negativo, esses movimentos não raro estão sujeitos à manipulação de atores políticos estabelecidos ou de líderes emergentes, bem como de interesses específicos. Muitos dos casos analisados acima tinham um elemento de manipulação, no sentido de que, em algum momento, os movimentos foram cooptados por outros atores a serviço de seus próprios objetivos (tais como montar uma forte oposição ao governo e desgastar sua autoridade). Além disso, fica evidente que a mobilização social passa a ser um problema quando o recurso ao protesto das massas transforma-se em um dispositivo estrutural, e não um mecanismo circunstancial para a atividade política, e quando as instituições democráticas tradicionais tornam-se incapazes de sustentar a governança legítima e eficaz. Nesse caso, é mais

provável que o efeito seja mais a instabilidade política crônica do que a ampliação da participação dos cidadãos.

A adoção de instrumentos de democracia direta, como referendos, iniciativas populares e petições de revogação, podem facilitar a participação social e ao mesmo tempo evitar a instabilidade que pode resultar de manifestações persistentes e de agitação social. Esses mecanismos podem ajudar a esclarecer as posições assumidas pelos cidadãos e a aplacar protestos por meio da construção da legitimidade de uma determinada linha de ação. O referendo sobre o gás natural realizado na Bolívia, durante a presidência de Carlos Mesa, foi uma tentativa de conter a pressão popular e buscar um canal decisório eficaz. Do mesmo modo, os orçamentos participativos tentam aproximar dos beneficiários as decisões sobre o uso de certos recursos. Algumas pessoas afirmam que a participação direta dos cidadãos no processo de elaboração de políticas públicas por meio de processos consultivos pode fortalecer a governabilidade democrática pela legitimação das decisões tomadas. Tal lógica está subjacente aos referendos realizados no Uruguai para consulta da opinião pública acerca de decisões sobre a privatização de empresas públicas.

Mesmo assim, os mecanismos de democracia direta podem enfraquecer a democracia representativa, em que os partidos políticos e as autoridades públicas, na qualidade de representantes sociais, precisam articular e agregar os interesses da sociedade. Um referendo sobre uma única questão pode redundar no veto de elementos determinantes do programa como um todo de um governo eleito e legítimo, comprometendo assim sua margem de manobra. Foi isso que aconteceu com os referendos sobre privatização no Uruguai. Ademais, é discutível se em casos de grande complexidade e em crises agudas esses mecanismos são suficientes para conter protestos e agitações sociais, conforme ilustrado pelo referendo na Bolívia, que não foi capaz de deter os protestos que o motivaram.

## Os atores do conhecimento<sup>27</sup>

A qualidade e, portanto, a eficácia das políticas públicas dependem, em parte, do grau de incorporação da especialização técnica em políticas no processo de formulação de políticas. Diversos especialistas técnicos, ou atores do conhecimento, podem elevar a qualidade dos debates sobre políticas públicas, introduzir políticas alternativas, contribuir para a definição da agenda de políticas e acompanhar e reforçar a implementação por meio do aperfeiçoamento da base de conhecimento da qual outros atores podem fazer uso. Esses atores do conhecimento atuam como intermediários, ou agentes, entre o conhecimento e as políticas.

Na maioria dos países democráticos, grande parte da mediação entre o conhecimento e a formulação de políticas se dá nas burocracias públicas, que constituem o principal ponto de conhecimento especializado em virtude da existência de estruturas profissionais permanentes.

Entretanto, na maior parte dos países latino-americanos, a burocracia é limitada em seu desenvolvimento como uma estrutura profissional estável, o que ocasionou uma debilidade

*A integração da racionalidade técnica à racionalidade de políticas pode contribuir para que a formulação de políticas transcorra com maior abertura e equilíbrio.*

<sup>27</sup> Esta seção baseia-se em grande medida em Santiso e Whitehead (2005).

histórica na institucionalização do conhecimento. Em anos recentes, essa debilidade foi parcialmente corrigida pelo fortalecimento de algumas das burocracias fiscais (bancos centrais, agências regulatórias e de auditoria e ministérios da economia). Paralelamente a isso, em alguns países, as unidades de planejamento central e de análise, como os escritórios de assessoria, ministérios ou departamentos de planejamento, que tiveram um papel de relevo no passado, perderam a relevância e as funções.

Nesse meio-tempo, surgiram outros atores, em parte graças à crescente especialização do conhecimento, em parte por causa de dificuldades de adaptação da burocracia à natureza dinâmica dos acontecimentos da região. A exposição a seguir faz um breve exame de outros atores do conhecimento que ocupam papel de destaque no processo de formulação de políticas públicas.

### **Atores do conhecimento emergentes**

**Escritórios de assessoramento legislativo.** Alguns países desenvolveram competência técnica na legislatura. Conforme se observou no Capítulo 3, um Congresso com boa competência técnica no processo de formulação de políticas é um importante fator na configuração dos traços fundamentais das políticas públicas.

No Brasil, as assessorias parlamentares das duas casas do Congresso têm cerca de 500 membros profissionais do quadro ao todo. Essas unidades foram reconhecidas como um fator-chave para assegurar que os acordos e transações políticas que resultam das negociações do Congresso não sejam alcançados às custas da qualidade técnica das leis. Ademais, há evidências de que, com o apoio prestado por essas assessorias, o debate político ficou mais rigoroso, o diálogo entre os poderes Executivo e Legislativo tornou-se mais complexo e exigente, e a cobertura jornalística dos debates passou a concentrar-se mais nos aspectos técnicos das leis.<sup>28</sup>

**Institutos vinculados a partidos políticos.** Os partidos políticos são responsáveis pela formulação de programas de políticas alinhados aos princípios que defendem e aos interesses de seu eleitorado. À medida que os partidos formam suas competências técnicas, podem aprimorar a base para construir uma plataforma programática mais sólida e coesa.

A despeito do processo de democratização na região e do progressivo aumento na responsabilização das autoridades públicas, poucos partidos acumularam amplamente essas competências. Isso foi um empecilho ao surgimento de um sistema partidário com capacidade de oferecer aos eleitores algo mais do que incentivos particularistas ou promessas irrealistas de melhoria dos resultados das políticas.

A exceção é o Chile, onde os partidos de oposição e o governo têm centros de estudos políticos para subsidiar seu processo de formulação de políticas. A função desses centros foi testada na crise de corrupção de 2003, pois os especialistas que conceberam as reformas eram oriundos, majoritariamente, dos institutos partidários.

**Organismos internacionais.** Diversos organismos internacionais financeiros e não-financeiros operam na América Latina e no Caribe, prestando assistência técnica. Atuam como importantes mediadores do conhecimento, transferindo para a região a experiência que acumularam em outros países. Os organismos não-financeiros, como as agências das

<sup>28</sup> Alston et al. (2005a).

Nações Unidas — em particular o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) — fornecem assistência e competência técnica para a análise, o diagnóstico e o diálogo de políticas de uma perspectiva nacional ou regional. Os organismos financeiros — o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF), entre outros — contribuem para a estabilização e o desenvolvimento dos países mediante o financiamento de projetos e programas. Esse financiamento vem cada vez mais acompanhado de assistência técnica, não apenas na fase preparatória das atividades, mas também no diagnóstico das necessidades e na identificação de políticas alternativas.

Isso faz dos organismos financeiros, principalmente nos países que mais dependem de seu financiamento, importantes atores do processo de formulação de políticas. Primeiramente, eles apóiam a estabilidade macroeconômica, fornecendo incentivos para políticas coerentes com requisitos básicos de racionalidade econômica. Segundo, por meio de seu trabalho na preparação de estratégias e projetos, eles transferem para os países da região a experiência que adquiriram na formulação de políticas públicas.

**Centros de análise e pesquisa (centros de estudos).** Os centros de pesquisa ligados à formulação de políticas, também conhecidos como centros de estudos, desempenham papel de suma importância em alguns países da região. Existem várias dessas organizações, apesar de diferirem consideravelmente de país para país. Argentina, Brasil, Chile e Colômbia têm muitos centros de estudos, ao passo que em outros países eles são menos desenvolvidos. Entre os exemplos mais significativos na área de elaboração de políticas econômicas estão: FIEL e Fundación Mediterránea (Argentina), Tendências (Brasil), Cieplan (Chile), Fedesarrollo (Colômbia), Fusades (El Salvador), CIEN e Asies (Guatemala), e Ceres e Cinve (Uruguai). Em alguns casos, como o do Grupo Apoyo, no Peru, tais institutos são mais uma firma de consultoria do que um centro de estudos, embora a distinção nem sempre seja clara. Em outros casos, como o do INCAE, na Costa Rica, eles assemelham-se mais às universidades, porém com maior ênfase na formulação de políticas públicas.

Esses centros são caracterizados por capacidades financeiras e técnicas de peso, muito embora possam não ser tão avançados como seus homólogos em países como Estados Unidos e Alemanha, onde os doadores (fundações, por exemplo) fazem generosas contribuições para seu financiamento, permitindo maior independência em relação ao governo e mais autonomia em sua agenda de trabalho. Na América Latina, a relativa falta de independência financeira significa que os centros de estudos, às vezes, são obrigados a atuar como consultores remunerados, em muitos casos para o governo, o que tende a orientá-los mais para a justificativa de políticas oficiais do que para oferecer uma rigorosa análise técnica dos problemas e alternativas.

**Organizações não-governamentais com unidades de pesquisa.** Algumas ONGs desenvolveram capacidades de pesquisa próprias em relação aos assuntos com os quais trabalham. Realizam pesquisas para promover a conscientização acerca de problemas ou propor reformas condizentes com suas idéias. Um exemplo é a rede de organizações na região filiadas à Transparência Internacional. Algumas conduzem estudos específicos para analisar casos de corrupção. Outras, como a Transparência Colômbia, preparam índices de avaliação da transparência dos órgãos governamentais. Outras ainda, como Poder Ciudadano, na Argentina, concentram seus esforços em reformas jurídicas para promover a transparência governamental.

O vigor desses atores depende de sua capacidade de influenciar o processo de formulação de políticas com suas idéias e propostas. Um fator muito importante é o acompanhamento e apoio que inspiram na opinião pública pelos meios de comunicação. Em virtude de seu caráter ativista, são importantes por sua influência na agenda de políticas, sobretudo quando uma janela de oportunidade cria um clima favorável a suas idéias (como no caso de iniciativas legislativas contra a corrupção), ou quando podem usar sua capacidade de mobilização para obstruir uma decisão ou iniciativa que contradiga suas idéias.

**Unidades de pesquisa de empresas e corporações.** As empresas de grande porte e as corporações contribuem para a produção e difusão de conhecimento por meio de suas unidades e centros de pesquisa. Na esfera do conhecimento econômico, as equipes de analistas dos grandes bancos têm especial importância. Os principais bancos sediados na Espanha possuem as maiores equipes que se concentram em América Latina, com aproximadamente 100 analistas cada.

Com esses serviços, as entidades financeiras fornecem informações, análises e, com bastante frequência, aconselhamento. Com sua presença nos meios de comunicação, suas interações com representantes do governo e suas análises, estão constantemente influenciando a agenda de políticas, com base em seus interesses comerciais. Executivos, diretores e economistas de renome que pertencem a essas entidades também atuam no setor público, formal ou informalmente, e trazem consigo sua experiência e conhecimento.

O nível de presença e atividade dos diferentes tipos de atores do conhecimento em sete países da região aparece no Quadro 5.7. A presença desses atores varia consideravelmente de um país para outro. Em particular, há um grave desequilíbrio entre a presença de atores que operam no âmbito de instituições políticas, como institutos de partidos políticos e unidades de assessoria parlamentar, e os atores que operam fora das instituições públicas, como os centros de estudos e ONGs. Somente no Brasil e no Chile é que existe algo que se aproxima do equilíbrio.

### ***O papel do conhecimento em uma democracia representativa***

A institucionalização do conhecimento no processo de formulação de políticas em uma democracia não é fácil. Há uma tensão implícita entre dois tipos diferentes de enfoque para a formulação de políticas que, em termos simplificados, podem ser chamados de racionalidade técnica e racionalidade política. A racionalidade técnica enfatiza o uso de métodos científicos de análise na seleção de políticas eficientes do ponto de vista de algum(ns) aspecto(s) dos resultados esperados. A racionalidade política dá ênfase ao conteúdo ideológico das políticas e ao efeito que determinadas escolhas de políticas têm sobre o apoio político para o governo e o partido governista.

É prejudicial para um sistema político concentrar-se em um ou em outro. Quando as decisões são tomadas tão-somente de acordo com considerações políticas, há o risco de que as políticas públicas não atendam às necessidades dos cidadãos da melhor forma. O custo pode ser o sacrifício do longo prazo em favor do curto prazo, dependência exagerada da opinião pública e atenção desproporcional aos segmentos da população detentores do maior poder ou mais bem representados no processo político.

Por outro lado, a estrita confiança na racionalidade técnica apresenta seus próprios problemas. Por exemplo, em vários países, na década de 1990, as mais importantes responsabilidades relativas à elaboração de políticas, em especial de políticas econômicas, foram delegadas a um núcleo de tecnocratas durante um período de ajuste e reformas estruturais. Essa



**Quadro 5.7 Presença de atores do conhecimento em uma amostra de países**

Atores	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	Venezuela
Unidades de avaliação e análise política	Ausentes	Estáveis	Estáveis	Algumas	Fracas	Ausentes	Ausentes
Unidades de assessoramento legislativo	Ausentes	Estáveis	Algumas	Ausentes	Ausentes	Ausentes	Ausentes
Instituições de partidos políticos	Fracas	Fracas	Estáveis	Ausentes	Ausentes	Ausentes	Ausentes
Centros de estudos	Alguns	Alguns	Alguns	Alguns	Alguns	Fracos	Fracos
ONGs	Estáveis	Estáveis	Estáveis	Algumas	Algumas	Algumas	Algumas

*Nota:* Ausentes: ausentes ou quase inexistentes

Fracos: pequena quantidade e competência técnica reduzida ou deficiente

Alguns: certa competência bem estabelecida

Estáveis: competências bem estabelecidas e estáveis

*Fonte:* Santiso e Whitehead (2005).

delegação da tomada de decisões a tecnocratas gerou algumas dificuldades. O baixo grau de legitimidade das políticas adotadas dessa maneira comprometeu sua sustentabilidade e, em alguns casos, limitou a possibilidade de expansão do processo de reformas a novas áreas. Os resultados das presidências de Carlos Menem, na Argentina, e de Alberto Fujimori, no Peru, ressaltam os custos em potencial desse enfoque. De modo semelhante, o descrédito da privatização aos olhos do público, a despeito de evidências empíricas de seus resultados positivos, constitui outro exemplo dos custos decorrentes da ausência de um consenso político em apoio às reformas.

O necessário em um processo de formulação de políticas eficaz e democrático não é uma ênfase exclusiva em um tipo de conhecimento ou no outro, mas uma combinação de ambos. Tal combinação pode proporcionar perspectivas distintas e necessárias, além de promover diferentes combinações de incentivos e preferências.

No entanto, vincular ambos os tipos de lógica no processo de formulação de políticas de um sistema democrático não é simples. Exige um elevado grau de maturidade institucional. Até recentemente, na América Latina, o Poder Executivo tendia a delegar sua competência decisória a tecnocratas independentes, seja em regimes autocráticos, que retiravam a maioria das decisões do domínio do debate público, seja em regimes altamente presidencialistas, que isolavam e protegiam os tecnocratas do jogo político. Esse enfoque não apenas cria o risco de marginalização de outras perspectivas técnicas, mas também deixa de legitimar as políticas entre a população, o que, em um sistema democrático, dificulta sua sustentação.

Em anos recentes, alguns países mantiveram a separação das esferas de conhecimento técnico e político. Ao mesmo tempo, surgiu um novo padrão, em que os atores com especialização em políticas (“os atores do conhecimento”) estão se integrando ao processo político.

Assim, o processo decisório está se tornando mais inclusivo. O papel do conhecimento também está sendo ampliado e estendido, à medida que se democratiza: está sendo retirado

dos corredores da burocracia ou das salas de reunião de especialistas internacionais e exposto à opinião pública.

Um exemplo da vinculação construtiva entre os enfoques técnico e político da formulação de políticas encontra-se, no Brasil, na mudança progressiva das relações entre os poderes Executivo e Legislativo com base no desenvolvimento da transparência no processo decisório e das competências técnicas do Congresso por meio do fortalecimento das assessorias parlamentares. Essa nova dinâmica é exemplificada pelo processo de preparação da Lei de Responsabilidade Fiscal. O aperfeiçoamento da qualidade técnica do trabalho da legislatura, aliado à ampliação da responsabilidade decisória do Executivo, logrou os ajustes políticos necessários à aprovação da lei e contribuiu com soluções técnicas que aumentaram sua eficiência. O processo também incentivou os meios de comunicação a proporcionar uma cobertura tecnicamente mais bem informada do processo de formulação e adoção de políticas. Trata-se de um exemplo de como o enriquecimento do processo decisório por meio da participação do Poder Executivo, da legislatura e da população em geral não precisa ocorrer às expensas da racionalidade técnica das soluções.

Outro exemplo foi a resposta do Chile aos casos de corrupção que vieram a público no início de 2003. Dentro de poucos meses da celebração de um pacto político entre todos os partidos políticos com representação no Congresso, foi adotado um pacote de reformas políticas e institucionais que pôs fim à crise engendrada pelas revelações de corrupção e acarretou profundas mudanças nas instituições políticas e administrativas. Uma dessas reformas foi a criação do Sistema de Alta Administração Pública (Alta Dirección Pública), responsável por um processo seletivo meritocrático para o preenchimento de 735 cargos gerenciais que, anteriormente, eram ocupados segundo critérios inteiramente discricionários. O processo é supervisionado por um conselho cujos membros são eleitos por maioria de quatro sétimos do Senado. O aspecto interessante dessa reforma é que ela foi possível, primeiro, em virtude de uma combinação de senso de oportunidade e consenso político e, segundo, graças à disponibilidade de conhecimento acumulado em institutos e centros de estudos vinculados a partidos políticos e universidades, que haviam trabalhado em diversas propostas com muitos elementos em comum. Tendo como pano de fundo esse acervo de conhecimento, a reforma pôde ser negociada, adotada e implementada com rapidez e eficiência.

Como mostram esses exemplos, é necessário criar um ambiente de elaboração de políticas em que a racionalidade técnica seja politizada, e em que a racionalidade política adquira viés mais técnico, enfraquecendo, assim, as barreiras tradicionais que as separam. O resultado será uma formulação de políticas que transcorrerá com maior abertura e equilíbrio, aumentando as chances de rejeição de “soluções mágicas” e de receitas universais de políticas. Talvez essas mudanças produzam na região uma tendência a enfoques mais experimentais e gradativos, em que diversas combinações heterodoxas de políticas e instituições possam mostrar-se eficazes.

Em suma, a institucionalização da racionalidade não equivale à imposição de uma solução única, mas à manutenção das políticas num âmbito básico de objetividade e razão. Para tanto, é essencial o desenvolvimento de atores do conhecimento e a instauração de canais institucionalizados que permitam a incorporação da especialidade técnica aos processos de formulação de políticas, com o respaldo de um mandato definido e de forma clara e transparente.

## Parte III

# O processo de formulação de políticas públicas e os resultados das políticas

*Não são as espécies mais  
fortes que sobrevivem,  
nem as mais inteligentes,  
mas as mais adaptáveis  
às mudanças.*

Charles Darwin

*Página em branco é proposital*

A Parte II examinou o papel de uma série de atores — formais e informais, políticos profissionais e membros da sociedade civil — que interagem em diferentes arenas nos processos de formulação de políticas públicas nos países da América Latina. Nesses capítulos analisaram-se os incentivos e a capacidade desses atores, assim como as regras do jogo (as instituições) que ajudam a moldar seu comportamento.

A Parte III avança mais um passo para estabelecer como se relacionam vários aspectos institucionais cruciais para os processos de formulação de políticas públicas e as características das políticas resultantes. O Capítulo 6 adota uma abordagem de corte transversal entre os países e desenvolve medidas empíricas das características de políticas públicas, relacionando-as a vários dos aspectos institucionais, sugeridos no quadro conceitual do Capítulo 2 e estudados na Parte II. O Capítulo 7 apresenta destaques de casos nacionais detalhados, centrando-se em algumas das interações entre os vários aspectos institucionais em contextos históricos específicos.

*Página em branco é proposital*

# As instituições políticas, o funcionamento do sistema de formulação de políticas públicas e os resultados das políticas

*Este capítulo representa uma primeira tentativa de associar as instituições políticas à qualidade das políticas públicas, como estabilidade, adaptabilidade e qualidade da implementação.*

Este capítulo oferece um primeiro exame das ligações entre instituições políticas e os resultados de políticas públicas. Em vez de centrar-se no conteúdo ou na orientação das políticas, enfatiza uma série de características das políticas públicas — como sua estabilidade, adaptabilidade e o grau em que atendem ao interesse público —, juntamente com seus determinantes institucionais.

O material deste capítulo deve ser considerado exploratório. É uma primeira tentativa de relacionar os aspectos de políticas públicas enfatizados no quadro conceitual estabelecido no Capítulo 2 a algumas medidas de características institucionais. O pequeno número de países que dispõem dos dados detalhados aqui utilizados sobre políticas e instituições impede que a análise estatística vá além de correlações básicas neste momento.

A abordagem de corte transversal entre os países adotada neste capítulo é complementada por casos mais detalhados de países individuais e estudos setoriais comparativos nos capítulos seguintes. Juntos, a análise transversal, os casos de países e os estudos setoriais oferecem percepções importantes das ligações entre instituições políticas, processos de formulação de políticas públicas e os resultados das políticas.

No entanto, este relatório não pretende dar a última palavra sobre questões de tal importância. A meta é, antes, dar um passo inicial num plano de estudo destinado a melhorar nosso entendimento coletivo dos processos de formulação de políticas públicas, seus determinantes institucionais e seu impacto sobre os resultados das políticas. A esperança é que outros pesquisadores aceitem o desafio e contribuam para o entendimento dessas questões, refinando a metodologia, ampliando a amostra de estudos nacionais detalhados e centrando-se em outros setores, a fim de proporcionar informações adicionais sobre o complexo mundo da formulação de políticas públicas.

## Características-chave das políticas públicas

Normalmente, a literatura econômica política preocupa-se com o *conteúdo* das políticas públicas: se as exportações serão subsidiadas ou tributadas, quais setores obterão mais ou menos proteção, quem se beneficia e quem paga pela redistribuição de renda, e assim por diante. Este estudo, em vez disso, centra-se em algumas *características-chave* das políticas públicas:

- **Estabilidade** — em que medida as políticas são estáveis ao longo do tempo.
- **Adaptabilidade** — em que medida as políticas podem ser ajustadas quando falham ou quando as circunstâncias mudam.
- **Coerência e coordenação** — em que grau as políticas são compatíveis com outras políticas afins e resultam de ações bem coordenadas entre os atores que participam de sua formulação e implementação.
- **Qualidade da implementação e da aplicação efetiva.**
- **Consideração do interesse público** — em que grau as políticas atendem ao interesse público.
- **Eficiência** — em que medida as políticas refletem uma alocação de recursos escassos que assegure retornos sociais elevados.

Há uma série de razões para que este estudo focalize esses aspectos-chave. Primeiro, na perspectiva do desenvolvimento, eles são tão importantes quanto o conteúdo das políticas em si, como ingredientes para o desenvolvimento econômico.

Segundo, em muitos casos, a ligação entre o conteúdo das políticas e a natureza do processo de formulação de políticas é bastante tênue. Considere-se o caso em que dois partidos com preferências muito diferentes alternem-se no poder, num sistema político que produza maioria para o presidente no Congresso e poucos incentivos para a cooperação entre os partidos. Em tal cenário, o conteúdo das políticas pode mudar constantemente (de baixa proteção para alta proteção, de mercados de capital abertos a controle de capital, da captura das agências reguladoras à expropriação de ativos privatizados). Em contraste, uma característica importante das políticas públicas tenderá, ironicamente, a persistir: a instabilidade.

Terceiro, de um ponto de vista analítico, essas variáveis podem ser usadas em diversos domínios de políticas, gerando assim mais “dados” e permitindo uma comparação mais precisa entre os processos de formulação de políticas e seus resultados.

A seguir, são descritas cada uma dessas características-chave das políticas públicas. Elas constituem as variáveis dependentes no quadro conceitual deste relatório, ou seja, os aspectos das políticas públicas que este estudo procura explicar. Além de discutir sua relevância, o estudo tenta medir esses aspectos nos vários países, usando para isso índices desenvolvidos a partir de duas fontes de dados principais. A primeira é o Relatório de Competitividade Global (*Global Competitiveness Report* — GCR) do Fórum Econômico Mundial (World Economic Forum), baseado em pesquisa de opinião de executivos, que abrange mais de 100 países e tem sido publicado anualmente desde 1996.<sup>1</sup> A segunda é uma pesquisa de opinião condu-

<sup>1</sup> Uma desvantagem dos dados do Relatório de Competitividade Global é que eles são subjetivos e tendem a ser afetados pelo ciclo macroeconômico. Quando a economia do país vai mal, seus executivos tendem a avaliá-lo mal em todas as variáveis. Isso é compensado, em certa medida, pelo procedimento de fazer a média dos índices de todos os anos disponíveis. Ainda assim, esse fator pode afetar negativamente países que, como a Argentina, enfrentaram um desempenho econômico ruim durante a maior parte do período para o qual há disponibilidade de dados do relatório.



zida para este relatório e inspirada essencialmente na obra de Kent Weaver e Bert Rockman sobre capacidades administrativas e institucionais (*State capabilities*).<sup>2</sup> Essa pesquisa sobre capacidades do Estado — State Capabilities (SC) Survey — consultou mais de 150 especialistas em 18 países latino-americanos, incluindo analistas de políticas públicas, economistas, cientistas políticos e ex-formuladores de políticas (entre eles alguns ex-presidentes), quanto às capacidades do Estado numa série de dimensões identificadas como cruciais por Weaver e Rockman (ver Boxe 6.1).

Embora cada uma dessas fontes de dados apresente deficiências importantes e nenhuma esteja livre de erros de medição, combinadas elas oferecem uma boa idéia das características das políticas públicas em diferentes países da região. Antes de discutir cada um dos aspectos relevantes das políticas públicas em mais detalhes, porém, é preciso fazer algumas ressalvas. Primeiro, as pessoas que responderam à pesquisa de capacidades do Estado receberam a orientação explícita de basear suas respostas não no desempenho das políticas públicas da administração atual, mas no desempenho nas duas últimas décadas, ou desde o retorno do país ao regime democrático.<sup>3</sup> Assim, a posição dos diferentes países de acordo com os índices não reflete necessariamente a qualidade das políticas nas administrações atuais.

Segundo, o objetivo da medição desses aspectos das políticas públicas não é especificar se este ou aquele país está fazendo as coisas “certas” ou “erradas”, mas usar as informações como um ingrediente importante para estabelecer ligações com as variáveis institucionais apresentadas nos capítulos 3 a 5. De acordo com esse objetivo, em vez de apresentar as pontuações efetivas dos países em cada índice, este relatório agrupa os países, em cada dimensão, em três categorias diferentes (“baixo”, “médio” ou “alto”, dependendo do valor do índice).<sup>4</sup>

## **Estabilidade**

Alguns países parecem capazes de manter a maioria das políticas públicas ao longo do tempo. Em outros países, as políticas são com frequência revertidas, muitas vezes a cada pequena mudança nos ventos políticos (seja mudança na administração, ou mesmo mudança de algum membro importante do governo ou burocrata sênior). Ter políticas estáveis não significa que as políticas não possam sofrer alterações, mas que as alterações tendem a responder a mudanças nas condições econômicas ou ao fracasso de políticas anteriores, não a mudanças políticas. Em países com políticas públicas estáveis, as mudanças tendem a ser gradativas, a aproveitar as realizações de administrações anteriores e a ser alcançadas através de

<sup>2</sup> Weaver e Rockman (1993).

<sup>3</sup> Em alguns poucos casos, pediu-se que os entrevistados focalizassem períodos mais específicos: antes e depois da Constituição de 1991, no caso da Colômbia; antes e depois do final do governo unificado do Partido Revolucionario Institucional (PRI), no México (1997); antes e depois da queda do regime Stroessner (1989), no Paraguai; e antes e depois da introdução de eleições populares para governadores, na Venezuela (1988). Nesta seção, os valores para cada um desses países reflete o seu desempenho no período posterior (“depois”). As mudanças nesses aspectos das políticas públicas dentro dos países são discutidas no Capítulo 7.

<sup>4</sup> A metodologia usada para agrupar os países nas diferentes categorias é explicada detalhadamente no Apêndice.

*As características-chave das políticas, como sua estabilidade ou a qualidade de sua implementação, são tão importantes quanto o conteúdo específico dessas políticas como ingredientes para o desenvolvimento econômico.*

**Boxe 6.1** Capacidades do Estado

Um Estado precisa ter determinadas capacidades para desempenhar certas funções essenciais. Ele deve ter a capacidade de manter a estabilidade macroeconômica e de assegurar o crescimento econômico; de conferir credibilidade a promessas de longo prazo e de implementar e aplicar políticas ao longo do tempo; e de assegurar que as políticas públicas não se tornem vítima de interesses especiais. Uma lista particularmente boa de capacidades do Estado foi formulada por Kent Weaver e Bert Rockman<sup>1</sup> em relação a dez tarefas:

1. *Definir e manter prioridades* entre as muitas demandas conflitantes.
2. *Direcionar recursos* para onde eles sejam mais eficazes.
3. *Inovar* quando as políticas existentes tiverem falhado.
4. *Coordenar objetivos conflitantes* num todo coerente.
5. *Ser capaz de impor perdas a grupos poderosos*.
6. *Representar interesses difusos e desorganizados* além daqueles que são concentrados e bem organizados.
7. *Assegurar a implementação efetiva das políticas governamentais* uma vez que elas tenham sido decididas.
8. *Assegurar a estabilidade das políticas* para que elas tenham tempo para surtir efeito.
9. *Assumir e manter compromissos internacionais* nas áreas de comércio e defesa nacional para assegurar o bem-estar duradouro do Estado.
10. *Administrar cisões políticas* para que a sociedade não degenera em guerra civil.

Essas capacidades do Estado associam-se estreitamente às características-chave das políticas públicas discutidas neste capítulo. A pesquisa de capacidades do Estado usada neste estudo acrescentou alguns itens a essa lista:

11. *Assegurar a adaptabilidade das políticas* quando as mudanças das circunstâncias o exigirem.
12. *Assegurar coerência* entre diferentes âmbitos de políticas, para que as novas políticas sejam compatíveis com as já existentes.
13. *Assegurar uma coordenação eficiente das políticas* entre os diferentes atores que operam num mesmo âmbito de políticas.

---

<sup>1</sup> Weaver e Rockman (1993).

consenso. Em contraste, ambientes de políticas públicas voláteis são caracterizados por grandes guinadas e por falta de consulta aos diferentes grupos da sociedade. Como foi discutido no Capítulo 2, este estudo associa a estabilidade das políticas públicas à capacidade dos atores políticos de alcançar e aplicar acordos intertemporais que possibilitem que certas políticas fundamentais (*políticas de Estado*) sejam preservadas, independentemente da duração dos mandatos de governantes ou de coalizões específicas. Assim, a noção de estabilidade das políticas públicas está estreitamente relacionada à noção de credibilidade das políticas discutida no Capítulo 2.<sup>5</sup>

A medida de estabilidade de políticas públicas deste estudo apóia-se tanto no Relatório de Competitividade Global derivado da consulta a líderes empresariais como na pesquisa sobre capacidades do Estado. Além disso, é usada uma variável sobre volatilidade de políticas públicas com base no índice de liberdade econômica de Fraser. Esse índice, que tem sido publicado regularmente desde 1974 pelo Fraser Institute, mede o grau em que as políticas e instituições dos países contribuem para a liberdade econômica (incluindo dimensões como o tamanho do governo, a proteção dos direitos de propriedade e a liberdade de mercado). Dado o enfoque à estabilidade de políticas, este estudo não está interessado no nível de liberdade econômica medido pelo índice, mas na volatilidade do índice. Há seis componentes do índice de estabilidade de políticas públicas:

1. O desvio padrão do índice de liberdade econômica de Fraser para o país.<sup>6</sup>
2. O grau em que mudanças jurídicas ou políticas prejudicaram a capacidade de planejamento das empresas (do Relatório de Competitividade Global).
3. O grau em que novos governos honram os compromissos e obrigações contratuais de regimes anteriores (do Relatório de Competitividade Global).
4. A capacidade do Estado de definir e manter prioridades entre objetivos conflitantes (da pesquisa de capacidades do Estado).
5. O grau em que os governos asseguram a estabilidade das políticas (da pesquisa de capacidades do Estado).
6. O grau em que o Estado assume e mantém compromissos internacionais (da pesquisa de capacidades do Estado).

Todas as variáveis incluídas no índice de estabilidade de políticas foram normalizadas para variar na mesma escala (de 1 a 4, com 4 indicando maior estabilidade), e cada uma delas recebeu um peso similar. Com base no índice resultante, técnicas de análise de *cluster* foram aplicadas para agrupar países em diferentes categorias nessa dimensão de políticas públicas.<sup>7</sup> Os agrupamentos de países para a dimensão de estabilidade, como para as outras dimensões discutidas nas páginas a seguir, são apresentados no Quadro 6.1.

<sup>5</sup> Esta noção de estabilidade de políticas públicas está também estreitamente relacionada à noção de determinação em Cox e McCubbins (2001), como apresentada no Boxe 2.2.

<sup>6</sup> Na série de cada país foi realizada a remoção dos efeitos de dados cumulativos (*detrend*) antes do cálculo do desvio padrão, para que países que tivessem se movido continuamente em direção a políticas de mercado mais (ou menos) livres, ao longo do período, não fossem caracterizados como tendo políticas voláteis.

<sup>7</sup> A análise de *clusters* é um método de classificação usado para dispor um conjunto de casos em grupos. O objetivo é estabelecer um conjunto de grupos de forma que os casos dentro de um grupo sejam mais semelhantes entre si do que aos casos de outros grupos. Para uma discussão mais detalhada sobre o método usado, consultar o Apêndice.

## Adaptabilidade

É desejável que os países sejam capazes de adaptar as políticas públicas à mudança das condições econômicas e alterar as políticas quando for evidente que elas não estão funcionando. No entanto, os governos às vezes abusam do poder de adaptar políticas, adotando políticas públicas oportunistas, unilaterais e mais próximas de suas próprias preferências ou das preferências de seus eleitorados importantes. Isso pode resultar em volatilidade das políticas, com oscilações de um extremo a outro cada vez que diferentes grupos alternam-se no poder. Em ambientes políticos que não são cooperativos, os atores políticos com frequência concordam em limitar tal oportunismo recorrendo a regras fixas para políticas que são difíceis de mudar, por exemplo, incorporando à Constituição certas políticas, como benefícios previdenciários ou transferências intergovernamentais. Isso limita a volatilidade das políticas públicas, mas ao custo de reduzir a adaptabilidade. Em outros casos, um sistema político gera bloqueios legislativos regulares, dificultando a ocorrência de mudanças. Qualquer que seja a razão, países com baixa adaptabilidade das políticas públicas serão incapazes de responder adequadamente a choques, ou podem ficar presos em políticas inadequadas por amplos períodos de tempo.

O índice de adaptabilidade de políticas deste estudo (ver as avaliações de países no Quadro 6.1) tem dois componentes, ambos derivados da pesquisa sobre capacidades do Estado. O primeiro investiga em que medida ocorre inovação quando as políticas públicas dos países falham. O segundo indaga em que medida os governos asseguram a adaptabilidade das políticas. Dada a ausência de perguntas em pesquisas internacionais, como o Relatório de Competitividade Global, que sejam estreitamente relacionadas ao conceito de adaptabilidade de políticas públicas, esta medida não é tão confiável quanto a que corresponde à estabilidade das políticas, nem como outros índices de políticas públicas discutidos neste capítulo.

## Coordenação e coerência

As políticas públicas são o resultado de ações tomadas por vários atores no processo de formulação de políticas. Idealmente, diferentes agentes que atuem no mesmo domínio de políticas devem coordenar suas ações para produzir políticas coerentes. Isso, no entanto, nem sempre ocorre. Em alguns países, a formulação de políticas em certas áreas envolve um grande número de atores que não se comunicam adequadamente entre si, levando ao que Cox e McCubbins chamaram de “balcanização” das políticas públicas.<sup>8</sup> A falta de coordenação com frequência reflete a natureza não-cooperativa das interações políticas. Ela pode ocorrer entre diferentes órgãos dentro do governo central, entre órgãos do governo central e outros no plano estadual ou municipal, ou mesmo entre agentes que operam em diferentes estágios do processo de formulação de políticas (como quando as complicações que a burocracia pode enfrentar durante a fase de implementação de uma determinada política não são levadas em conta durante os estágios de projeto e aprovação).

A medida de coordenação e coerência usada neste estudo (ver as avaliações de países no Quadro 6.1)<sup>9</sup> tem dois componentes, ambos da pesquisa de capacidades do Estado. O pri-

<sup>8</sup> Ver Cox e McCubbins (2002). Balcanização refere-se a um processo de fragmentação ou divisão de uma região em regiões menores que são, com frequência, hostis ou não-cooperativas entre si. No caso de políticas públicas, o termo refere-se à fragmentação da formulação de políticas, não necessariamente em termos geográficos.

<sup>9</sup> Como no caso da adaptabilidade, porém, a medida é baseada em apenas duas perguntas da pesquisa de capacidades do Estado; portanto as classificações para esta categoria provavelmente não são tão confiáveis quanto algumas das outras, que se baseiam num conjunto mais amplo de variáveis.

**Quadro 6.1** Características-chave de políticas públicas desde a década de 1980

País	Estabilidade	Adaptabilidade	Aplicação e implementação	Coordenação e coerência	Consideração do interesse público	Eficiência	Índice de políticas
Argentina	Baixa	Média	Baixa	Baixa	Média	Baixa	Baixa
Bolívia	Média	Alta	Média	Média	Média	Média	Média
Brasil	Alta	Alta	Alta	Alta	Média	Média	Alta
Chile	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Muito alta
Colômbia	Alta	Alta	Alta	Média	Média	Média	Alta
Costa Rica	Alta	Média	Alta	Média	Alta	Alta	Alta
El Salvador	Alta	Alta	Alta	Média	Média	Alta	Alta
Equador	Baixa	Média	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Guatemala	Média	Média	Baixa	Média	Baixa	Média	Baixa
Honduras	Alta	Média	Média	Média	Baixa	Média	Média
México	Alta	Média	Alta	Média	Média	Alta	Alta
Nicarágua	Média	Média	Média	Baixa	Baixa	Média	Baixa
Panamá	Média	Baixa	Média	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Paraguai	Média	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Peru	Média	Média	Média	Média	Média	Média	Média
República Dominicana	Média	Média	Média	Média	Baixa	Média	Média
Uruguai	Alta	Alta	Alta	Média	Média	Média	Alta
Venezuela	Baixa	Baixa	Média	Baixa	Média	Baixa	Baixa

*Nota:* As características-chave das políticas públicas classificam-se como “alta”, “média” ou “baixa” usando análise de *clusters* (ver Apêndice). Para o caso do índice de políticas, como o Chile teve um desempenho melhor que o de todos os outros países, foi classificado como “muito alta”, e os demais países foram classificados conforme explicado anteriormente.

Estas medidas destinam-se a captar aspectos das políticas públicas de um país ao longo das duas últimas décadas, ou desde o retorno à democracia, e não refletem necessariamente as características de políticas da administração atual.

*Fonte:* Stein e Tommasi (2005).

meio componente determina em que medida as novas políticas são coerentes com as políticas existentes. O segundo componente avalia se diferentes formuladores de políticas operando no mesmo domínio de política pública (ou em domínios relacionados) coordenam as suas ações de forma eficaz.

### **Qualidade da implementação e da aplicação efetiva**

Uma política pode ser muito bem projetada, passar pelo processo de aprovação sem alterações e, ainda assim, ser completamente ineficaz se não for bem implementada e aplicada. Em muitos países da América Latina, a qualidade da implementação e aplicação de políticas públicas é bastante fraca. Isso está associado, em parte, à falta de burocracias capazes e independentes, assim como à falta de um Poder Judiciário forte. Num grau importante, a qualidade da implementação e da aplicação de políticas públicas num dado país dependerá da medida em que os formuladores de políticas desse país tiverem incentivos e recursos para investir em suas capacidades.

O índice de implementação e aplicação usado neste estudo (ver as avaliações de países no Quadro 6.1) foi construído a partir de quatro componentes:

1. O grau de aplicação efetiva do salário mínimo (do Relatório de Competitividade Global).
2. O grau de controle da evasão fiscal (do Relatório de Competitividade Global).
3. A consistência da regulação ambiental (do Relatório de Competitividade Global).
4. O grau em que o Estado assegura a implementação eficiente de políticas públicas (da pesquisa de capacidades do Estado).

### **Consideração do interesse público**

A consideração do interesse público refere-se ao grau em que as políticas produzidas por um dado sistema promovem o bem-estar geral e se assemelham a bens públicos (isto é, consideram o interesse público) ou tendem a direcionar os benefícios privados para determinados indivíduos, facções ou regiões sob a forma de projetos com benefícios concentrados, subsídios ou brechas fiscais (isto é, consideram o interesse privado).<sup>10</sup> Esta dimensão está estreitamente ligada à desigualdade, em particular porque aqueles favorecidos por políticas de interesse privado tendem a ser os membros da elite, que têm influência econômica e política para direcionar as decisões políticas a seu favor.

A medida de consideração do interesse público usada neste estudo (ver as avaliações de países no Quadro 6.1) tem quatro componentes:

1. O grau em que os funcionários públicos tendem a favorecer os bem relacionados nas suas decisões de políticas (do Relatório de Competitividade Global).
2. O grau em que as transferências sociais realmente alcançam os pobres e não os ricos (do Relatório de Competitividade Global).
3. A capacidade do Estado de impor perdas a atores poderosos (da pesquisa de capacidades do Estado).
4. O grau em que o governo representa interesses difusos e não-organizados, além dos interesses organizados concentrados (da pesquisa de capacidades do Estado).

<sup>10</sup> Ver Cox e McCubbins (2001).

## Eficiência

Um aspecto-chave da boa formulação de políticas públicas é a capacidade do Estado de alocar seus recursos escassos às atividades em que eles tenham os maiores retornos. Este aspecto das políticas está, de certa forma, relacionado à consideração do interesse público, uma vez que, quando os formuladores de políticas favorecem indevidamente setores específicos em detrimento do interesse público, estão se afastando da alocação de recursos mais eficiente. O índice de eficiência deste estudo (ver as avaliações de países no Quadro 6.1) tem dois componentes:

1. O grau em que a composição dos gastos públicos gera desperdícios (do Relatório de Competitividade Global).
2. O grau em que os recursos são direcionados para as atividades em que são mais efetivos (da pesquisa de capacidades do Estado).

## O índice geral de qualidade das políticas públicas

As seções anteriores identificaram uma série de características-chave das políticas públicas: estabilidade, adaptabilidade, coordenação e coerência, qualidade da implementação e da aplicação efetiva, consideração do interesse público e eficiência. Embora possa haver outras características relevantes das políticas públicas que não foram incluídas na análise, esses aspectos, combinados, devem proporcionar um bom quadro da qualidade da formulação de políticas nos países latino-americanos.

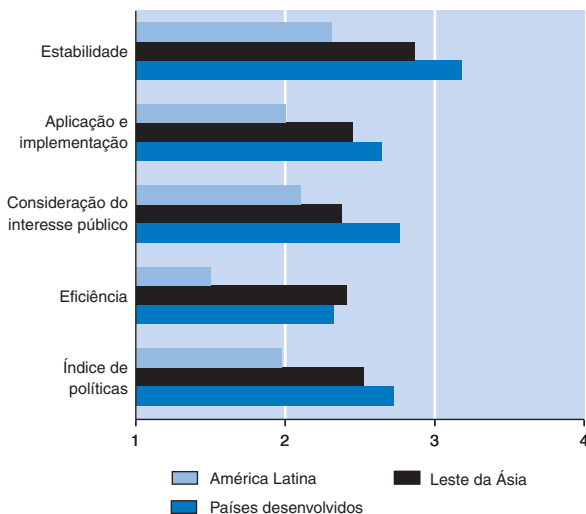
Os vários índices que construímos para medir esses aspectos fundamentais poderiam ser combinados de diferentes maneiras para produzir um índice geral da qualidade das políticas públicas. Este estudo atribui o mesmo peso a cada uma das características-chave discutidas. Ou seja, usa a média simples dos diferentes índices. No entanto, o método específico usado para agregar os índices individuais no índice geral de qualidade das políticas públicas (ou, simplificando, o “índice de políticas”) não direciona os resultados<sup>11</sup> nem o agrupamento dos países nas categorias mostradas na última coluna do Quadro 6.1.<sup>12</sup>

Como a América Latina compara-se a outras regiões em relação a essas características das políticas públicas? Uma limitação importante ao se fazer comparações inter-regionais é a falta de dados comparáveis para países de outras regiões. Em particular, os dados da pesquisa de capacidades do Estado realizada para este relatório não estão disponíveis para outros países. No entanto, os dados do Fraser Institute e os dados do Relatório de Competitividade Global estão disponíveis para um conjunto muito maior de países. Não é possível comparar a América Latina diretamente com outras regiões usando todos os dados. É possível, porém, fazer essa comparação utilizando uma versão modificada dos índices, pela inclusão de informações apenas dos conjuntos de dados internacionais. Felizmente, a correlação entre o índice de políticas dos países da América Latina e a versão modificada que usa apenas os dados internacionais disponíveis é de 0,91, indicando que a comparação é significativa.

<sup>11</sup> A correlação entre o índice geral resultante e uma alternativa em que as diferentes qualidades sejam ponderadas de acordo com o número de subcomponentes em cada uma delas (seis no caso da estabilidade, duas no caso da adaptabilidade etc.) é 0,99.

<sup>12</sup> Como no caso dos índices individuais, os países foram agrupados usando-se análise de *clusters*. Neste caso, o Chile, que teve uma pontuação significativamente mais alta do que os demais países no índice de políticas, foi colocado numa categoria própria (“muito alto”); os outros países foram divididos nas categorias “alto”, “médio” e “baixo”.

**FIGURA 6.1** Características-chave de políticas públicas: uma comparação inter-regional (usando dados internacionais) (escala 1-4)



Fontes: Stein e Tommasi (2005) e Fórum Econômico Mundial (vários anos).

trás são estabilidade e eficiência, enquanto está mais próxima dos outros países, ou pelo menos dos países do Leste Asiático, em termos de consideração do interesse público.

## Características das políticas públicas e desenvolvimento econômico

As seções anteriores desenvolveram uma série de índices para captar algumas características-chave das políticas públicas. Uma pressuposição fundamental no desenvolvimento desses índices foi que os aspectos de políticas que estavam sendo medidos, como estabilidade, adaptabilidade e qualidade de implementação, devem ser ingredientes importantes para o desenvolvimento econômico. Esta seção oferece evidência em apoio a essa hipótese, mostrando a associação que existe entre os diferentes aspectos discutidos, incluindo o índice de políticas, e uma série de medidas de desenvolvimento econômico.

As medidas de desenvolvimento econômico usadas são as seguintes:

- O crescimento do PIB *per capita*, em dólares dos Estados Unidos na paridade de poder de compra, entre 1980 e 2002 (tomado dos indicadores de desenvolvimento mundial do Banco Mundial).

<sup>13</sup> Os índices de adaptabilidade e coordenação não estão incluídos nesta comparação, porque se basearam exclusivamente na pesquisa de capacidades do Estado.



- A mudança no valor do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD entre 1980 e 2002. O IDH combina várias medidas de alfabetização e esperança de vida com o PIB *per capita* para medir o avanço de um país em termos de desenvolvimento humano.
- A redução das taxas de pobreza entre 1980-90 e 1995-2000 (tomada dos indicadores de desenvolvimento mundial).
- Duas medidas diferentes de bem-estar, desenvolvidas pelo Banco Mundial, que combinam medidas de renda com diferentes medidas de desigualdade de renda, sugeridas, respectivamente, por Amartya Sen e Anthony Atkinson.<sup>14</sup>

O Quadro 6.2 apresenta as correlações entre os diferentes componentes e índices de políticas e cada uma dessas cinco medidas de bem-estar. A parte superior mostra essas correlações para o caso de países latino-americanos, usando os índices que combinam dados internacionais com dados da pesquisa de capacidades do Estado. A parte inferior fornece informações comparáveis para uma amostra mais ampla de países em desenvolvimento, usando apenas dados internacionais. Para cada variável de bem-estar listada à esquerda, a linha superior de números representa correlações simples, enquanto a linha inferior de números representa correlações parciais, com controle do efeito dos efeitos do PIB *per capita* inicial (1980) para compensar efeitos de convergência potenciais.<sup>15</sup>

Como as correlações mostradas no quadro indicam, o índice de políticas está positivamente associado a cada uma das medidas de desenvolvimento. Em 14 das 16 correlações, a associação é estatisticamente significativa. Em alguns casos, as correlações são muito altas. Elas tendem a ser mais altas para a amostra da América Latina, onde as similaridades entre os países são maiores. O nível de significância, porém, é mais alto para a amostra de países em desenvolvimento. Isso não é surpreendente, dado o maior tamanho da amostra. Os índices individuais também se correlacionam bem com a maioria das medidas de bem-estar usadas.

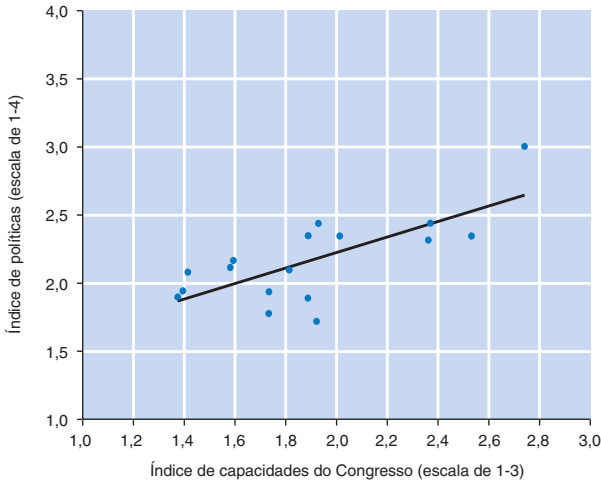
## Relação entre instituições políticas e resultados de políticas públicas

O restante deste capítulo reúne informações sobre as características de políticas públicas na América Latina e alguns dos indicadores de funcionamento dos sistemas políticos latino-americanos desenvolvidos na Parte II. As correlações entre as características de políticas públicas e algumas variáveis institucionais e políticas aparecem nas seções a seguir. Essa análise baseia-se no quadro conceitual desenvolvido no Capítulo 2, assim como em alguns conceitos tomados da literatura discutida na Parte II.

O quadro conceitual apresentado no Capítulo 2 enfatizou que a boa formulação de políticas pode ser facilitada se os atores políticos tiverem horizontes relativamente longos e se as arenas para a discussão, negociação e aplicação de acordos políticos e de políticas forem relativamente abrangentes e bem institucionalizadas. Algumas das características dos principais atores e arenas que podem ajudar na boa formulação de políticas são examinadas abaixo.

<sup>14</sup> Ver Gasparini (2004) para uma discussão dos índices de bem-estar.

<sup>15</sup> No caso das correlações parciais, a idéia é verificar se os países cujo índice de políticas é mais alto do que o esperado, dado seu PIB *per capita* inicial, tendem a ter indicadores de desenvolvimento também mais altos do que o esperado, dada sua renda inicial.

**FIGURA 6.2** Capacidades congressuais e qualidade das políticas públicas

Fontes: Stein e Tommasi (2005) e compilação dos autores.

discutir e supervisionar políticas e com estruturas organizacionais adequadas pode facilitar o desenvolvimento de políticas públicas relativamente consensuais e consistentes (estáveis) ao longo do tempo.

O Capítulo 3 apresentou um índice, o índice de capacidades do Congresso, que procura captar a extensão das capacidades do Congresso, como instituição, para desempenhar essa função de formulação de políticas. A discussão centrou-se em alguns aspectos do Congresso como organização, assim como em certas características dos legisladores. O índice inclui variáveis como a força e a especialização dos comitês congressuais, a confiança do público no Congresso como instituição, o nível de instrução dos legisladores, seus conhecimentos técnicos e o grau em que o Congresso é uma posição desejável na carreira dos políticos.

A Figura 6.2 apresenta um gráfico de dispersão relacionando o índice de capacidades do Congresso ao índice de políticas.<sup>16</sup> A relação positiva entre ambas as variáveis é bastante clara. A correlação é de 0,699, e é significativa ao nível de 99% de confiança estatística.

Embora a figura mostre uma forte associação entre o índice de capacidades do Congresso e o índice de políticas, associação não significa necessariamente causalidade. Por exemplo, ambas as variáveis poderiam ser explicadas por uma terceira, como o nível de desenvolvimento econômico. Por essa razão, verificamos se a ligação entre essas variáveis sobrevive depois da introdução de um controle do efeito do nível de renda *per capita*, em 1980.<sup>17</sup> Ela sobrevive. Verificações similares foram conduzidas para as ligações entre o índice de políticas (e seus componentes) e as outras variáveis institucionais usadas nesta seção. O Quadro

<sup>16</sup> Como o objetivo é estabelecer ligações entre variáveis institucionais e qualidade das políticas públicas, não destacar os países com as melhores ou piores políticas, os nomes dos países são omitidos dos gráficos de dispersão apresentados aqui.

<sup>17</sup> Essa verificação foi conduzida usando-se correlações parciais em vez de correlações simples. No caso de correlações parciais, a idéia é verificar se os países para os quais o valor do índice de capacidades do Congresso é mais alto do que o esperado, dados os seus níveis de renda, tendem a ter valores para o índice de políticas também mais altos do que o esperado, dados os seus níveis de renda.

### As capacidades de formulação de políticas do Congresso

As legislaturas são fundamentais para o funcionamento da democracia. Dada a sua responsabilidade constitucional, a legislatura nacional é a arena mais natural para a discussão, negociação e aplicação de acordos políticos. As legislaturas contam com uma representação mais ampla do que o Poder Executivo e, como tal, podem servir como palco para acordos políticos intertemporais. Uma legislatura composta de legisladores profissionais, com capacidades técnicas para

Quadro 6.2 Características-chave de políticas públicas e desenvolvimento econômico: correlações simples e parciais

Países da América Latina								
	Estabilidade	Adaptabilidade	Coordenação e coerência	Implementação e aplicação	Consideração do interesse público	Eficiência	Índice de políticas	Nº de obs.
Crescimento do PIB <i>per capita</i>	0,643*** 0,453*	0,543** 0,445*	0,722*** 0,505**	0,653*** 0,545**	0,573** 0,287	0,674*** 0,512**	0,700*** 0,509**	18 18
Índice de Desenvolvimento Humano (variação)	0,202 0,418*	0,602*** 0,782***	0,186 0,428*	0,519** 0,711***	0,199 0,464*	0,375 0,592***	0,376 0,614***	18 18
Redução da pobreza	0,467* 0,339	0,455* 0,377	0,427* 0,268	0,322 0,235	0,353 0,177	0,372 0,226	0,439* 0,300	17 17
Índice de bem-estar (Sen)	0,791*** 0,649***	0,685*** 0,610*	0,950*** 0,800**	0,688*** 0,590**	0,839*** 0,639***	0,856*** 0,739**	0,871*** 0,730***	16 16
Índice de bem-estar (Atkinson)	0,791*** 0,647***	0,630*** 0,548**	0,949*** 0,796***	0,635*** 0,528**	0,817*** 0,605**	0,826*** 0,704***	0,843*** 0,695***	16 16
Países em desenvolvimento								
	Estabilidade	Adaptabilidade	Coordenação e coerência	Implementação e aplicação	Consideração do interesse público	Eficiência	Índice de políticas	Nº de obs.
Crescimento do PIB <i>per capita</i>	0,489*** 0,491***	— —	— —	0,261* 0,331**	0,193 0,236	0,467*** 0,476***	0,420*** 0,445***	52 47
Índice de Desenvolvimento Humano (variação)	0,215 0,199	— —	— —	0,585*** 0,567***	0,485*** 0,476***	0,249* 0,283*	0,400** 0,393*	52 47
Redução da pobreza	0,511*** 0,514***	— —	— —	0,332** 0,327**	0,222 0,202	0,448*** 0,445***	0,461*** 0,450***	42 37

— não disponível.

\* Significativo a 10%. \*\* Significativo a 5%. \*\*\* Significativo a 1%.

Nota: Para cada variável de bem-estar à esquerda, a primeira linha representa correlações simples com cada uma das variáveis de políticas no alto das colunas e a segunda linha apresenta (em itálico) correlações parciais (com controle do efeito do PIB *per capita* de 1980).

Fontes: Banco Mundial (vários anos); Stein e Tommasi (2005); Gasparini (2004); e PNUD (vários anos).

6.3 apresenta informações sobre a correlação de cada uma das características de políticas identificadas anteriormente neste capítulo e cada uma das variáveis políticas e institucionais discutidas. (Para cada variável institucional, o número de cima representa uma correlação simples e o número de baixo representa uma correlação parcial, com controle do efeito do PIB *per capita*.)

### **Características dos sistemas de partidos políticos**

Partidos são organizações cuja função é representar e agregar diversos interesses. Como tal, eles são organizações naturalmente abrangentes que deveriam facilitar as negociações políticas no processo de formulação de políticas públicas.

Como se afirmou no Capítulo 3, a estrutura e a organização dos partidos políticos e dos sistemas partidários num país podem ter uma influência importante sobre o processo de formulação de políticas. Os partidos políticos podem desempenhar um papel direto nesse processo, mas também podem atuar de forma indireta por meio de sua interação com várias outras instituições. Por exemplo, em alguns países os partidos são atores importantes na definição e articulação de amplos programas de políticas e são capazes de participar eficazmente de debates sobre políticas públicas, mesmo quando estão na oposição. Mas as características do sistema partidário de um determinado país também afetam o processo de formulação de políticas desse país de uma maneira um pouco mais indireta, por exemplo, influenciando a operacionalidade das relações Executivo-Legislativo, as possibilidades de coordenação no Congresso e/ou os incentivos para que políticos eleitos sirvam a conjuntos mais amplos ou mais estreitos de interesses da sociedade. Esta seção focaliza algumas características de partidos e sistemas partidários que tornam os partidos atores mais abrangentes nas políticas públicas, e explora os efeitos dessas características sobre a qualidade das políticas. Uma das características é o grau de institucionalização. Partidos e sistemas partidários mais institucionalizados, em particular quando os partidos são programáticos, têm maior chance de incentivar uma visão de horizontes mais longos e de impedir que políticos individuais comportem-se de maneira oportunista. Podem também facilitar negociações intertemporais, tanto dentro de um partido como entre partidos, uma vez que os compromissos assumidos pelos líderes partidários atuais têm mais chance de ser respeitados no futuro. Outra característica que poderia facilitar a atuação abrangente dos partidos é o seu foco relativo em problemas nacionais, conforme indicado por medidas de nacionalização do sistema partidário. A eficácia com que os partidos desempenham seus papéis nos processos de formulação de políticas dependerá também dos principais incentivos e orientações de seus atores-chave.

### **Institucionalização e orientação programática do sistema partidário**

Em sistemas partidários bem institucionalizados, os partidos tendem a ter horizontes mais longos e interesses mais abrangentes do que cidadãos ou políticos individuais. Partidos são identidades coletivas, com um interesse em manter ou melhorar sua reputação ao longo do tempo. Partidos que funcionam bem têm mais chance de conseguir controlar os incentivos de alguns políticos para comportar-se de maneira oportunista e se dedicar a atividades que lhes dêem benefícios de curto prazo, sejam benefícios materiais em troca de favores para pequenos redutos eleitorais, sejam os benefícios simbólicos de dar livre curso a suas inclinações ideológicas pessoais. Partidos duradouros e bem institucionalizados têm maior possibi-

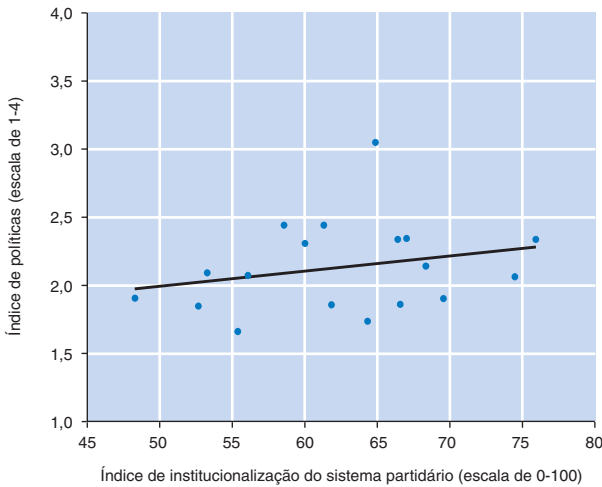
Quadro 6.3 Correlações de variáveis institucionais e políticas com as características-chave das políticas públicas

	Estabilidade	Adaptabilidade	Coordenação e coerência	Implementação e aplicação	Consideração do interesse público	Eficiência	Índice de políticas	N° de obs.
Índice de capacidades do Congresso	0,740*** 0,722***	0,570** 0,543**	0,754*** 0,752***	0,503** 0,472**	0,624*** 0,601***	0,614*** 0,606***	0,699*** 0,679***	18 18
Institucionalização do sistema partidário	0,388 0,401*	0,150 0,164	0,315 0,321	0,104 0,120	0,041 0,054	0,287 0,295	0,250 0,263	18 18
Nacionalização do sistema partidário	0,505** 0,625***	0,367 0,493**	0,409 0,481*	0,313 0,434*	0,132 0,221	0,496** 0,584**	0,420* 0,533**	17 17
Partidos programáticos	0,431* 0,446*	0,478** 0,495**	0,478** 0,486**	0,351 0,370	0,385 0,401*	0,616*** 0,626***	0,499** 0,514**	18 18
Independência do Judiciário	0,866*** 0,850***	0,705*** 0,678***	0,808*** 0,809***	0,722*** 0,693***	0,661*** 0,637***	0,751*** 0,745***	0,835*** 0,816***	18 18
Estabilidade da equipe de governo	0,450 0,442	0,362 0,350	0,441 0,440	0,352 0,339	0,472 0,466	0,530 0,525	0,464 0,456	10 10
Proporção de ministros no serviço civil	0,613 0,669*	0,312 0,343	0,340 0,463	0,420 0,400	0,200 0,263	0,317 0,383	0,411 0,467	8 8
Desenvolvimento do serviço civil	0,524** 0,526**	0,562** 0,548**	0,542** 0,611***	0,536** 0,503**	0,631*** 0,646***	0,452* 0,482**	0,588** 0,599***	18 18
Proporcionalidade do sistema eleitoral	-0,040 -0,065	0,191 0,163	-0,210 -0,224	0,036 0,004	-0,110 -0,139	-0,208 -0,226	-0,063 -0,089	18 18
Número efetivo de partidos legislativos	-0,221	0,060 -0,018	-0,168 -0,214	0,019 -0,070	-0,082 -0,165	-0,261 -0,325	-0,110 -0,191	18 18
Poderes partidários do presidente	-0,028 0,029	-0,168 -0,108	0,040 0,070	-0,043 0,031	0,034 0,100	0,161 0,207	0,001 0,062	18 18

\* Significativo a 10%. \*\* Significativo a 5%. \*\*\* Significativo a 1%.

Nota: Para cada variável política listada à esquerda, a primeira linha representa correlações simples com cada uma das variáveis de política listadas no alto das colunas; e a segunda linha apresenta (em itálico) correlações parciais (com controle do efeito do PIB per capita de 1980).

Fontes: Stein e Tommasi (2005); Jones (2005); Martínez-Gallardo (2005b); Zuvanich e Iacoviello (2005); Fórum Econômico Mundial (2004); e compilação dos autores.

**FIGURA 6.3** Institucionalização do sistema partidário e qualidade das políticas públicas

Fontes: Stein e Tommasi (2005) e Jones (2005).

centar credibilidade e previsibilidade ao sistema de formulação de políticas, complementando ou mesmo substituindo arenas de negociação legislativas bem institucionalizadas.

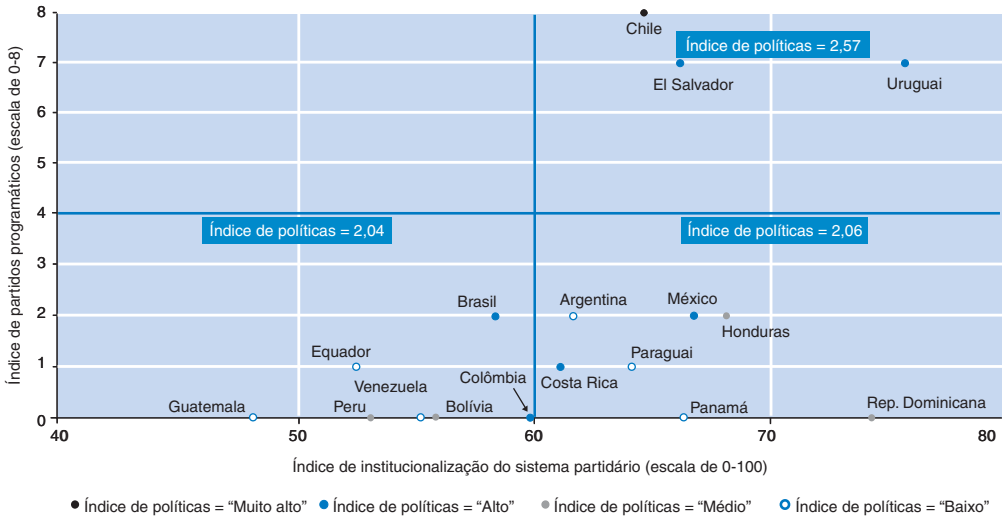
Assim, espera-se que a institucionalização do sistema partidário tenha efeitos positivos sobre certas características-chave das políticas públicas, como a estabilidade. A associação entre institucionalização de partidos e índice de políticas apresentada na Figura 6.3, embora positiva, não é muito forte. A razão é que o impacto dessa variável não é direto. Em alguns países, como a Colômbia e, em certa medida, o Brasil, as políticas públicas são relativamente eficazes, apesar de seus sistemas partidários não serem fortemente institucionalizados. Nesses países, a institucionalização da formulação de políticas parece ocorrer em outros cenários, como o Congresso e as burocracias. Em ambos os países, os partidos são mais institucionalizados na arena congressual (por exemplo, em seu papel em comitês de políticas) do que na arena eleitoral — que é a mais bem captada no índice de institucionalização do sistema partidário utilizado neste estudo.

Por outro lado, alguns partidos são razoavelmente institucionalizados, porém centram-se mais na manutenção de redes de apoio de base relativamente restrita (com frequência geográfica) do que na natureza das políticas públicas. A Figura 6.4 mostra os valores do índice de políticas para diferentes configurações de institucionalização do sistema partidário e para o grau em que os partidos são programáticos. A primeira coisa a observar é que, como foi discutido no Capítulo 3, não há países com partidos programáticos que não sejam institucionalizados (ou seja, o quadrante superior esquerdo da figura está vazio). A figura sugere também que a institucionalização não se traduz em melhores políticas quando os partidos não são programáticos. As políticas públicas só são melhores quando o sistema partidário é institucionalizado e programático.

<sup>18</sup> Ao mesmo tempo, há casos em que os sistemas partidários são altamente institucionalizados e produzem políticas públicas relativamente eficazes, mas às custas de restrição da participação política. A Venezuela ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980 é um bom exemplo. Para uma discussão mais detalhada da Venezuela, ver Monaldi e outros (2005) e o Capítulo 11 deste relatório.

lidade de participar como atores consistentes em políticas de longo prazo e contribuir para gerar uma cooperação in-tertemporal.

Um sistema com um número de partidos relativamente pequeno, que se espera que permaneçam por muito tempo, alternando-se no governo, tem mais probabilidade de respeitar algumas regras básicas de interação e estabelecer posturas de políticas razoavelmente consensuais com respeito a questões cruciais (conhecidas como políticas de Estado).<sup>18</sup> As interações entre partidos institucionalizados com um enfoque em formulação de políticas nacionais também pode acres-

**FIGURA 6.4** Institucionalização do sistema partidário, orientação programática e qualidade das políticas públicas

Nota: Os valores nos quadros mostram o valor médio dos índices de políticas para os países do quadrante. A Nicarágua foi omitida desta figura porque suas pontuações para os índices de nível programático e institucionalização, quando tomados em conjunto, podem ser enganosas (ver nota 14 no Capítulo 3).

Fontes: Stein e Tommasi (2005) e Jones (2005).

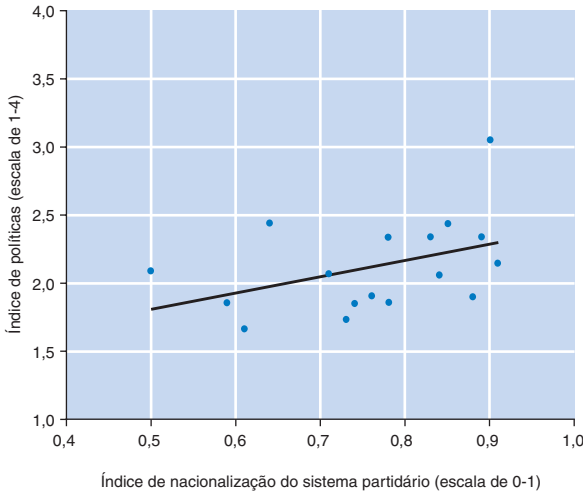
### Nacionalização do sistema partidário

Num sistema partidário nacionalizado, os partidos tendem a falar e agir com uma orientação nacional comum, em vez de se dividirem de acordo com problemas regionais ou subnacionais e centrarem-se neles. Em sistemas partidários fortemente nacionalizados, os problemas nacionais provavelmente serão centrais na carreira dos legisladores. Em condições de nacionalização partidária fraca, as preocupações de legisladores e políticos tenderão a ser menos focadas em questões de políticas públicas nacionais.

Partidos mais abrangentes tendem a ajudar a gerar políticas nacionais melhores. Este estudo utiliza a pontuação do índice de nacionalização do sistema partidário do Capítulo 3 como medida da nacionalização do sistema partidário. A Figura 6.5 mostra a relação entre o índice de políticas e o índice de nacionalização do sistema partidário. A correlação entre as duas variáveis é de 0,420, e é significativa no nível de 90%. (As correlações são ainda mais fortes no exercício com controle do PIB *per capita*.)

Esse resultado sugere que, embora ter um sistema político mais descentralizado geograficamente possa ser benéfico em alguns aspectos ("aproximar o governo do povo"), também pode ter alguns efeitos prejudiciais sobre a qualidade da formulação de políticas nacionais. A tensão potencial entre aumentar a participação e representação, por um lado, e complicar a eficácia do governo no plano nacional, por outro, é discutida mais detalhadamente no Capítulo 7, no caso particular da Colômbia.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Ver também a discussão no Capítulo 11 a respeito do impacto da introdução de eleições para governadores e prefeitos sobre o processo de formulação de políticas na Venezuela.

**FIGURA 6.5** Nacionalização do sistema partidário e qualidade das políticas públicas

Fontes: Stein e Tommasi (2005) e Jones (2005).

ção. Além disso, a qualidade da burocracia também pode afetar a capacidade de outros atores políticos de negociar e aplicar acordos intertemporais de políticas públicas. De fato, a delegação a uma burocracia competente poderia, em alguns casos, ser o caminho para assegurar a implementação intertemporal de acordos políticos. Ministros e, de modo mais geral, equipes de governo também desempenham um papel fundamental no projeto, discussão e implementação de políticas públicas na América Latina.

A discussão a seguir examina como algumas características do Poder Judiciário, da equipe de governo e da burocracia afetam as propriedades das políticas públicas.

### O Poder Judiciário

De todos os papéis que o Poder Judiciário desempenha na organização política, um é especialmente importante para o quadro conceitual discutido no Capítulo 2: a garantia da aplicação intertemporal de decisões políticas e de políticas públicas anteriores, conforme refletidas em constituições e leis. Um Poder Judiciário que desempenhe esse papel com eficiência melhorará algumas características das políticas públicas, como estabilidade e qualidade da aplicação efetiva. O Supremo Tribunal ou instituição equivalente costuma ser encarregado de assegurar que o presidente não invada os poderes do Congresso e que nenhum dos poderes viole a constituição. O Judiciário será menos capaz de exercer esse papel se não for independente do Executivo.

A Figura 6.6 mostra a relação entre o índice de políticas e a medida de independência do Judiciário do Fórum Econômico Mundial discutida no Capítulo 4. A correlação entre essas duas medidas é de 0,835, e ela é significativa no nível de confiança de 99%. A presença de um árbitro razoavelmente independente revela-se, portanto, muito importante para determinar se o jogo político gera ou não políticas públicas de alta qualidade. Isso parece se aplicar de maneira generalizada a todas as características de políticas analisadas aqui.

### Implementação e aplicação efetiva

Ambientes de formulação de políticas mais cooperativos são mais propícios ao surgimento de políticas públicas com boas propriedades. A aplicação efetiva e a implementação adequadas facilitam essa cooperação e, assim, fortalecem a qualidade das políticas. O Poder Judiciário é o agente mais óbvio dentro do sistema político para fazer cumprir as normas. A burocracia desempenha um papel predominante na implementação das políticas e, assim, algumas de suas características e capacidades provavelmente terão algum efeito sobre a qualidade da implementação.



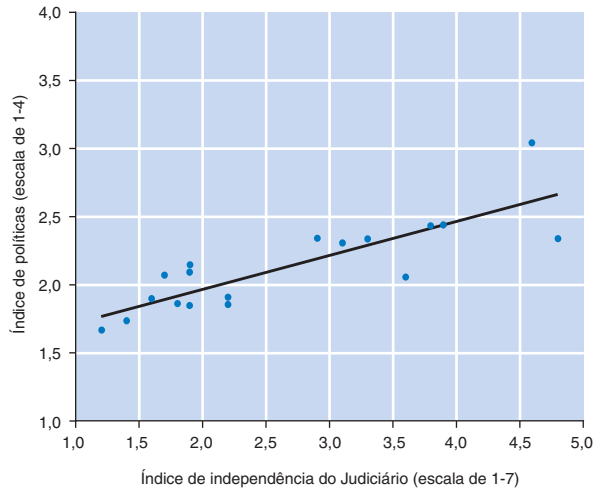
O estabelecimento de um Poder Judiciário independente é um processo complexo que, em geral, leva um longo tempo. Isso é sugerido pela Figura 6.7, que mostra uma forte correlação (0,771, significativa no nível de 99%) entre a independência do Judiciário e a duração do mandato dos juízes do Tribunal (ver também o Quadro 6.3). Claramente, um Supremo Tribunal cujos membros mudem com muita frequência tem poucas chances de construir uma independência significativa. Como na maioria dos países é o presidente que designa os juízes do Supremo Tribunal, nos países em que o mandato dos juízes é curto a maioria provavelmente

será nomeada pelo presidente em exercício. Juízes individuais que devam a sua posição ao presidente em exercício têm menos probabilidade de se mostrar independentes do Executivo em suas decisões.<sup>20</sup>

Como se explicou no Capítulo 4, o Judiciário pode desempenhar outros papéis, além de garantir a aplicação dos acordos políticos existentes. Um desses papéis é o de ator com poder de veto potencial. O Supremo Tribunal pode ser considerado um ator com poder de veto na medida em que seja necessária sua aprovação para a aplicação de mudanças de políticas.<sup>21</sup> Alguns observadores afirmaram que as mudanças em políticas públicas tornam-se mais difíceis à medida que aumenta o número de atores com poder de veto.<sup>22</sup> Segundo a teoria do poder de veto, poder-se-ia prever que tribunais mais fortes (mais independentes) induziriam à estabilidade e à imobilidade das políticas públicas, ou seja, aumentariam a “capacidade de decisão” [*decisiveness*], mas reduziram a “determinação” [*resoluteness*], segundo os termos empregados por Cox e McCubbins.<sup>23</sup>

Para testar essa hipótese, este estudo observou a correlação entre a medida da independência do Judiciário e as medidas de estabilidade das políticas (conceito semelhante ao da determinação) e de adaptabilidade das políticas (conceito associado à capacidade de decisão). O resultado é que *ambas* as características de políticas públicas correlacionam-se positivamente com a independência do Judiciário (0,866 e 0,705, respectivamente, ambas significativas em 99%). Essa observação representa um argumento contra a ênfase no papel dos tribunais como atores com poder de veto, o que sugeriria uma relação negativa

**FIGURA 6.6** Independência do Judiciário e qualidade das políticas públicas



Fontes: Stein e Tommasi (2005) e Fórum Econômico Mundial (2004).

<sup>20</sup> Ver, por exemplo, Iaryczower, Spiller e Tommasi (2002).

<sup>21</sup> Sousa (2005).

<sup>22</sup> Ver, por exemplo, Tsebelis (2002).

<sup>23</sup> Cox e McCubbins (2001).

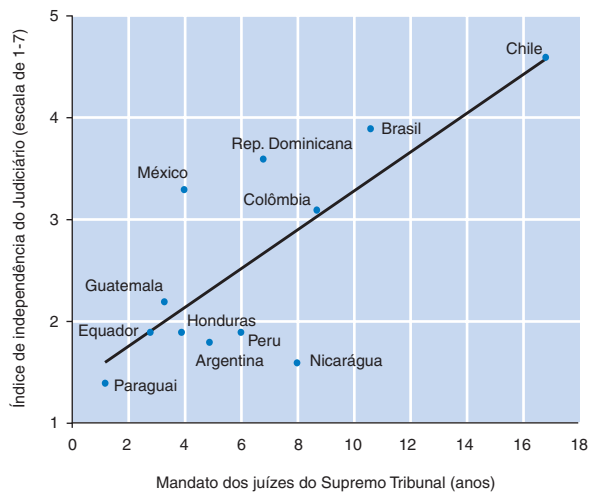
com a adaptabilidade das políticas. Parece que os tribunais independentes da América Latina promovem a aplicação intertemporal das políticas, o que poderia até facilitar os ajustes dessas políticas. Por outro lado, a debilidade do Judiciário na aplicação efetiva das políticas poderia levar os atores políticos a tentar implementar as suas políticas preferidas de maneira rígida, a fim de impedir futuras mudanças, o que limitaria a sua adaptabilidade.

### A equipe de governo

Os ministros de Estado latino-americanos, individual ou coletivamente, desempenham papéis fundamentais em todos os estágios do processo das políticas públicas. Características relacionadas a formação, operação, estabilidade e estrutura das equipes de governo tendem a ter efeitos importantes sobre as propriedades das políticas. Por exemplo, um certo grau de estabilidade da equipe ministerial talvez seja necessário para promover políticas públicas de longa duração e permitir que os ministros acompanhem o processo de implementação de programas e políticas do início ao fim. Uma rotatividade alta no ministério tende a promover uma orientação de curto prazo e mudanças freqüentes nas políticas. A maior permanência dos ministros também permite o desenvolvimento de melhores relações com os burocratas permanentes, o que é essencial para a implementação eficiente das políticas. Mudanças ministeriais freqüentes podem deixar vácuos de liderança, o que dá azo à inércia burocrática e mesmo à corrupção. Uma permanência maior permite que os ministros acumulem conhecimentos específicos valiosos sobre a área de políticas públicas em que trabalham e desenvolvam habilidades políticas e administrativas que provavelmente melhorarão a qualidade de seu desempenho nas diferentes funções de formulação de políticas que exercem.

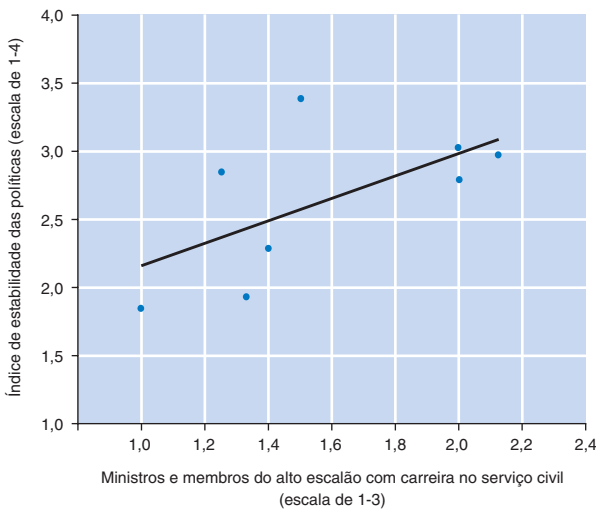
Das muitas características da equipe de governo que poderiam ter impacto sobre o caráter das políticas públicas, este estudo focalizou dois aspectos que são particularmente consistentes com a ênfase em horizontes longos e em institucionalização: a estabilidade/permanência dos ministros (o inverso do número de ministros por pasta em cada governo discutido no Capítulo 4), e a proporção de ministros vindos de uma carreira no serviço civil (um indicador de institucionalização). Ambas as variáveis têm correlações positivas com os aspectos de políticas públicas deste estudo. Equipes ministeriais mais estáveis estão positivamente correlacionadas a características de políticas como estabilidade, adaptabilidade e coordenação e coerência. A correlação com o índice de políticas geral é de 0,464. Uma alta proporção de ministros e membros do alto escalão vindos do serviço público correlaciona-se muito fortemente com a estabilidade das políticas (0,613), como mostra a Figura 6.8.<sup>24</sup>

**FIGURA 6.7** Mandato dos juízes do Supremo Tribunal e independência do Judiciário



Fontes: Fórum Econômico Mundial (2004) e Henisz (2000).

**FIGURA 6.8** Ministros e membros do alto escalão com carreira no serviço civil e estabilidade das políticas públicas



Fonte: Stein e Tommasi (2005), com base, em parte, em dados de Rauch e Evans (2000).

## A burocracia

Uma burocracia forte e capacitada pode melhorar a qualidade da implementação de políticas públicas. Promove também efeitos de *feedback* sobre outros estágios do processo de políticas. Ter uma burocracia competente e independente, à qual se possa delegar parte da tomada de decisões e da implementação de políticas públicas, poderia facilitar acordos intertemporais, particularmente em áreas de políticas que são propensas a politização e oportunismo político. Em situações em que haja uma escolha entre regras e arbítrio, e em que o arbítrio pode levar ao oportunismo político, a delegação a uma burocracia tecnicamente competente pode facilitar a adaptabilidade e, ao mesmo tempo,

manter o oportunismo político sob controle. Inversamente, quando não há uma burocracia competente, é mais provável que as políticas desviem-se do interesse público. Por exemplo, é provável que empresas afetadas por regulações econômicas (ou por tributações) tendam a centrar seus esforços em evadir-se de umas e outras no estágio de implementação.

O Capítulo 4 introduziu um índice de desenvolvimento do serviço civil para cada um dos países da América Latina. Esse índice tem uma forte correlação com a maioria das características-chave das políticas. Conforme previsto, uma burocracia forte parece evitar a influência excessiva de interesses especiais no estágio de implementação, levando a políticas voltadas ao interesse público. A correlação com o índice de políticas, que se vê na Figura 6.9, é de 0,588, significativa em 95%.

## Regras eleitorais, fragmentação do sistema partidário e poderes partidários dos presidentes

Várias características de democracias presidencialistas (além daquelas enfatizadas até aqui neste capítulo) receberam uma atenção considerável devido ao seu impacto potencial sobre a governabilidade (e, portanto, sobre a formulação de políticas). Os resultados apresentados no Qua-

<sup>24</sup> Ver também o Quadro 6.3. A medida de ministros e membros do alto escalão com carreira prévia no serviço público usada na Figura 6.8 é de Rauch e Evans (2000) e baseia-se em respostas a uma pesquisa com especialistas que foram codificadas numa escala de 1 a 3. Para detalhes, ver o Apêndice. A correlação entre a proporção de ministros e membros do alto escalão com carreira no serviço público e o índice de políticas é de 0,411. Embora as correlações entre ambas as variáveis da equipe de governo e os índices de políticas não sejam estatisticamente significativas, isso se deve ao tamanho muito pequeno da amostra de países (oito) para os quais havia dados disponíveis sobre a equipe de governo. Significância estatística é um critério exigente demais para ser imposto a uma amostra tão pequena.

dro 6.3 sugerem que muitas dessas previsões não parecem cumprir-se no que diz respeito às medições e países incluídos neste estudo, pelo menos no nível de correlações simples e parciais. Para não nos estendermos muito, apenas um exemplo curto será discutido aqui.

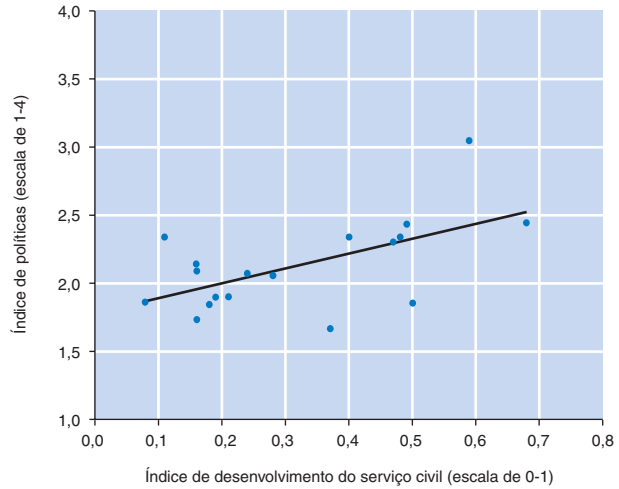
O grau de proporcionalidade da representação induzido pelas regras eleitorais é uma característica que recebeu considerável atenção. Espera-se que regras eleitorais mais proporcionais levem a uma representação melhor, mas a uma redução da eficácia das políticas públicas.<sup>25</sup> Regras eleitorais que levem a uma correspondência mais estreita entre proporção de votos e proporção de cadeiras, assim como outras características do sistema eleitoral, estão associadas a sistemas partidários mais fragmentados e a presidentes com menos poderes partidários (ver Capítulo 3 para uma discussão das várias fontes institucionais de fragmentação do sistema partidário e de poderes partidários de presidentes).

As três últimas linhas do Quadro 6.3 apresentam medidas tradicionais desses conceitos (proporcionalidade do sistema eleitoral, número efetivo de partidos legislativos e representação do partido do governo na Câmara dos Deputados ou em um sistema unicameral) e sua correlação com características de políticas públicas. Nenhuma dessas medidas parece correlacionar-se significativamente com as medidas de efetividade de políticas deste estudo. Isso parece sugerir que é difícil fazer generalizações quanto aos efeitos diretos de regras institucionais e configurações políticas sobre a natureza da formulação de políticas e as características das políticas públicas. Como o quadro conceitual deste estudo sugere, pode ser necessária uma análise mais interativa e refinada. Esta é uma forte motivação para o tipo de estudos de países defendido pelo quadro conceitual. Uma primeira investida nesses estudos de países reflete-se no projeto *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes* [Instituições políticas, processos de formulação de políticas e resultados de políticas], executado pela rede latino-americana de pesquisa do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Parte desse trabalho é apresentada no próximo capítulo.

## Conclusões preliminares

O Quadro 6.4 resume as principais correlações identificadas neste capítulo. Os países (listados na primeira coluna) são agrupados em quatro categorias com respeito ao valor do índice de políticas: “muito alto”, “alto”, “médio” e “baixo”, e são apresentados em ordem alfabética dentro de cada grupo. As outras colunas mostram os valores atuais de algumas das variá-

**FIGURA 6.9** Desenvolvimento do sistema de serviço civil e qualidade das políticas públicas



Fontes: Stein e Tommasi (2005) e Zuvanic e Iacoviello (2005)

<sup>25</sup> Payne et al. (2002).

### Quadro 6.4 Instituições políticas e qualidade das políticas públicas

Pais (por nível de índice de políticas)	Índice de capacidades do Congresso	Independência do Judiciário	Institucionalização do sistema partidário	Nacionalização do sistema partidário <sup>a</sup>	Partidos programáticos	Desenvolvimento do serviço civil
Muito alto						
Chile	Alto	4,60	65	0,90	8,00	0,59
Alto						
Brasil	Alto	3,90	59	0,64	2,00	0,68
Colômbia	Alto	3,10	60	—	0,00	0,47
Costa Rica	Médio	3,80	61	0,85	1,00	0,49
El Salvador	Médio	2,90	66	0,83	7,00	0,11
México	Médio	3,30	67	0,78	2,00	0,40
Uruguai	Alto	4,80	76	0,89	7,00	0,48
Médio						
Bolívia	Médio	1,70	56	0,71	0,00	0,24
Honduras	Baixo	1,90	68	0,91	2,00	0,28
Peru	Baixo	1,90	53	0,50	0,00	0,16
Rep. Dominicana	Baixo	3,60	74	0,84	0,00	0,16
Baixo						
Argentina	Baixo	1,80	62	0,59	2,00	0,50
Equador	Médio	1,90	53	0,74	1,00	0,18
Guatemala	Baixo	2,20	48	0,76	0,00	0,21
Nicarágua	Médio	1,60	70	0,88	8,00	0,19
Panamá	Médio	2,20	67	0,78	0,00	0,08
Paraguai	Médio	1,40	64	0,73	1,00	0,16
Venezuela	Médio	1,20	55	0,61	0,00	0,37

— não disponível.

<sup>a</sup> Dados adequados sobre nacionalização do sistema partidário não estão disponíveis para a Colômbia em 2002. Para o caso do Equador, os dados sobre nacionalização do sistema partidário correspondem a 1998.

Nota: Os países são classificados primeiramente de acordo com o valor de seus índices de políticas (“muito alto”, “alto”, “médio” e “baixo”) e depois em ordem alfabética dentro desses grupos. Os valores para cada país em cada variável são sombreados de forma que azul-escuro represente valores “muito altos” ou “altos”, azul-claro represente valores “médios” e branco (sem cor) represente valores “baixos”.

Fontes: Stein e Tommasi (2005); Jones (2005); Zuvanic e Iacoviello (2005); e Fórum Econômico Mundial (2004).

veis-chave identificadas na análise precedente. Os casos em que o país exibe um valor relativamente alto para a variável em questão aparecem sombreados em fundo azul-escuro. Valores intermediários, em azul-claro. Valores relativamente baixos não estão sombreados.

Países com valores altos para o índice de políticas tendem a ter valores altos para muitas das variáveis institucionais enfatizadas por este estudo. Observe-se o país que tem o valor mais alto do índice de políticas: o Chile. Todas as células referentes ao Chile, com exceção da correspondente à institucionalização partidária, são azul-escuras, indicando valores altos na categoria em questão. No outro extremo do espectro, os países com os valores mais baixos do índice de políticas tendem a ter, principalmente, células brancas ou azul-claras.

De modo mais geral, o quadro mostra claramente que algumas das principais características comportamentais estão inter-relacionadas. A alta concentração de células escuras na parte superior do quadro sugere que as variáveis não são independentes. Por exemplo, países com congressos fortes tendem a ser países com poderes judiciários mais independentes e também com políticas públicas melhores.

Isso não é surpreendente, na perspectiva do arcabouço teórico deste estudo e dos estudos de países conduzidos como material de apoio para este relatório. Diversas das variáveis “institucionais”, como ter um Congresso forte, intensamente envolvido na formulação de políticas, ou um Supremo Tribunal independente, são reflexo do comportamento em equilíbrio de uma série de atores políticos importantes. Se um Supremo Tribunal é capaz de manter ou desenvolver a sua independência ao longo do tempo, isso acontece porque é do interesse de outros atores relevantes (como o presidente) não interferir nos trabalhos do Supremo Tribunal em busca de benefícios políticos de curto prazo. Congressos fortes e Judiciários independentes não são construídos da noite para o dia, resultam de processos de investimento na qualidade e na credibilidade dessas instituições e esses processos são inter-relacionados.

Em alguns casos, esses processos levam a equilíbrios caracterizados por dinâmicas institucionais virtuosas. O Executivo não tentará mudar a composição do Supremo Tribunal, e isso ajudará a aumentar a independência e a reputação deste. Um Poder Judiciário forte e independente tenderá a garantir adequadamente o campo de ação e as prerrogativas de outras arenas institucionais, como o Congresso, o que, por sua vez, aumentará os incentivos dos legisladores para investir em suas capacidades individuais e coletivas, e assim por diante.

Mas esses processos também podem resultar em dinâmicas institucionais viciosas, em que o oposto tende a ocorrer. O Executivo sentir-se-á inclinado a interferir no Judiciário e a usurpar os poderes do Congresso, reduzindo os incentivos para investir na carreira legislativa e em institucionalização e fortalecimento do Legislativo.

Esta discussão sugere que os incentivos do presidente, a força do Congresso e a independência do Supremo Tribunal em um país tendem a ser co-determinados em equilíbrio, e todos esses fatores juntos tendem a ter um efeito sobre a qualidade das políticas públicas do país. Isso, por sua vez, sugere o que os economistas poderiam chamar de presença de multiplicidade de equilíbrios. Se, por qualquer razão, um determinado sistema político entrar em círculo virtuoso, tenderá a ampliar a sua força ao longo do tempo. O oposto tenderá a acontecer quando os círculos virtuosos não têm tempo para se desenvolver ou são rompidos.<sup>26</sup> Isso tudo assinala a importância de eventos históricos específicos ou conjunturas políticas críticas, assim como de personalidades e qualidades de lideranças, induzindo à dependência da trajetória (*path dependence*). O próximo capítulo retorna às interdependências entre esses fatores em alguns países latino-americanos. O Boxe 6.2 aborda o tema afim das interrupções constitucionais.

<sup>26</sup> Mailath, Morris e Postlewaite (2001).

## Boxe 6.2 Interrupções constitucionais

Uma das preocupações centrais referentes às instituições políticas e à governabilidade na América Latina é o histórico de governos interrompidos. Até algumas décadas atrás, na América Latina eram freqüentes os golpes de Estado e os governos militares. A maior parte dos países da região livrou-se dos governos militares em anos recentes; no entanto as interrupções constitucionais (quando presidentes ou congressos não completam o mandato para o qual foram eleitos) ainda se repetem. Desde o início da década de 1980 (ou do retorno à democracia), houve 14 interrupções constitucionais nos 18 países analisados neste estudo. Essas interrupções (ou, mais precisamente, a sua ausência) poderiam ser tomadas como uma indicação da institucionalização do regime político.

Não é surpreendente que uma alta porcentagem de interrupções constitucionais esteja associada a valores baixos nas medidas de várias das características de políticas públicas, em especial a estabilidade.<sup>1</sup> Também não é surpreendente que as interrupções constitucionais estejam associadas a níveis baixos de algumas das variáveis-chave que descrevem o grau de institucionalização e a qualidade dos incentivos no processo de formulação de políticas públicas. Interrupções constitucionais estão associadas a congressos fracos (e obstrutivos), judiciários dependentes e sistemas partidários fracos.

Essas descobertas reforçam as idéias desenvolvidas neste relatório. Instituições que não funcionam devidamente tendem a alimentar o tipo de descontentamento que torna mais prováveis as interrupções constitucionais. No entanto, tais interrupções (e as expectativas de que elas possam ocorrer) encurtam, por sua vez, os horizontes dos atores políticos, levando a estratégias mais oportunistas de curto prazo e à falta de investimento na construção de capacidades de formulação de políticas e de instituições melhores.

Em que pesem as forças que tornam todas essas características interdependentes, há configurações institucionais que fazem com que as interrupções constitucionais sejam mais prováveis — um tema que há muito vem preocupando os cientistas políticos, em particular no caso de democracias presidencialistas como as da América Latina. Alguns estudiosos argumentam que os sistemas presidencialistas, em comparação aos parlamentaristas, criam problemas especiais para a estabilidade democrática, dados os incentivos mais frágeis inerentes aos sistemas presidencialistas para formar e manter coalizões.<sup>2</sup> Outros argumentam que a estabilidade das democracias presidencialistas pode ser problemática, principalmente no contexto de sistemas multipartidários.<sup>3</sup> Trabalhos recentes sugerem que as democracias presidencialistas em que o partido do governo não controla a legislatura são um problema apenas na medida em que o presidente não estiver disposto a formar uma coalizão majoritária (ou quase majoritária) ou não for capaz de fazê-lo.<sup>4</sup>

**Boxe 6.2** Continuação

Seguindo essa linha de pensamento, este estudo explorou as ligações entre interrupções constitucionais e o tipo de governo (majoritário ou minoritário, unipartidário ou de coalizão), numa amostra de 98 governos democráticos em 18 países latino-americanos, entre 1978 e 2005. Os resultados, resumidos no quadro a seguir, são consistentes com as descobertas de Chasquetti (1999) e de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004). A estabilidade democrática está mais em risco no caso de governos com minoria parlamentar. Na verdade, governos minoritários são cinco vezes mais propensos a sofrer interrupções constitucionais do que governos que têm maioria ou quase maioria no Congresso. No entanto, o fato de se alcançarem a maioria ou a quase maioria no Congresso por meio de um partido único ou de uma coalizão não parece ter impacto sobre a incidência de interrupções constitucionais. Assim, particularmente no caso de sistemas multipartidários que tendem a produzir congressos fragmentados, a capacidade dos presidentes de formar e manter coalizões majoritárias é uma área de pesquisa muito proveitosa. O Capítulo 7 discute mais detalhadamente essa questão de formulação de políticas públicas em sistemas fragmentados, centrando-se nos casos contrastantes do Brasil e do Equador.

**Tipo de governo e interrupções constitucionais**

	Quase maioria			Minoria		
	Número de governos	Número de interrupções constitucionais	Proporção (%)	Número de governos	Número de interrupções constitucionais	Proporção (%)
Um só partido	36	2	5,6	19	5	26,3
Coalizão	28	2	7,1	15	5	33,3
Total	64	4	6,3	34	10	29,4

*Fontes:* Payne e outros (2002); Chasquetti (2004); e compilação dos autores.

<sup>1</sup> O valor da correlação entre interrupções constitucionais e estabilidade é de  $-0,667$ , e é significativa em 99%. Nesses casos, claramente, a causalidade não é unidirecional; o processo é interativo. Interrupções constitucionais tendem a induzir horizontes mais curtos, volatilidade das políticas públicas e má coordenação — mas políticas deficientes tendem a induzir resultados econômicos e sociais também deficientes, o que é um meio de cultura para interrupções constitucionais. Para os fins desta correlação, as interrupções constitucionais foram medidas como a proporção dos períodos presidenciais desde 1978 ou desde o retorno à democracia que sofreram interrupções, seja porque o presidente ou a legislatura não completaram o seu mandato.

<sup>2</sup> Por exemplo, Linz (1990).

<sup>3</sup> Por exemplo, Mainwaring (1993).

<sup>4</sup> Chasquetti (1999); Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004).



# Experiências de formulação de políticas em diferentes países

*É necessária uma abordagem de equilíbrio geral para compreender por que instituições políticas similares podem produzir resultados de políticas diferentes em diferentes países.*

O Capítulo 6 oferece uma perspectiva das conexões entre o processo de formulação de políticas e as políticas públicas resultantes. Ele mostra como alguns aspectos fundamentais do processo de formulação de políticas (por exemplo, se os Congressos têm capacidades para formular políticas, se os partidos são institucionalizados e programáticos, ou se os judiciários são independentes) podem ter um impacto importante sobre a qualidade das políticas públicas. Embora o Capítulo 6 enfatize que esses aspectos não são independentes entre si, ele não mostra em detalhes toda a dinâmica de funcionamento dos processos de formulação de políticas no equilíbrio geral e o efeito que eles têm sobre as políticas públicas.

Em vez de focalizar aspectos específicos do processo de formulação de políticas, este capítulo oferece uma visão geral de como o processo funciona em alguns países. O capítulo é baseado em grande medida nos estudos de países do projeto Political Institutions, Policy-making Processes, and Policy Outcomes da rede latino-americana de pesquisa do BID. O projeto incluía inicialmente dez países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), mas foi posteriormente estendido para incorporar mais três (Costa Rica, Guatemala e Jamaica). Por uma questão de espaço, este capítulo discutirá apenas cinco deles.

O primeiro é o Chile. Esta escolha é óbvia, dado que este país classifica-se em primeiro lugar em todas as características de políticas públicas discutidas no Capítulo 2. Os outros quatro países foram escolhidos para ilustrar uma série de questões importantes. Uma delas é a relação inversa entre representatividade (ou grau de inclusão) e eficácia das políticas. Vários países, entre eles Colômbia, México, Paraguai e Venezuela, moveram-se na direção de mais inclusão e participação. Em alguns casos, porém, isso ocorreu à custa de alguma eficácia das políticas públicas. A segunda seção deste capítulo discute essa relação, usando como exemplo a situação do processo de formulação de políticas na Colômbia antes e depois das modificações introduzidas com a Constituição de 1991.

A terceira seção do capítulo destaca os desafios envolvidos na formulação de políticas dentro do contexto de sistemas políticos muito fragmentados. Os casos contrastantes do Brasil e do Equador são usados para ilustrar esse ponto. Esses países têm os sistemas partidários mais fragmentados da região, e também compartilham outras características importantes. Em ambos, o presidente tem fortes poderes legislativos, destinados, em parte, a compensar o seu fraco apoio partidário. Em ambos, os legisladores são eleitos usando-se listas abertas, o que estimula uma estreita conexão entre legisladores e eleitores. No entanto, enquanto o Brasil tem uma democracia estável e políticas públicas razoavelmente boas, no Equador a qualidade das políticas é deficiente e os presidentes vêem-se com frequência envolvidos em difíceis batalhas pela sobrevivência política. Embora vários fatores ajudem a produzir esses resultados contrastantes, é especialmente importante a capacidade que o presidente tem, no Brasil, de construir e manter uma coalizão estável.

Essas seções são complementadas por um boxe baseado no caso da Costa Rica, em que se discute uma maneira alternativa (e, neste caso, razoavelmente bem-sucedida) de formular políticas: quando tanto o presidente como a legislatura são comparativamente fracos (em termos de poderes constitucionais) e uma parte importante da formulação de políticas é delegada a instituições autônomas.

## Formulação de políticas num ambiente institucionalizado: o caso do Chile<sup>1</sup>

Como qualquer país, o Chile precisa lidar com muitas aspirações não satisfeitas, e seus resultados sociais e econômicos, assim como o funcionamento de seu sistema de formulação de políticas públicas, têm estado sujeitos a algumas críticas. Embora a pobreza tenha se reduzido à metade entre 1990 e 2003, caindo de quase 40% para 19% da população, a desigualdade de renda não diminuiu. Uma grande porcentagem de chilenos mostra-se insatisfeita com os “enclaves autoritários” que sobraram do governo Pinochet, e a participação política, especialmente entre os jovens, é baixa.<sup>2</sup>

No entanto, de todos os países incluídos neste estudo, o Chile é o que tem as melhores características de políticas públicas. Apresenta o valor mais alto de índice de políticas e da maior parte dos componentes desse índice. Essas medidas numéricas são corroboradas pelos casos de políticas analisados no estudo de base sobre o Chile preparado para este relatório.<sup>3</sup>

O Chile retornou ao regime democrático em março de 1990, depois de quase 17 anos de ditadura. O funcionamento recente do sistema político e de formulação de políticas no Chile apresenta uma mistura de mudança e continuidade em relação à história da democracia do país antes de seu período ditatorial.

A constituição redigida em 1980 pelas autoridades militares e reformada em 1989 e 1991, na época da transição para a democracia, estabeleceu algumas características importantes das instituições políticas chilenas, como um sistema presidencialista muito forte, um sistema eleitoral que favorece a formação de duas coalizões com uma sobre-represen-

<sup>1</sup> Esta seção baseia-se em grande medida em Aninat et al. (2004). Esses autores, porém, não são responsáveis pela interpretação oferecida neste capítulo.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, os ensaios em Drake e Jaksic (1999). A maior parte desses enclaves foi removida em anos recentes.

<sup>3</sup> Aninat et al. (2004).

tação da segunda maior coalizão, e a presença de um número importante de “enclaves autoritários”.<sup>4</sup>

O presidente chileno é muito poderoso (ver Capítulo 3, Quadro 3.5), com um controle quase monopolista sobre a agenda legislativa e com poderes de proposta e veto que fazem dele o definidor *de facto* da agenda.

Embora o presidente detenha muito poder, o sistema de formulação de políticas chileno é repleto de atores com poder de veto, inicialmente incluídos na constituição pelo governo militar que saía de cena com a intenção de impedir que os governos eleitos subsequentes realizassem alterações nas políticas. Esses atores incluem um Congresso bicameral, um controlador-geral e uma instância independente de Poder Judiciário, com tribunais regulares, um tribunal constitucional e um tribunal eleitoral. Algumas outras limitações menos tradicionais (e mais contestadas) para a formulação de políticas são a presença de senadores não eleitos na Câmara alta do Congresso e a autonomia relativa das forças armadas.

No entanto, algumas características da estrutura política chilena, com respeito às suas instituições e suas políticas públicas, são surpreendentes. Embora tenha um Executivo forte em termos de prerrogativas constitucionais, o Chile tem também o Congresso mais forte, como é evidenciado por sua primeira posição no índice de capacidades do Congresso. Ainda que seu sistema apresente inúmeros atores com poder de veto, suas políticas em muitas áreas são percebidas como as que têm a maior capacidade de adaptação entre os países examinados neste estudo. A discussão que se segue aborda esses “enigmas” dentro do contexto mais geral do funcionamento do processo de formulação de políticas chileno.

### ***O Congresso chileno no contexto latino-americano***

Os legisladores chilenos não têm acesso a informações técnicas da mesma qualidade das que chegam ao Executivo. E, como foi observado, os poderes legislativos do presidente chileno são muito grandes.

Ainda assim, o Congresso chileno é o mais forte da América Latina em seu papel no processo de formulação de políticas públicas. Como mostra o Quadro 3.6, o Congresso chileno tem um dos níveis mais elevados de especialização técnica na região (por meio de seu sistema de comitês de políticas). Os legisladores chilenos são razoavelmente bem instruídos e têm longas carreiras no Congresso. Em consequência, seu nível de conhecimento técnico é alto para os padrões latino-americanos. Embora o Congresso seja mal avaliado, em termos absolutos, pela opinião pública no Chile (como em toda a região), ele tem a segunda avaliação mais alta da América Latina.<sup>5</sup> Uma cadeira na Câmara dos Deputados (e mais ainda no Senado) é uma posição desejável e de destaque para os políticos chilenos.

Apesar da força do Executivo e do fato de algumas negociações importantes dentro dos partidos e entre eles não ocorrerem necessariamente no Congresso, o Congresso chileno é uma importante arena política e de formulação de políticas. Temas cruciais de política e de

<sup>4</sup> Na época em que este relatório foi escrito, vários dos principais partidos políticos haviam entrado em acordo sobre uma reforma constitucional que eliminaria da constituição muitos desses vestígios da ditadura, e o Congresso estava debatendo a reforma.

<sup>5</sup> De acordo com uma medida da eficácia de órgãos legislativos utilizada pelo Fórum Econômico Mundial (que pode ser lida como a opinião “pública” de executivos empresariais internacionais), o Chile é o primeiro colocado na América Latina.

políticas públicas são debatidos abertamente e depois elevados à categoria de lei pelo Congresso nacional.<sup>6</sup> O nível de debate e de transparência do Congresso chileno é bastante alto.

### ***A formulação de políticas no Chile<sup>7</sup>***

O presidente chileno é constitucionalmente muito poderoso. No entanto, os três presidentes que estiveram no cargo desde a restauração da democracia (Patricio Aylwin, Eduardo Frei e Ricardo Lagos) exerceram esse poder de maneira relativamente cuidadosa e consensual. Não há dúvida de que o presidente chileno é o definidor da agenda no processo de formulação de políticas públicas, e ele tem a seu dispor ferramentas suficientes para poder, às vezes, exercer pressão e aprovar suas políticas preferidas. Muitas políticas importantes são desenvolvidas primariamente dentro do gabinete (com a assistência de ministros tecnicamente capazes e politicamente hábeis). Há uma prática de negociação e acordos que opera em vários estágios (usualmente seqüenciais).<sup>8</sup> Como o Chile tem partidos e identidades partidárias relativamente fortes, o presidente inicialmente tenta obter consenso para suas políticas dentro de seu próprio partido, depois dentro de sua própria coalizão, em geral por meio de negociação com os líderes dos outros partidos da coalizão. Em seguida, acontecem os contatos com a oposição, quase sempre em fóruns abertos, como o Congresso.

Informações técnicas entram no processo de formulação de políticas em vários momentos. O gabinete e a burocracia chilenos são muito sólidos para os padrões latino-americanos. O Chile também tem vários centros de estudos bem estabelecidos e razoavelmente bem dotados de pessoal, com ligações institucionalizadas com diferentes partidos políticos e coalizões.

Num sistema com muitos atores com poder de veto e um presidente com fortes poderes para determinar a agenda, é difícil aprovar políticas e, para aprová-las, é necessário recorrer a negociações, concessões e, às vezes, distribuição de alguns benefícios particulares. Depois que as políticas são aprovadas, os acordos feitos durante essas negociações são muito estáveis e a política tem bastante credibilidade (conforme demonstram os indicadores deste estudo). Essa mesma estabilidade das políticas faz com que elas se tornem uma moeda muito forte em trocas políticas. Além disso, a natureza institucionalizada dos partidos faz deles atores importantes na aplicação intertemporal dessas negociações, minimizando os custos de transação e as distorções associadas.

### ***O sistema partidário***

Os partidos políticos no Chile são atualmente moderados, pragmáticos porém programáticos e fortemente institucionalizados. A tradição de três blocos ideológicos, esquerda–centro–direita, foi mantida, mas com um grau substancial de convergência. Por exemplo, os partidos socialistas ainda recebem a sua porcentagem histórica de apoio eleitoral, embora sua orientação ideológica esquerdista tenha-se moderado consideravelmente. Desde 1990,

<sup>6</sup> Aninat et al. (2004) apresentam vários casos ilustrativos.

<sup>7</sup> Esta descrição de formulação de políticas no Chile é uma versão estilizada do processo de formulação de políticas utilizado para muitas áreas (inclusive para a maioria das políticas econômicas e sociais). O processo é diferente e mais controverso no caso de algumas políticas, como as de direitos humanos.

<sup>8</sup> Para simplificar, descreve-se aqui uma seqüência “típica”, embora a seqüência de negociação específica varie de um tema para outro.

existem seis partidos com representação parlamentar, organizados em duas coalizões nacionais: a Concertación (de centro-esquerda) e a Alianza (de direita), que se formaram em torno do plebiscito de 1988, convocado para decidir se Augusto Pinochet deveria permanecer como presidente.

O funcionamento do sistema partidário chileno é influenciado por um tipo peculiar de sistema eleitoral de representação proporcional, com apenas dois parlamentares eleitos em cada distrito (“sistema binomial”). Cada uma das listas (coalizões/partidos) que receberem as duas porcentagens de votos mais altas ganha uma das duas cadeiras disponíveis em cada distrito. As duas cadeiras do distrito só vão para uma mesma lista se essa lista que ficar em primeiro lugar vencer por uma proporção de mais de dois para um.

Esse sistema eleitoral reduz o número de atores relevantes, incentivando as alianças entre partidos. Juntamente com a determinação de que coalizões só podem ser formadas em nível nacional (e, assim, devem ser respeitadas em todos os distritos eleitorais), esse esquema fortalece a liderança nacional dos partidos. Há um forte incentivo para a formação de alianças no plano distrital, uma vez que, quando a lista mais votada obtém pelo menos o dobro dos votos de seu rival, ela fica com 100% das cadeiras. Se a votação da lista que chegar em segundo lugar for mesmo ligeiramente maior do que metade dos votos da lista vencedora, ela fica com metade (50%) das cadeiras em disputa. A exigência de que as alianças sejam respeitadas em todos os níveis leva os partidos a formar coalizões nacionais amplas. Como é difícil formar coalizões que assegurem mais de dois terços dos votos em cada distrito, e relativamente fácil garantir um terço dos votos, o resultado mais provável é a formação de duas coalizões nacionais.

Um partido individual que resolvesse sair de uma coalizão teria de pagar um alto preço. Isso tem sido importante para manter ambas as coalizões chilenas unidas por muitos anos, mesmo incluindo partidos com plataformas diferentes em relação a diversas questões e líderes políticos com fortes rivalidades pessoais. Apesar das divulgadas disputas internas dentro das coalizões, ambas permaneceram unidas devido à pressão exercida pelos membros do Congresso sobre as lideranças de seus respectivos partidos. Os parlamentares sabem que as suas chances de reeleição estariam em risco se as coalizões se desfizessem.

As negociações contínuas entre os partidos dentro das coalizões para decidir quais candidatos serão indicados para a lista da coalizão em cada distrito fortalecem a liderança nacional dos partidos (embora os candidatos aprovados nacionalmente também devam agradar seus distritos locais). O sistema eleitoral legislativo não tem limites para a quantidade de mandatos. Isso, juntamente com a necessidade de candidatos com um forte apoio local, incentiva os políticos a seguir carreiras parlamentares de longa duração. No Chile, 75% dos membros do Congresso tornam a ser indicados e cerca de 60% são reeleitos. Essa taxa de reeleição é uma das mais altas da América Latina.

O sistema binomial reduz o número de atores relevantes a poucos partidos organizados em duas coalizões amplas e estáveis. Ele fortalece a liderança partidária, mas, ao mesmo tempo, incentiva os políticos a responder a seu eleitorado e a ter carreiras legislativas longas. Por fim, como é muito difícil que uma coalizão obtenha o dobro da votação da outra em qualquer distrito, com o sistema binomial a representação de cada coalizão no Congresso gira em torno de 50% dos membros de cada câmara.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> O sistema binomial também discrimina terceiros partidos que estejam fora das duas grandes coalizões. Esse efeito de “desproporcionalidade” é uma das raízes das críticas ao sistema, considerado por alguns mais um vestígio da ditadura. Este estudo sugere que, ao se avaliarem seus pontos positivos e negativos, devem ser levados em conta os efeitos de equilíbrio geral do sistema sobre o funcionamento do processo de formulação de políticas.

## Resumo

As características mais destacadas do processo de formulação de políticas chileno são um sistema partidário caracterizado por duas coalizões de longa duração, um Executivo poderoso com controle *de facto* sobre a agenda, um Judiciário relativamente independente, uma burocracia relativamente livre de corrupção (em comparação com os países da OCDE) e uma série de pontos de veto no processo de formulação de políticas que permite que os atores que se sentirem prejudicados bloqueiem as alterações de políticas.<sup>10</sup> O número pequeno de atores, que interagem repetidamente, assim como a previsibilidade da implementação das políticas e do cumprimento da lei, leva a um processo de formulação de políticas com baixos custos de transação e com credibilidade das trocas políticas intertemporais.

O Chile parece estar num caminho de consolidação institucional e de políticas públicas. Os primeiros governos democráticos mantiveram a essência das reformas econômicas realizadas durante a ditadura militar, ao mesmo tempo em que avançavam continuamente (embora, para alguns, com lentidão) nas frentes social e democrática. Esses passos foram dados segundo um estilo de formulação de políticas que é muito mais consensual e institucionalizado que o de outros países latino-americanos.

## O delicado equilíbrio entre inclusão e eficácia: o caso da Colômbia

Depois de várias décadas em que a maioria dos países latino-americanos alternou com frequência governos democráticos e militares, os países da região retornaram gradualmente ao sistema democrático na década de 1980. Nem todas as democracias, no entanto, são iguais. Enquanto algumas são bastante inclusivas, outras excluem certos partidos ou setores da população, ou explicitamente ou porque as regras eleitorais e constitucionais impedem uma representação adequada das minorias. Enquanto algumas produzem governos com poder de decisão e capazes de adotar e implementar suas políticas com eficácia, outras tendem a gerar bloqueios e sofrer sérios problemas de governabilidade. É evidente que tanto inclusão (ou representatividade) como eficácia são atributos desejáveis. O problema é que, às vezes, há uma relação inversa entre essas duas características.

Considere-se, por exemplo, o impacto das regras eleitorais. Um sistema de representação proporcional com grandes distritos pontuará alto em representatividade, uma vez que a proporção de cadeiras que irá para cada partido corresponderá mais de perto à proporção de votos dados a cada um deles. No limite da proporcionalidade perfeita, o número de partidos seria grande e nenhum grupo significativo de eleitores deixaria de estar representado. No entanto, a menos que existam as condições adequadas para que o governo seja capaz de formar e manter uma coalizão majoritária, sistemas multipartidários são muito mais propensos a travamentos e, mesmo, a interrupções democráticas. No outro lado do espectro, sistemas de maioria absoluta ou maioria simples deixam alguns grupos sem representação, porém têm muito mais probabilidade de produzir governos de maioria que possam implementar com eficácia suas agendas de políticas públicas.

<sup>10</sup> Nas áreas de políticas de direitos humanos e militares, as forças armadas devem ser incluídas entre o conjunto de atores com poder de veto.

Em décadas recentes, os países latino-americanos tenderam a se mover no sentido de maior inclusão. Isso é evidente nos casos de países que passaram de ditaduras para a democracia. Porém, o movimento é mais amplo do que isso. No Peru, além do retorno ao regime democrático, a década de 1980 foi caracterizada por uma expansão significativa do direito de voto. Mesmo países que já viviam em regimes democráticos havia muitas décadas ampliaram a sua inclusão. No México, o fim da hegemonia do Partido Revolucionario Institucional (PRI) levou a mudanças significativas em termos de representação de minorias políticas. Além da adoção de eleições para governadores, criaram-se oportunidades para que políticos seguissem carreiras políticas fora do controle dos líderes partidários do PRI. Na Venezuela, discutida mais detalhadamente no Capítulo 11, a introdução de eleições para governadores teve um efeito similar, rompendo o forte controle sobre as carreiras políticas que vinha sendo firmemente exercido pelos líderes nacionais dos dois partidos tradicionais, AD (Acción Democrática) e COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente), e pondo um fim ao acordo de conluio entre esses partidos que estivera em vigor desde o Pacto de Punto Fijo.<sup>11</sup> Na Colômbia, a adoção da Constituição de 1991 também representou um movimento na direção de maior inclusão, num sistema político em que a esquerda era tradicionalmente excluída e vinha recorrendo a meios de expressão não democráticos (movimentos de guerrilha).

Em vez de examinar cada um desses casos, esta seção focaliza apenas um deles — a Colômbia — para ilustrar o delicado equilíbrio entre inclusão e eficácia nas políticas públicas e a busca de uma posição satisfatória nessas duas dimensões, por meio de mudanças institucionais.

### ***A Constituição de 1991 e o processo de formulação de políticas na Colômbia***

Um dos componentes fundamentais do processo de formulação de políticas na Colômbia antes da Constituição de 1991 era a Frente Nacional, um acordo entre os dois partidos tradicionais (Liberal e Conservador) para compartilhar o poder, com os partidos alternando-se na presidência e uma paridade rígida nas principais arenas de formulação de políticas, como o Congresso, a equipe de governo, os tribunais, governadores e prefeitos.<sup>12</sup> Embora a Frente Nacional tenha estado formalmente em vigor entre 1958 e 1974, algumas de suas características mais importantes persistiram até o final da década de 1980.

Durante o longo período da Frente Nacional, a formulação de políticas públicas na Colômbia era bastante eficaz. O desempenho do crescimento era forte, tendo alcançado uma média de 4,7% entre 1950 e 1990. Os *deficits* fiscais eram baixos e a política fiscal desempenhava um papel estabilizador, auxiliada por mecanismos como o fundo de estabilização do café. A percepção na região era de que a Colômbia havia evitado as tendências populistas então dominantes na América Latina.<sup>13</sup>

No processo de formulação de políticas que funcionava antes de 1991, o presidente era, institucionalmente, muito poderoso, assim como o ministério da Fazenda, tipicamente chefiado por um tecnocrata de respeito. As regras do jogo político limitavam o papel do Congres-

<sup>11</sup> O Pacto de Punto Fijo foi assinado pelos principais partidos em 1958 e envolvia o compartilhamento do poder por meio da distribuição das principais posições na equipe de governo e da implementação de políticas econômicas e sociais em comum. Ver o Capítulo 11 para mais detalhes.

<sup>12</sup> Para uma caracterização mais completa do processo de formulação de políticas na Colômbia, ver Cárdenas, Junguito e Pachón (2005). Esta seção baseia-se nesse trabalho.

<sup>13</sup> Essa percepção foi fortalecida por um estudo bastante conhecido de Urrutia (1991).

so em políticas econômicas e aumentavam a capacidade de tomada de decisões do governo. A coalizão da Frente Nacional, mantida por meio de indicações para a equipe de governo e para governadores, assegurava ampla maioria no Congresso. Embora a estrutura de comitês oferecesse alguns incentivos para que os legisladores se especializassem e ganhassem conhecimentos em políticas públicas, as regras eleitorais proporcionavam incentivos para que eles se centrassem mais em seu eleitorado e menos na formulação de políticas de alcance nacional. Assim, em certa medida, os legisladores centravam-se em obter apoio para seus projetos locais (na forma de *auxílios parlamentarios*) e delegavam a maior parte da formulação de políticas nacionais — em particular a política macroeconômica — ao Executivo, que dispunha de uma burocracia relativamente forte, pelo menos para os padrões latino-americanos.<sup>14</sup> Porém, mesmo em casos em que o presidente não podia contar com o apoio da legislatura, ele possuía amplos poderes para legislar por decreto, pela declaração de emergências econômicas ou de estado de sítio. Como será discutido no Capítulo 8, esses poderes foram usados para a aprovação de algumas reformas tributárias importantes durante esse período. O Supremo Tribunal exercia algum controle sobre o uso de decretos, tendo derrubado cerca de 25% deles, mas não era tão independente e ativo como o Tribunal Constitucional de hoje.

Esse processo de formulação de políticas reflete-se na qualidade das políticas públicas discutida no Capítulo 6. Antes de 1991, a Colômbia classificava-se entre os cinco primeiros países da região em estabilidade, adaptabilidade, coordenação e coerência e eficiência. Se havia um ponto fraco no processo de formulação de políticas colombiano, este estava ligado a deficiências na participação política. A Frente era um acordo de conluio, que assegurava a cooperação entre os incluídos, mas excluía importantes setores da população, em particular a esquerda. Também não havia participação política no nível subnacional. Governadores e prefeitos eram nomeados, não eleitos, e às vezes tinham bases fracas nas jurisdições em que exerciam o cargo. Além disso, esse período foi caracterizado pelo uso difundido de práticas clientelistas como forma de obter e manter apoios políticos. O exemplo mais evidente foi a utilização livre e, com frequência, arbitrária, por legisladores individuais, dos recursos que eles obtinham por meio dos *auxílios parlamentarios*. Ambos os fatores — falta de participação e práticas clientelistas — ajudam a explicar o fraco desempenho do país em termos de consideração do interesse público, uma dimensão em que a Colômbia classificava-se entre os últimos, em contraste com a sua posição relativamente alta na maior parte das outras dimensões.

As reivindicações de maior participação política nos níveis subnacionais e nacional foram fatores importantes na transição para a nova constituição. O processo de descentralização, que havia levado à eleição de prefeitos em 1988, associado ao surgimento de novas fontes de receita ligadas a descobertas de petróleo, tornaram necessário redefinir o modo como o bolo político e econômico seria dividido. A exclusão da esquerda dos canais regulares de participação política havia levado à atividade guerrilheira e ao aumento da violência, envolvendo também cartéis de drogas, o que culminou com o assassinato de três candidatos presidenciais na campanha eleitoral de 1989, entre eles o provável vencedor, Luis Carlos Galán. A idéia da reforma constitucional ganhou apoio político, numa época de perturbação política em que a incorporação dos grupos insurgentes no sistema político era vista como uma prioridade. Isso levou à adoção de uma nova constituição.

A Constituição de 1991 introduziu mudanças muito importantes no processo de formulação de políticas. Embora o presidente não seja de forma alguma fraco em comparação

<sup>14</sup> Os *auxílios parlamentarios*, que eram fundos de livre utilização disponíveis para cada membro da legislatura, foram introduzidos na reforma constitucional de 1968 e abolidos na Constituição de 1991.



aos de outros sistemas da região (ver Capítulo 3), a Constituição de 1991 limitou o poder do Executivo de várias maneiras. Ela introduziu a eleição de governadores (que, anteriormente, eram escolhidos pelo presidente) e dotou-os de significativos recursos fiscais. Reduziu a liberdade do presidente (e do Congresso) numa série de questões importantes de políticas públicas: em alguns casos, como pensões ou transferências intergovernamentais, por terem sido definidos na constituição; em outros, como políticas monetárias e cambiais, por terem ficado na órbita de um recém-independente Banco Central. A nova constituição deu ao Congresso um papel mais ativo na formulação de políticas, ao limitar a capacidade do Executivo de legislar por decreto e ao tornar mais fácil para a legislatura derrubar um veto presidencial. Deu também ao Judiciário um papel mais ativo, com a criação de um Tribunal Constitucional com poderes de revisão constitucional *ex ante* e procedimentos de indicação que incentivaram a independência judicial.

A constituição também introduziu reformas que enfraqueceram os poderes partidários do presidente. As regras para a eleição de presidentes foram modificadas, passando de um sistema de maioria simples para um sistema majoritário com segundo turno, o que incentiva candidatos independentes a competir no primeiro turno e tende a reduzir o contingente legislativo do presidente. Além disso, os próprios partidos tornaram-se mais fragmentados. Embora as regras eleitorais para o Congresso produzissem, tradicionalmente, incentivos para a fragmentação dos partidos políticos num grande número de facções muito pequenas e razoavelmente independentes, as alterações nas regras de financiamento de campanhas que canalizaram os recursos públicos para facções em vez de partidos, assim como as mudanças na estrutura das eleições, enfraqueceram ainda mais a capacidade do presidente e dos principais líderes dos partidos de disciplinarem os seus próprios representantes no Legislativo (ver Boxe 7.1).<sup>15</sup> Em suma, a constituição não só limitou os poderes legislativos do presidente, como também a sua capacidade de se impor no espaço de atuação que ainda lhe restava.

Como resultado das mudanças introduzidas pela Constituição de 1991, o processo de formulação de políticas na Colômbia sofreu alterações significativas. O Congresso passou a participar cada vez mais de discussões de políticas nacionais, introduzindo alterações importantes na legislação proposta pelo Executivo. Como o exemplo das políticas tributárias, no Capítulo 8, deixará claro, a aprovação de leis ficou mais difícil. O Executivo precisa fazer mais concessões e distribuir mais benefícios para aprovar leis, já que o número de “patrocinadores” envolvidos em cada projeto de lei aumentou substancialmente.<sup>16</sup> Mesmo depois que uma lei passa no Congresso, ela ainda pode encontrar obstáculos no Tribunal Constitucional, que não só faz com que seja mais difícil para o Executivo contornar a aprovação do Congresso (em seu papel de garantir a lisura do processo), como também se tornou, de modo geral, um ator mais ativo — alguns observadores diriam que excessivamente ativo — no jogo da formulação de políticas públicas. As administrações subnacionais também se tornaram atores mais importantes em alguns aspectos de formulação de políticas, que incluem as políticas sociais. Isso teve, algumas vezes, implicações importantes para políticas macroeconômicas, uma vez que diversos departamentos e municípios incorreram em dívida excessiva e tiveram de ser resgatados pelo governo nacional.

<sup>15</sup> Mudanças na estrutura da eleição e no financiamento de campanhas não fizeram realmente parte da reforma constitucional, mas foram determinadas por lei pouco antes dessa reforma.

<sup>16</sup> Os patrocinadores são legisladores que participam diretamente da discussão dos projetos de lei. Eles costumam ter um impacto substancial sobre o conteúdo de um projeto, e tendem a obter mais vantagens para a sua própria base eleitoral do que os legisladores que não têm o mesmo *status*.

### **Boxe 7.1** Fragmentação partidária extrema na Colômbia: *operaciones avispa*

Até muito recentemente, a Colômbia tinha um sistema eleitoral para o Congresso que combinava representação proporcional com uma distribuição de cadeiras por cotas e pela regra do resto maior. Diversas facções podiam apresentar listas dentro do mesmo partido. A fórmula do resto maior era aplicada a facções e não a partidos, o que resultava em fragmentação e baixa disciplina partidária.

O impacto da regra do resto maior pode ser ilustrado com um exemplo. Considere-se um distrito com 1.000 eleitores e 10 cadeiras no Congresso (portanto o número de votos necessário para ganhar uma cadeira por cota é 100). O partido A recebe 650 votos, o partido B recebe 240, o partido C recebe 70 e o partido D recebe 40. Concorrendo como listas de partidos, A ficaria com 7 cadeiras (6 por cota, 1 por resto), B ficaria com 2 (por cota), C ficaria com 1 (por resto) e D não ficaria com nenhuma. Se o partido B se dividisse em três facções iguais de 80 votos cada uma, o partido ficaria com 3 cadeiras (todas por resto), tirando uma do partido A. Se, porém, o partido A se dividisse em oito facções iguais, ele ficaria com 8 cadeiras (todas por resto), deixando apenas 2 cadeiras (também por resto) para as facções fragmentadas do partido B. É fácil perceber que os grandes partidos, para maximizar o número de cadeiras no Congresso, têm incentivos para fragmentar-se em pequenos veículos eleitorais (conhecidos na Colômbia como *operaciones avispa*), a maioria dos quais com o objetivo de eleger um único representante para o Congresso.

Esses incentivos para a fragmentação exacerbaram-se pouco antes da Constituição de 1991, quando foram introduzidas alterações na estrutura das eleições e no financiamento dos partidos. A liderança dos partidos, que já não tinha controle sobre a marca partidária, depois de 1991 perdeu também o controle dos fundos para campanha, que passaram a ser alocados diretamente às facções, reduzindo ainda mais a influência dos líderes. Como resultado, o número de listas concorrentes para a Câmara dos Deputados saltou de cerca de 350 para mais de 900 entre 1990 e 2002. Em 2002, 96% das listas vencedoras elegeram apenas um candidato ao Congresso, a grande maioria deles pela regra do resto maior. Nesse contexto, os legisladores têm incentivos para trabalhar por seus redutos eleitorais regionais, em vez de seguir a linha dos líderes do partido, do qual eles não dependem para a reeleição.

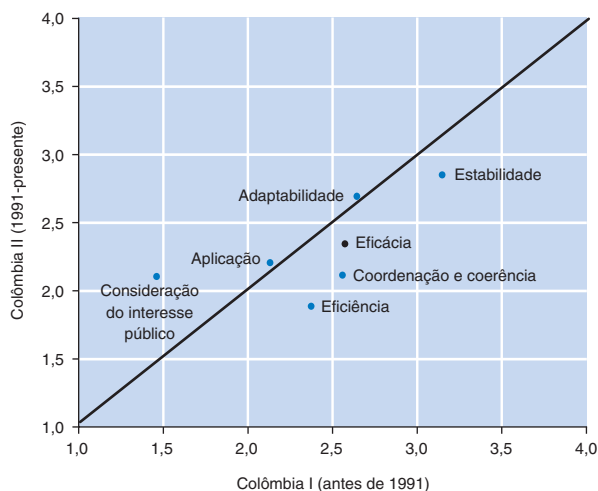
Em suma, o número de atores cruciais no jogo da formulação de políticas nacionais aumentou, e ficou mais difícil conseguir cooperação entre os atores. Embora esses resultados sejam positivos no sentido de gerarem limites e equilíbrios mais fortes em relação à liberdade de ação do Executivo, eles também podem ter um impacto negativo sobre a eficácia das

políticas. De fato, algumas das características-chave das políticas públicas mais diretamente ligadas à eficácia (estabilidade, eficiência, coordenação e coerência) declinaram após 1991 (ver Figura 7.1).<sup>17</sup> Por outro lado, o país obteve melhoras substanciais em consideração do interesse público (o qual, mesmo assim, ainda é baixo). Essa melhora pode ser atribuída a pelo menos quatro fatores: o aumento dos limites e contrabalanços; a maior participação nos níveis nacional e subnacionais; mais controle sobre as práticas clientelistas dos políticos, em particular os legisladores, pela eliminação dos *auxílios parlamentarios*;<sup>18</sup> e mais controle sobre a liberdade de ação do Executivo na distribuição de subsídios e crédito a certos setores da população, uma vez que um Banco Central independente está sujeito a restrições nos empréstimos para o setor privado.

A Colômbia não foi o único país a se mover na direção de mais participação e inclusão. Entre os outros países que se moveram nessa direção estão o México e o Paraguai.<sup>19</sup> Em todos esses casos, a melhora em termos de inclusão aconteceu paralelamente a alguns declínios na eficácia das políticas (ver Figura 7.2). No entanto, o grau de sacrifício da eficácia na busca de maior inclusão difere muito de um país para outro. O desafio é tentar aumentar a inclusão e a participação sem perder eficácia no processo.

O Congresso colombiano aprovou, recentemente, reformas que tentam melhorar a eficácia sem comprometer significativamente a inclusão e a participação. Uma mudança envolve a reeleição presidencial, numa tendência que tem estado presente em muitos

**FIGURA 7.1** Evolução das características-chave das políticas públicas (Colômbia) (escala de 1-4)



Nota: A linha reta está num ângulo de 45 graus, de modo que as características-chave localizadas no triângulo superior mostram melhora do período I para o período II, enquanto aquelas que se deterioraram estão localizadas no triângulo inferior.

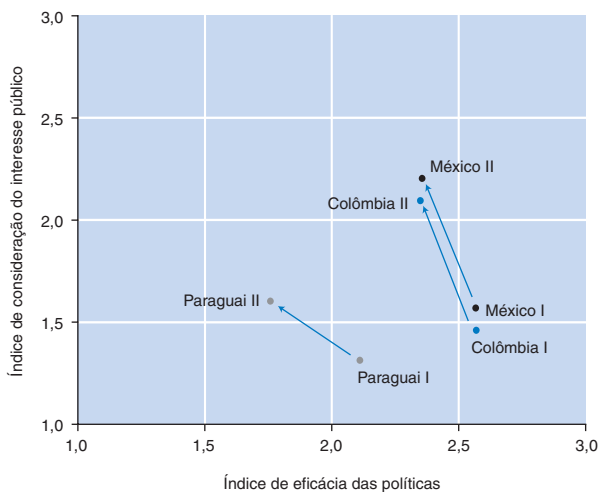
Fontes: Stein e Tommasi (2005) e cálculos dos autores.

<sup>17</sup> Embora a medida imperfeita de adaptabilidade deste estudo, com base apenas em um par de perguntas de pesquisa, mostre uma ligeira melhora, a conexão de uma série de aspectos de políticas públicas, bem como a discussão das reformas tributárias na Colômbia antes e depois da reforma constitucional (ver Capítulo 8), sugerem que, pelo menos em algumas áreas, a adaptabilidade também cresceu em tempos recentes.

<sup>18</sup> O impacto da eliminação dos *auxílios*, porém, esteve sujeito a algum debate. Alguns autores afirmam que, embora formalmente eliminados, os *auxílios* continuaram na prática de uma maneira mais informal e opaca. Além disso, eles afirmam que os fundos envolvidos nessas práticas aumentaram com essas mudanças, em vez de diminuir. Ver, por exemplo, Vargas (1999) e Echeverry, Fergusson e Querubín (2004).

<sup>19</sup> O caso da Venezuela, que também se encaixa nesse padrão, é discutido em detalhes no Capítulo 11.

**FIGURA 7.2** Evolução das características-chave das políticas públicas (escala de 1–4)



*Nota:* Nos casos de Colômbia, México e Paraguai, os índices de políticas foram calculados para dois conjuntos de dados, correspondentes a diferentes períodos. Os períodos são os seguintes: Colômbia I = antes de 1991, Colômbia II = 1991-presente; México I = 1950-meados da década de 1990, México II = década de 1990-2003; e Paraguai I = 1954-1989, Paraguai II = 1989-2003.

*Fontes:* Stein e Tommasi (2005) e cálculos dos autores.

países latino-americanos. Provavelmente a mais importante na perspectiva deste estudo relacione-se a mudanças nas regras eleitorais para o Congresso. Os partidos políticos agora podem apresentar apenas uma única lista partidária em cada distrito eleitoral. Além disso, foi introduzido um limiar (equivalente a 2% do eleitorado nacional) que impede que pequenos movimentos locais participem das eleições. Essas mudanças devem ajudar a reduzir a fragmentação e a aumentar a disciplina partidária. Assim, elas devem melhorar o papel dos partidos como instituições abrangentes interessadas em formulação de políticas de interesse nacional, nas quais possam ser alcançados acordos intertemporais. Devem também ajudar a facilitar a aprovação de algumas leis no Congresso.

## Formulação de políticas em sistemas políticos fragmentados: os casos contrastantes do Brasil e do Equador<sup>20</sup>

Uma das principais preocupações quanto ao funcionamento de democracias presidencialistas é o potencial para problemas de governabilidade. Em contraste com o que acontece em democracias parlamentaristas, o presidente, numa democracia presidencialista, não tem a garantia de uma coalizão vitoriosa que lhe permita aprovar sua agenda de governo no Congresso. A falta de apoio parlamentar ao presidente tem sido associada a dificuldades para obter aprovação de reformas voltadas para a melhoria do bem-estar social e para adaptar-se a choques e, mesmo, à crescente probabilidade de interrupções constitucionais. Essas preocupações são particularmente relevantes no caso de sistemas políticos fragmentados, em que o partido do presidente tipicamente não tem maioria no Congresso. Nesses casos, a adaptabilidade das políticas públicas e, de maneira mais geral, a governabilidade democrática dependerão da capacidade do governo (e do presidente em particular) de formar e manter uma coalizão vencedora.

Esta seção examina a formulação de políticas públicas no Brasil e no Equador. Esses dois países têm os sistemas partidários mais fragmentados da América Latina. Como resultado, em

<sup>20</sup> Esta seção faz extenso uso de Araújo et al. (2004); Alston et al. (2005a); e Mueller e Pereira (2005).

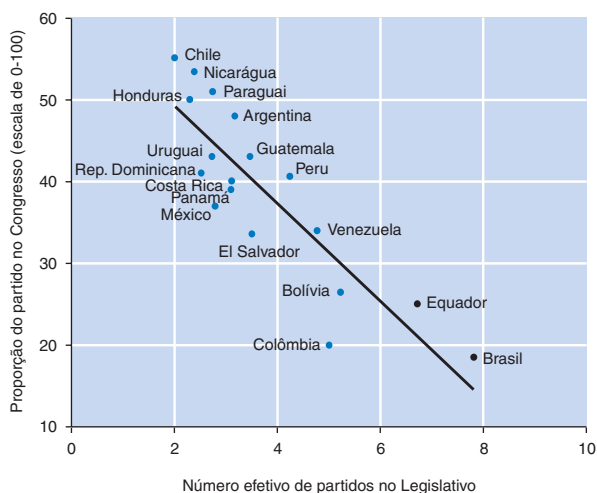
ambos os casos a representatividade do partido do governo no Congresso está entre as mais baixas da região (ver Figura 7.3).<sup>21</sup>

No entanto, Brasil e Equador diferem consideravelmente quanto à qualidade de suas políticas públicas. De acordo com o índice de políticas desenvolvido no Capítulo 6, o Brasil aparece no grupo com políticas relativamente boas, enquanto o Equador aparece no grupo em que a qualidade das políticas é baixa. De fato, o Brasil posiciona-se acima do Equador em todas as características de políticas públicas apresentadas no Quadro 6.1 (ver também Figura 7.4). Além disso, a democracia no Brasil é mais forte e mais estável que no Equador, onde nenhum dos três últimos presidentes eleitos pelo voto popular (Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad e Lucio Gutiérrez) conseguiu terminar o mandato.

Além de sua fragmentação política, as instituições políticas no Brasil e no Equador apresentam outras características importantes em comum. Em ambos os países, o presidente foi dotado de poderes constitucionais incomumente fortes. Os legisladores nos dois países são eleitos por meio de regras eleitorais similares: sistemas de representação proporcional de lista aberta, que lhes dão incentivos para atender às suas bases eleitorais geográficas. Dados os seus importantes elementos em comum, como explicar os resultados políticos e econômicos contrastantes de Brasil e Equador? A resposta não pode ser encontrada em um único fator.

Em certa medida, as diferenças nos resultados de políticas podem estar associadas a diferenças substanciais na qualidade das instituições que o Capítulo 6 identificou como essenciais para uma boa formulação de políticas. Enquanto o Brasil tem um Congresso com capacidades relativamente boas de formulação de políticas, uma burocracia forte e um Judiciário independente, o Equador carece desses elementos. Enquanto no Brasil o principal foco do presidente (pelo menos em tempos recentes) tem sido a manutenção da estabilidade macroeconômica, o

**FIGURA 7.3** Número efetivo de partidos no Legislativo e proporção do partido do governo no Congresso

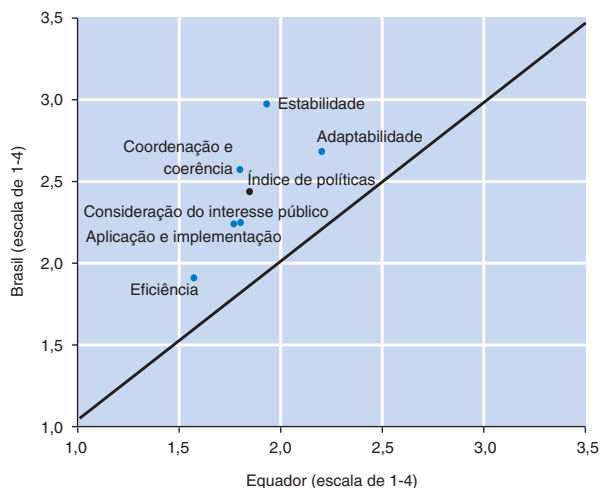


Fontes: Jones (2005) e Saiegh (2005).

*As diferenças nos resultados de políticas nos dois países podem estar associadas a diferenças substanciais na qualidade das instituições que são os elementos fundamentais de uma boa formulação de políticas.*

<sup>21</sup> No caso do Brasil, os números referem-se à fragmentação e à presença do partido do governo na Câmara dos Deputados.

**FIGURA 7.4** Características-chave das políticas públicas (Brasil e Equador) (escala de 1–4)



Nota: A linha reta está em um ângulo de 45 graus; os pontos acima dessa linha representam as características em que o Brasil tem uma pontuação mais alta do que o Equador.

Fonte: Stein e Tommasi (2005).

### Capacidade de formulação de políticas e o papel do Congresso

Brasil e Equador diferem substancialmente na capacidade de formulação de políticas de seus Congressos e no papel que eles desempenham no processo de formulação de políticas, apesar das importantes semelhanças nas regras eleitorais para o preenchimento das cadeiras do Legislativo.

#### Brasil

No Brasil, os deputados e senadores são eleitos para um período de quatro e oito anos, respectivamente, por meio de um sistema de representação proporcional com lista aberta. Ter uma lista aberta significa que os eleitores podem votar em um candidato individual dentro da lista do partido e ajudar a definir os candidatos que serão eleitos. Esse sistema eleitoral geralmente oferece incentivos para que os legisladores reajam de acordo com as preferências e reivindicações de seu eleitorado, em vez de responder aos desejos dos líderes do partido. Não é surpresa que as suas chances de reeleição dependam crucialmente de sua capacidade de atender a essas reivindicações.

<sup>22</sup> Como foi discutido no Capítulo 6, vários desses fatores são determinados conjuntamente. Além disso, esses fatores são endógenos a outros fatores importantes como renda, grau de fracionamento étnico e a estrutura econômica do país, dimensões em que Brasil e Equador diferem de forma significativa. De acordo com os objetivos deste relatório, a discussão que se segue deixará de lado essas questões e considerará, em vez disso, o papel de instituições políticas e processos de formulação de políticas para a explicação dessas diferenças nos resultados econômicos e políticos.

No Brasil, no entanto, essas forças eleitorais descentralizadoras são compensadas por outras características que levam a uma maior disciplina partidária. Os líderes dos partidos têm o poder de indicar e substituir os membros dos comitês legislativos, que desempenham um papel relativamente importante na formulação de políticas públicas. Talvez mais importante ainda, as interações entre o Executivo e os legisladores não ocorrem individualmente, mas pela mediação dos líderes partidários, que atuam como intermediários nas trocas políticas. Assim, ao controlar o acesso de parlamentares individuais aos benefícios que podem vir a afetar as suas chances de reeleição, os líderes partidários podem fazer com que os legisladores votem de acordo com as preferências do partido, o que resulta num grau relativamente alto de disciplina partidária. É por isso que, apesar das regras eleitorais “descentralizadoras”, os partidos políticos no Brasil tendem a ser fortes e coesos dentro da arena legislativa, o que amplia as possibilidades de trocas cooperativas intertemporais.<sup>23</sup>

Vários outros fatores contribuem para a capacidade de formulação de políticas do Congresso brasileiro. As taxas de reeleição dos parlamentares são relativamente altas, pelo menos na perspectiva regional. Cerca de 70% dos legisladores da Câmara dos Deputados tentam a reeleição e cerca de 70% dos que concorrem são reeleitos. Desse modo, aproximadamente 50% dos congressistas têm experiência legislativa anterior, o que contribui para o acúmulo de conhecimentos na área de políticas públicas e para um enfoque de prazo mais longo.

A capacidade técnica da legislatura para fins de formulação de políticas é auxiliada também pela presença de uma grande equipe técnica que oferece apoio legislativo (ver a discussão sobre os atores do conhecimento no Capítulo 5). Mais de 500 funcionários proporcionam auxílio técnico às duas Casas legislativas, a maioria deles especialistas em diferentes áreas de políticas públicas. Eles têm um alto nível de formação, são bem remunerados e obtêm os cargos por meio de um processo de seleção altamente competitivo. Esses departamentos de apoio legislativo, desenvolvidos principalmente durante a década de 1990, ajudaram a melhorar o nível técnico das deliberações no Congresso, além da qualidade das políticas que são ali discutidas. Nessa dimensão, o Brasil está na posição mais elevada entre os países da América Latina.

Como resultado desses fatores, o Brasil está bem classificado dentro da região quanto às capacidades de formulação de políticas do Congresso, ficando atrás apenas do Chile. Essas capacidades permitem que o Congresso brasileiro desempenhe um papel construtivo na formulação de políticas, caracterizado por uma relação funcional com o Executivo, apesar do alto nível de fragmentação política. Os mecanismos pelos quais o Executivo consegue manter a coalizão unida e promover a sua agenda de governo são discutidos mais detalhadamente abaixo.

## Equador

No Equador, as regras eleitorais para a legislatura passaram por uma série de mudanças. Até 1997, o país usava um sistema eleitoral misto para o seu Congresso unicameral. Enquanto

<sup>23</sup> Boa parte da literatura de ciências políticas que trata do Brasil no início da década de 1990 centrou-se em como os incentivos derivados do sistema eleitoral e partidário, incluindo o sistema eleitoral proporcional e de lista aberta, poderiam conduzir a dificuldades para o Executivo na obtenção de aprovação para a sua agenda de governo (Ames 1995, 2001; Mainwaring 1997). Em contraste, uma onda subsequente de estudos abordou como as regras e estruturas que organizam o processo legislativo e o poder do Executivo moldam o comportamento da legislatura e resultam em um processo de tomada de decisões mais centralizado (Figueiredo e Limongi 2000; Pereira e Mueller 2004).

os deputados “nacionais” eram eleitos em um único distrito por um período de quatro anos, os deputados “provinciais” (que compunham mais de 80% do total) eram eleitos em distritos provinciais com representação proporcional por um período de apenas dois anos. Até 1994, a reeleição imediata era proibida pela constituição. Como resultado, a experiência legislativa dos legisladores equatorianos era, de longe, a mais baixa da região. Esses mandatos reduzidos resultavam em legisladores com horizontes curtos, sem capacidade de formulação de políticas e sem incentivos para desenvolvê-la.

As eleições intermediárias para deputados provinciais tinham outro inconveniente importante. Elas costumavam diminuir ainda mais o tamanho da base de apoio do governo no Legislativo, dificultando a construção de uma coalizão vencedora que permitisse ao presidente aprovar a sua agenda de governo. Como exemplo, durante a administração Rodrigo Borja (1988–92), a parcela de cadeiras controladas pelo partido governante, a Izquierda Democrática, caiu de 42,3% na primeira metade do mandato para 19,4% depois das eleições intermediárias. Durante a administração Sixto Durán-Ballén, a parcela correspondente ao Partido Unión Republicana caiu de 15,6% para apenas 3,9%. De modo mais geral, o tamanho da coalizão de apoio ao presidente no Congresso declinava substancialmente ao longo do mandato presidencial, com as eleições de meio de mandato sendo responsáveis por uma porcentagem importante do declínio.

Em anos recentes, as regras eleitorais para o Congresso sofreram uma série de mudanças. A proibição de reeleição imediata foi revogada em tempo para a eleição de 1996. O sistema eleitoral foi alterado para o uso de listas abertas em 1997. As eleições legislativas no meio do mandato presidencial foram abolidas e o mandato dos deputados provinciais aumentou para quatro anos na reforma constitucional de 1998. Nas eleições de 2002, os deputados foram eleitos apenas nos distritos provinciais. Além disso, as regras para a eleição presidencial também foram alteradas em 1998, numa tentativa de proporcionar ao Executivo uma base de apoio maior no Congresso. Os episódios recentes de interrupções democráticas sugerem que o impacto dessas mudanças foi insuficiente. A base de apoio dos presidentes equatorianos no Legislativo continua a ser muito pequena; apenas uma pequena porção dos legisladores (cerca de 27%) é reeleita, o que significa que eles ainda tendem a concentrar-se no curto prazo e a ter fraca capacidade de formulação de políticas.

Como resultado do apoio escasso no Legislativo, em particular quando se aproxima o fim do mandato presidencial, o Executivo tem recorrido com frequência ao uso de seus consideráveis poderes constitucionais para aprovar a sua agenda de governo. Essas tentativas de passar por cima do Congresso levaram a uma relação bastante antagônica entre o Executivo e o Legislativo, com o presidente muitas vezes tentando legislar por decreto, e o Congresso ameaçando abrir processos contra membros da equipe de governo.

Os papéis contrastantes das legislaturas no Brasil e no Equador refletem-se no grau de êxito do Executivo na aprovação de seus projetos de lei, conforme apresentado no Capítulo 3. Enquanto os presidentes brasileiros têm conseguido aprovar no Congresso 72% de suas iniciativas, os presidentes equatorianos têm obtido sucesso em apenas 42% das vezes.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Embora os presidentes de ambos os países tenham um poder considerável, a natureza desse poder é diferente. O presidente do Brasil tem poderes de decreto muito fortes, mas poderes de veto fracos. O oposto acontece no Equador. Essas diferenças também podem contribuir para explicar as diferentes taxas de êxito.



## Judiciários e burocracias

O Brasil e o Equador também diferem substancialmente quanto à força e à independência do Poder Judiciário e da burocracia. Como foi discutido no Capítulo 6, ambos são elementos importantes para a boa formulação de políticas públicas.

### Brasil

No Brasil, os juízes do Supremo Tribunal são indicados pelo presidente e confirmados pelo Senado para mandatos vitalícios, mas devem se aposentar aos 70 anos. A média dos mandatos no Supremo Tribunal tem sido de mais de dez anos, a segunda maior na América Latina, atrás apenas do Chile (ver Figura 4.6). Como resultado, cada presidente costuma indicar um pequeno número dos 11 magistrados do Supremo Tribunal. Por exemplo, durante os oito anos da administração Fernando Henrique Cardoso, foram indicados apenas três juízes para o Supremo Tribunal. A independência dos tribunais foi ampliada pela Constituição de 1988, que estabeleceu que o Judiciário determinaria o seu próprio orçamento e que os próprios tribunais indicariam os juízes de primeira instância. Tudo isso se traduz num grau razoavelmente elevado de independência do Judiciário, o que, de acordo com o Fórum Econômico Mundial, coloca o Brasil em terceiro lugar na América Latina, com uma pontuação de 3,9 em 7 (ver Quadro 4.3).<sup>25</sup>

O Poder Judiciário no Brasil tem desempenhado o importante papel de executor da constituição, assegurando que os outros poderes do governo não ultrapassem os seus limites. Houve uma série de casos de destaque em que o Supremo Tribunal decidiu contra o Executivo em questões que eram de vital importância para o governo. Um deles foi a tentativa da administração Fernando Henrique Cardoso de cobrar impostos dos trabalhadores aposentados, uma medida que era considerada um componente importante de um programa de controle fiscal. A medida, que foi aprovada no Congresso depois de um esforço considerável, era altamente controversa, porque envolvia direitos e privilégios adquiridos. No fim, o Supremo Tribunal declarou que a medida era inconstitucional. Alston et al. discutem esse e outros casos que corroboram a noção de que o Judiciário no Brasil tem um grau razoável de independência.<sup>26</sup>

A burocracia no Brasil também contribui para a alta qualidade das políticas públicas. De fato, de acordo com a maioria das medidas de qualidade da burocracia, o Brasil tem a burocracia mais forte da América Latina. Isso é refletido nos índices apresentados no Capítulo 4, em que o Brasil aparece no topo das classificações. A maior parte das indicações é feita por meio de um sistema bem institucionalizado de exames de admissão competitivos. As condições de emprego (período de exercício e competitividade dos salários) são atraentes e há amplos recursos disponíveis para capacitação do pessoal.<sup>27</sup> Embora haja um número significa-

<sup>25</sup> Para fins de comparação, o Uruguai, o país com classificação mais alta na região, tem um índice de 4,8. O Brasil aparece em sexto lugar na região no índice de independência *de facto* do Judiciário de Feld e Voigt (2003).

<sup>26</sup> Talvez a maior preocupação referente ao Judiciário no Brasil seja a lentidão do sistema. A demora nas decisões tem sido, às vezes, usada estrategicamente por governos, em particular com relação à legislação tributária, já que uma decisão adversa dos tribunais pode acabar impondo restrições apenas a governos futuros. Ver Alston et al. (2005a).

<sup>27</sup> Isto inclui escolas de administração pública, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Escola de Administração Fazendária (ESAF).

tivo de cargos que são reservados para indicações políticas (chamados de “cargos DAS”), o número é limitado por lei e, mesmo nessas nomeações, ainda são levados em conta critérios técnicos.<sup>28</sup> A burocracia brasileira, que combina um alto grau de autonomia e fortes capacidades técnicas, é um ator institucional importante que pode impor restrições ao Executivo e, ao mesmo tempo, contribuir para a estabilidade e para a orientação pública das políticas.

## Equador

No Equador, o Judiciário tem uma tradição de ser muito politizado. Por vezes, a capacidade do Executivo de influenciar os tribunais chegou a ser usada como moeda de troca para obter apoio político para a coalizão do governo. Antes de 1998, o mandato dos juízes do Supremo Tribunal era formalmente de seis anos, com a possibilidade de ser renovado. Na prática, porém, a permanência média dos juízes do Supremo Tribunal no cargo até meados da década de 1990 era de 2,8 anos, uma das mais curtas da América Latina. As reformas constitucionais de 1997 e 1998 introduziram mudanças importantes, destinadas a conferir ao Judiciário independência de pressões políticas. O mandato dos magistrados do Supremo Tribunal passou de seis anos para vitalício, e a indicação dos membros (31, incluindo o presidente do Tribunal) foi atribuída a um ramo administrativo do Judiciário, o Consejo Nacional de la Judicatura. A reforma constitucional introduziu também o Tribunal Constitucional, com nove membros, como a instância suprema de vigilância constitucional.

Apesar desses esforços, o Poder Judiciário no Equador continua a ser politizado. O melhor exemplo disso foi a remoção de 27 dos 31 juízes do Supremo Tribunal, em dezembro de 2004. A remoção dos juízes foi decidida por deputados da base aliada do governo, com o apoio do partido Roldosista, do ex-Presidente Bucaram, cujo julgamento por denúncias de corrupção foi imediatamente invalidado. As manifestações públicas contra a impunidade de Bucaram representaram o estopim que acabou contribuindo para a destituição do Presidente Gutiérrez, em abril de 2005. Esse episódio é mais um exemplo de que alterações na letra da lei não resultam necessariamente em mudanças nas instituições no longo prazo.

A burocracia no Equador apresenta-se em nítido contraste com a do Brasil. Indicações e demissões tendem a seguir motivações políticas e um número substancial de pessoas entra e sai da burocracia a cada nova administração. A legislação equatoriana, desde a década de 1980, introduziu critérios de mérito para a indicação de servidores públicos, mas há uma grande defasagem entre a letra da lei e a prática estabelecida. As interrupções constitucionais frequentes, sofridas pelo Equador no passado recente, contribuíram para a falta de estabilidade do serviço público. Em termos dos índices apresentados no Capítulo 4, o Equador está na décima terceira posição, entre 18 países, no índice combinado de desenvolvimento do serviço público, mostrado na Figura 4.4.

## Formação e manutenção de coalizões

O Boxe 6.2, sobre interrupções constitucionais, mostra claramente que governos minoritários enfrentam um risco substancialmente mais alto de instabilidade democrática. Mostra também que um sistema partidário fragmentado não é necessariamente um problema, desde que

<sup>28</sup> DAS significa Direção e Assessoramento Superior. Atualmente, o número de cargos DAS é de cerca de 17.000, ou 3,5% do serviço público. Esses cargos não têm um período de exercício definido e a maioria deles é preenchida com pessoas que já se encontram no serviço público, como uma recompensa por bom desempenho. Ver Shepherd e Rinne (2005).

o presidente seja capaz de formar e manter uma coalizão majoritária ou quase majoritária que possa lhe dar apoio político no Congresso. No Brasil, as coalizões tendem a ser estáveis e, de maneira geral, têm permitido que o presidente aprove uma parte considerável de sua agenda de governo durante todo o período de seu mandato. No Equador, em contraste, as coalizões costumam ser fracas e de curta duração, tendem a dar apoio *ad hoc* a iniciativas selecionadas e em geral rompem-se quando se aproximam novas eleições. Assim, é importante examinar os mecanismos pelos quais as coalizões são construídas e mantidas em cada caso.

## Brasil

No Brasil, o presidente tem muitos instrumentos para construir e manter o apoio da coalizão. Talvez o mais importante seja o seu grande poder sobre o orçamento.<sup>29</sup> O orçamento aprovado a cada ano no Congresso geralmente inclui uma série de emendas introduzidas pelos legisladores, que envolvem pequenos projetos como estradas ou infra-estrutura de saneamento básico em suas regiões de origem. Mesmo depois que essas emendas são aprovadas, o presidente tem o poder, durante a fase de execução do orçamento, de decidir quais emendas receberão financiamento e quais ficarão de fora. Esse é um instrumento de negociação poderoso, que o presidente pode usar para construir apoio político para a sua agenda. O sucesso eleitoral dos legisladores depende de eles conseguirem implementar seus projetos em suas regiões de origem, portanto, com frequência, eles se mostram dispostos a fazer concessões em políticas públicas em troca desses projetos de investimento.

Um segundo instrumento usado pelo presidente é o seu poder de distribuir cargos no governo federal. Dentro de certos limites descritos acima, o presidente pode usar indicações para os cargos DAS como forma de recompensar aliados ou seus apoiadores, a fim de ajudar a solidificar a coalizão.

Um terceiro mecanismo utilizado para ganhar apoio no Congresso é o poder de indicar ministros de Estado. Todos os principais partidos da coalizão têm ministérios garantidos, tipicamente em número proporcional à sua porcentagem de votos no Congresso, embora esse recurso seja usado em graus variáveis de uma administração para outra. Embora o presidente tenha de “ceder” determinados ministérios a parceiros da coalizão em troca de seu apoio, ele ainda é capaz de determinar as principais diretrizes das políticas públicas e mantê-la autoridade para tomar de volta qualquer um dos cargos a qualquer momento.

No Brasil, essas barganhas têm credibilidade porque são parte de um jogo repetido entre atores que tendem a ser participantes do cenário político por muito tempo. Presidentes podem ser reeleitos e os líderes partidários, que atuam como intermediários nessas transações, são membros antigos da política nacional, assim como o são muitos dos legisladores individuais, os quais têm boas chances de reeleição. Se o governo viesse a descumprir com frequência as promessas implícitas feitas durante essas trocas, desmoralizaria os instrumentos de negociação que possui e as coalizões se desfariam.

Recentemente, algumas alegações de barganhas políticas ilegítimas no Brasil atraíram considerável atenção. Nesse contexto, é importante ressaltar que as transações específicas discutidas nesses últimos parágrafos são maneiras legítimas de o presidente do Brasil obter apoio político e aprovar sua agenda de governo num cenário de grande fragmentação parti-

<sup>29</sup> Ver Alston et al. (2005a) e Pereira e Mueller (2004). Para uma discussão mais detalhada do papel da distribuição orçamentária no Brasil, ver o Capítulo 11.

dária. Embora alguns observadores possam considerar essas transações objetáveis, por uma questão de princípios, elas desempenham um papel vital para ajudar a formar coalizões estáveis e contribuem para a governabilidade. A eliminação dessas oportunidades de trocas políticas colocaria a governabilidade em risco, ou aumentaria a probabilidade de que ocorressem outras formas menos legítimas e menos transparentes de trocas. O caso do Equador é um exemplo claro do que pode acontecer em sistemas partidários fragmentados na ausência de coalizões estáveis.

### Equador

Se o presidente do Brasil consegue superar a debilidade associada à fragmentação partidária, formando uma coalizão estável que lhe permita aprovar sua agenda de governo, a questão é: por que o presidente do Equador não pode fazer o mesmo? Os resultados contrastantes são intrigantes, dado que, como no Brasil, o presidente equatoriano também tem vários recursos ao seu dispor — projetos para atender pedidos de aliados, posições na equipe de governo, cargos na burocracia, concessões em políticas públicas, acordos — que ele pode oferecer em troca de apoio ao seu programa. Como sempre, não há um fator único que possa explicar a incapacidade dos presidentes do Equador de manter uma coalizão estável.

Convém começar examinando os três tipos de mecanismos identificados no caso do Brasil, tentando compreender por que eles não parecem contribuir para a construção de coalizões estáveis no caso do Equador. O primeiro deles era a troca de projetos por apoio político. No Brasil, o presidente pode oferecer esses projetos porque tem poder sobre o orçamento, e os legisladores dão importância a esse instrumento porque ele contribui para a sua reeleição. No Equador, como no Brasil, os legisladores são eleitos a partir de listas abertas e podem ser reeleitos; portanto deveriam ter incentivos similares para realizar projetos em seus distritos. No entanto, os presidentes no Equador não têm tanta liberdade em relação ao orçamento. Eles antes possuíam o poder de fazer uso de alocações orçamentárias conforme achassem mais conveniente, mas perderam esse poder em 1995.<sup>30</sup> Mesmo antes dessa data, porém, esses tipos de trocas não teriam sido muito úteis, uma vez que, na época, os legisladores não podiam ser reeleitos e eram eleitos pelo sistema de listas fechadas. Por isso, tinham uma vinculação eleitoral mais fraca com seus eleitores, o que não lhes dava o mesmo incentivo que no Brasil para se empenhar em projetos de investimento em suas comunidades.<sup>31</sup>

A segunda moeda de troca discutida no caso do Brasil era o emprego público. Enquanto, no Brasil, os cargos DAS, são muito prestigiosos e bem remunerados, isso não acontece com os cargos no serviço público do Equador. Além disso, enquanto esses cargos no Brasil podem durar até oito anos, no caso de reeleição do presidente, no Equador tanto a entrada como a saída do serviço público tendem a ser fortemente políticas, e há uma grande rotatividade (em particular no caso de indicados políticos) toda vez que ocorre uma mudança na administração. A impossibilidade de reeleição imediata do presidente encurta ainda mais a duração esperada dessas indicações. No caso do Equador, o resultado são cargos menos prestigiosos e de permanência mais curta, o que os torna menos atraentes. Naturalmente, à medida em que se aproxima o final do mandato presidencial, este mecanismo perde a maior parte de seu valor como moeda de troca.

<sup>30</sup> Ver Araújo et al. (2004).

<sup>31</sup> Eles poderiam, no entanto, interessar-se por transferências de fundos a determinados grupos sociais ou étnicos.

O terceiro instrumento de negociação discutido no caso do Brasil eram os ministérios. Como pode ser observado na Figura 4.1, o Equador é o país com o maior grau de instabilidade da equipe de governo entre os 12 países latino-americanos para os quais havia dados disponíveis.<sup>32</sup> As informações obtidas no estudo do processo de formulação de políticas no Equador mostram que, dos 292 ministros que ocuparam posições no gabinete entre 1979 e 2002, 61% não foram até o fim do mandato presidencial, e 90% destes pediram demissão ou foram demitidos pelo Executivo.<sup>33</sup> Em outras palavras, a permanência no ministério é breve e incerta, e o presidente, que designa os ocupantes dessas posições, também pode retirá-los delas quando precisar construir uma coalizão em torno de uma dimensão de política diferente. Isso reduz a credibilidade desse benefício e, desse modo, a atratividade de posições no ministério para os parceiros da coalizão, assim como o valor que o presidente pode esperar receber em troca de um ministério. É interessante observar que o estudo de base do processo de formulação de políticas no Equador realizado para este relatório também mostra que o Equador tem uma das menores porcentagens de ministros com vinculação partidária na América Latina. É provável que a curta permanência na posição e a falta de credibilidade que cerca esse benefício estejam contribuindo para esse resultado.

Mas há outro componente importante para explicar por que os parceiros da coalizão não vêem muitos atrativos em posições na equipe de governo e, mais importante, por que as coalizões no Equador são instáveis. Há uma percepção arraigada na cultura política equatoriana, reforçada pelo calendário eleitoral, de que colaborar com um governo (ou ser “*gobier-nista*”) pode ser uma decisão politicamente custosa, especialmente se essa decisão envolver o apoio a políticas de ajuste impopulares. Essa atitude antigovernista — e as desvantagens de estar associado ao governo — aumenta à medida que os índices de aprovação do presidente declinam ao longo do tempo. Com a queda da popularidade presidencial, os possíveis parceiros de coalizão, com frequência, preferem negociar o que tem sido chamado de “coalizões-fantasma”: acordos secretos pelos quais os líderes de partidos concordam em colaborar com o governo em um pequeno conjunto de temas de políticas *ad hoc*, mas evitam — e às vezes negam publicamente — qualquer compromisso de longo prazo que possa afetar as suas próprias chances eleitorais.<sup>34</sup> Esses acordos são possíveis devido à ausência de votações abertas no Congresso. Dessa forma, os partidos podem obter os benefícios da participação na coalizão, sem ter de pagar os custos políticos da associação com o governo.

O custo de ser parte da coalizão do governo aumenta conforme o mandato presidencial avança, as novas eleições aproximam-se e os líderes partidários precisam se posicionar para as eleições. Ao mesmo tempo, os benefícios de estar na coalizão diminuem à medida que o mandato presidencial se aproxima do fim, uma vez que os cargos na burocracia, e mesmo nos ministérios, têm sua duração esperada reduzida e, portanto, tornam-se menos valorizados. Portanto, não é surpresa que o tamanho da coalizão diminua substancialmente ao longo do mandato presidencial (ver Figura 7.5).

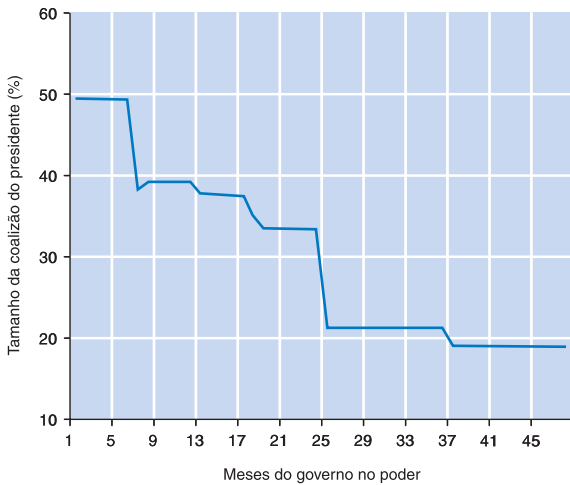
Como deve ter ficado claro na análise acima, nenhum dos mecanismos políticos que funcionam no Brasil como forma de criar coalizões estáveis parece funcionar no caso do Equador. Esses mecanismos são ainda mais prejudicados pelo mandato relativamente curto

<sup>32</sup> O Brasil é o segundo nessa dimensão, portanto não há de fato muita diferença entre os dois países nesse aspecto.

<sup>33</sup> É interessante que, embora os processos de *impeachment* no Equador tenham sido tema de grande debate, apenas 7% dos 292 ministros da amostra tinham sido removidos pelo Congresso por meio desse procedimento.

<sup>34</sup> Mejía Acosta (2004).

**FIGURA 7.5** Evolução da coalizão do presidente no Congresso ao longo do período 1984-2002 (médias mensais)



Fonte: Mejía Acosta (2004).

idade do presidente na distribuição orçamentária e a existência ou não de votações abertas no Congresso, que podem afetar de modo significativo a natureza das transações políticas entre os atores políticos relevantes. Este ponto também é ilustrado pela discussão do caso da Costa Rica, em que um elemento fundamental do processo de formulação de políticas é a delegação de importantes responsabilidades a instituições autônomas (Boxe 7.2).

dos atores políticos que participam deles. Todos esses fatores contribuem para explicar a relativa instabilidade da governança democrática no Equador.

Os casos contrastantes do Brasil e do Equador ilustram também a necessidade de uma visão de equilíbrio geral para as instituições políticas e processos de formulação de políticas. Concentrar-se apenas em algumas dimensões institucionais, como a extensão dos poderes presidenciais, as regras eleitorais para o Congresso e o grau de fragmentação partidária, pode levar às conclusões erradas, por mais importantes que sejam essas dimensões. Os processos de formulação de políticas são muito complexos, e sua compreensão exige atenção a detalhes, como a liber-

**Boxe 7.2**      **Formulação de políticas por delegação: o caso da Costa Rica\***

A Costa Rica tem um sistema político competitivo há mais de 100 anos e vive numa democracia plena há quase 50. Avanços significativos foram feitos em 1949 com a adoção de uma constituição que construiu as bases não só para a institucionalização de um sistema democrático estável, mas também para as características mais gerais do processo de formulação de políticas do país. Esse modelo de formulação de políticas possibilitou uma quadruplicação do PIB *per capita* entre 1950 e 2000, enquanto na região da América Latina como um todo o PIB *per capita* mal duplicou. O país tem também uma das mais baixas taxas de desigualdade de renda da região e encontra-se em posição favorável em comparação a países de renda média-alta em relação a educação básica e saúde. Na base desses resultados positivos de desenvolvimento estão políticas públicas amplamente eficazes. A Costa Rica posiciona-se entre os cinco primeiros países da região em todas menos uma das características-chave de políticas públicas discutidas no Capítulo 6, entre elas estabilidade, coordenação e coerência, qualidade da implementação e da aplicação efetiva e consideração do interesse público, classificando-se no bloco intermediário de países apenas na dimensão de adaptabilidade.

Políticas eficazes tornaram-se possíveis na Costa Rica em parte porque as eleições justas e extremamente competitivas centradas em dois partidos/coalizões principais oferecem os incentivos para que os políticos orientem suas decisões de políticas no sentido da satisfação dos interesses do eleitor médio e, portanto, para que eles projetem instituições voltadas a atender ambiciosos objetivos de bem-estar social. A Constituição de 1949 também estabelece um projeto institucional distintivo, que limita a área de conflito entre os poderes eleitos do governo e delega importantes responsabilidades de políticas a institutos burocráticos autônomos. Nem o presidente, nem os legisladores — todos eles eleitos em votações separadas para mandatos simultâneos de quatro anos — podem concorrer à reeleição imediata. Além disso, a constituição limita a capacidade de interferência do presidente na agenda legislativa e cria procedimentos rápidos e simplificados para execução do orçamento anual. A Assembléia Legislativa tem um prazo de 90 dias para modificar ou aprovar o orçamento do Executivo e, subseqüentemente, o presidente pode vetá-lo. Esses procedimentos tiveram êxito em impedir que o orçamento ficasse travado em conflitos entre os poderes.

Como resultado da constante expansão desde 1949, os setores estatais descentralizados são hoje constituídos de mais de 100 instituições autônomas. Nesses setores, que incluem atendimento de saúde, pensões a idosos, administração das eleições, moradia, educação superior e política monetária, as instituições autônomas são os atores fundamentais. Embora no total elas gastem tanto quanto o governo central, as instituições autônomas não precisam submeter seus orçamentos à aprovação do presidente ou do Congresso. Elas têm autonomia programática, orçamentária e administrativa e, com freqüência, recorrem a fontes de receita específicas ou protegidas. A controladoria-geral da República, uma instituição auxiliar da legislatura, é responsável pela supervisão dos setores estatais descentralizados.

**Boxe 7.2***Continuação*

Como consequência desses acordos intertemporais de longo prazo entre os principais atores partidários para delegar a autoridade pela formulação de políticas a órgãos autônomos, importantes áreas de políticas foram salvaguardadas da instabilidade e da incoerência que poderiam ter resultado da rotatividade de governos e de conflitos partidários. Um Supremo Tribunal independente garantiu a aplicação desses acordos, reafirmando repetidamente a autonomia das instituições em suas decisões oficiais, em especial durante a década de 1960. O desejo dos políticos de recuperar parte do controle sobre essa grande parcela do aparato estatal levou a uma reforma constitucional em 1968 e a outras reformas estatutárias na década de 1970, que asseguraram aos poderes Executivo e Legislativo a autoridade para definir a política geral nos setores e permitiram indicações com maior caráter partidário para suas direções. Ainda assim, as instituições mantiveram, em grande medida, sua autonomia orçamentária e administrativa.

A formulação de políticas em áreas no âmbito do Estado central era razoavelmente centralizada da década de 1950 até por volta de 1990. A legislatura unicameral e o sistema partidário relativamente coeso (média de 2,5 partidos efetivos) limitavam o número de atores distintos no processo de formulação de políticas, o que permitia algum grau de adaptação das políticas, apesar da debilidade do presidente com relação a poderes constitucionais. A adaptabilidade era facilitada pela porcentagem relativamente grande de cadeiras (48%) tipicamente controladas pelo partido do governo e pela influência do presidente na determinação de quem seria indicado e eleito para o Congresso pelo seu partido. Porém, os poderes partidários do presidente e sua capacidade de definir leis enfraquecem durante os quatro anos de mandato. Os limites do mandato fazem com que os presidentes cheguem debilitados ao seu terceiro ano no cargo, quando os legisladores, mesmo os do partido do governo, distanciam-se do mandatário atual para concentrar-se em se alinhar com um futuro presidente, na esperança, talvez, de uma posição na equipe de governo ou de um alto cargo na burocracia na administração seguinte, ou de alguma vantagem nos governos locais.

Desde o início da década de 1990, a formulação de políticas na Costa Rica tornou-se mais fragmentada. O crescente desencanto com o sistema de dois partidos contribuiu para votações cada vez mais expressivas em partidos e candidatos não-filiados ao Partido da Libertação Nacional (PLN) ou ao Partido da Unidade Social Cristã (PUSC) e para uma redução na porcentagem de cadeiras legislativas controladas pelo partido do governo. Além disso, o estabelecimento de uma Câmara Constituinte, em 1989, fez com que fosse introduzido um novo ator com poder de veto, com a capacidade de impedir projetos de se tornarem leis mesmo enquanto eles tramitam pelo processo legislativo. Assim, a flexibilidade da formulação de políticas nas áreas sob controle do Estado central diminuiu como consequência de mudanças eleitorais e institucionais.

---

\* Com base em Lehoucq (2005).



## Parte IV

# O processo de formulação de políticas em ação

*Por mais bela que seja a estratégia, de vez  
em quando devemos examinar os resultados.*

Winston Churchill

*Página em branco é proposital*

Grande parte deste relatório examina as características gerais da formulação de políticas em diferentes países, partindo do pressuposto implícito de que tais características tenderão a permear a formulação de políticas em todas as áreas das políticas públicas. No entanto, os processos de formulação de políticas podem diferir de um setor para outro, como resultado das diferentes configurações de atores e instituições relevantes, bem como das diferenças na natureza das transações requeridas para a implementação das políticas.

Os capítulos da Parte IV examinam a elaboração de políticas em vários setores. Comparam a elaboração de políticas nesses setores em diversos países e mostram como se pode relacionar os resultados das políticas em cada um deles com as características de seu processo de formulação. Os capítulos 8, 9 e 10 analisam a política fiscal, de serviços públicos e de educação, respectivamente. O Capítulo 11 é de natureza um tanto diferente. Em vez de examinar o impacto do processo de formulação de políticas sobre os resultados das política, centra-se nos efeitos de *feedback* provocados pela reforma da política sobre o processo de formulação de políticas e ilustra esses efeitos com exemplos extraídos das áreas de descentralização e processos orçamentários.

Os capítulos da Parte IV constituem um passo importante para um dos principais objetivos deste relatório: servir de guia e orientação para a compreensão dos processos de formulação de políticas que estão presentes em iniciativas específicas de reformas em determinadas áreas, em determinados países e em determinadas épocas.

*Página em branco é proposital*

# A arte das políticas tributárias

*A arte da tributação consiste em depenar o ganso de modo a obter a maior quantidade possível de penas com o menor volume de grasnidos.*

– Jean-Baptiste Colbert, tesoureiro de Luís XIV<sup>1</sup>

A política tributária é um bom ponto de partida para se examinar como funciona o processo de formulação de políticas (PFP). Antes de tudo, porque grande número de decisões na área das políticas públicas relaciona-se com os impostos, que afetam quase todos os aspectos da economia e da sociedade. O tamanho do Estado, o volume de redistribuição dos ricos para os pobres e as decisões concernentes a consumo e investimento — tudo isso está relacionado com essa área fundamental das políticas públicas. Em vista de seus fortes efeitos sobre a eficiência e a equidade, a política tributária talvez seja a área de políticas públicas na qual há mais interesses em jogo.

Assim, o processo de formulação de políticas no âmbito dos impostos tende a ser um bom reflexo do processo de formulação de políticas geral (ou “global”), ou seja, o processo através do qual uma infinidade de interesses, tanto públicos quanto privados, exerce seus efeitos nas engrenagens da negociação política na elaboração de políticas públicas. Via de regra, os atores que desempenham os principais papéis no processo de formulação de políticas mais amplo (“global”) são também atores ativos no processo de discussão, aprovação e execução das políticas tributárias. Esse princípio vale para todos os países, e não só para os atores que ocupam posição central no processo de formulação de políticas — especialmente o Poder Executivo (cujas atribuições e limitações afetam intensamente a qualidade das políticas tributárias) e o Poder Legislativo — como também para outros atores, cuja influência é mais específica em certos países, como é o caso das autoridades regionais na Argentina e no Brasil, do Judiciário da Colômbia depois da Constituição de 1991 e de grupos empresariais na Guatemala.

Apesar do profundo impacto econômico dos impostos, considerações econômicas não ajudam muito a explicar as características das políticas tributárias. Países com níveis semelhantes de renda, distribuição de renda ou composição setorial do produto têm estruturas

<sup>1</sup> Citado em *The Economist*, 29 de maio de 1997.

fiscais muito diferentes. Não existe, claramente, nenhum modelo econômico que explique os resultados das políticas tributárias.

Além disso, as estruturas e políticas tributárias adotadas pelos diferentes países estão, com frequência, longe do ideal. Alguns países apresentam receitas tributárias demasiado baixas ou demasiado altas, mesmo quando a maioria dos atores e observadores reconhecem que isso constitui um problema (por exemplo, a Guatemala e o Brasil). Há países que dependem de receitas fiscais ineficientes ou deformadas (Colômbia) ou têm sistemas tributários cheios de isenções (Costa Rica e Paraguai), embora tecnicamente fossem preferíveis sistemas mais simples e mais eficientes. E há ainda países que aprovam uma reforma atrás da outra porque cada uma delas chega diluída ao fim do processo de aprovação (Colômbia). Esses resultados não podem ser explicados apenas por considerações econômicas.

Ademais, todos os países da América Latina, sem exceção, enfrentaram um mesmo choque externo a sua economia nos últimos 15 anos: a tendência à globalização. Esse fenômeno aumentou a mobilidade internacional de bens, investimentos e capitais financeiros em todo o mundo, o que limita a possibilidade de tributá-los. As tendências à globalização forçaram os países a reduzir substancialmente as tarifas de importação e a baixar as alíquotas de impostos que incidem sobre as empresas. Em resposta a esse choque comum, os países em toda a região adotaram uma ampla gama de estruturas e políticas fiscais. Essa variação de país para país é um exemplo de como diferentes instituições políticas e atores políticos podem, ainda que em resposta a um mesmo choque, levar a diferentes resultados de política pública.

Este capítulo examina quatro casos muito diferentes — Brasil, Colômbia, Guatemala e Paraguai — e discute as características gerais do processo de formulação de políticas fiscais. A análise revela que, em grande medida, as diferenças de tributação refletem diferenças nas instituições e nas estruturas políticas, que interagem com alguns aspectos importantes das políticas tributárias.

## Mudanças profundas nos regimes tributários

À primeira vista, o panorama das políticas tributárias na América Latina é pouco alentador. As receitas tributárias do típico governo central latino-americano alcançaram 13,2% do produto interno bruto (PIB), em média, nos primeiros anos do atual decênio, o que representou uma queda em relação à média de 14% no fim da década de 1980 e menos de metade da média

corrente de 30% nos países desenvolvidos. Somente alguns poucos países na região — Brasil, Bolívia e República Dominicana — conseguiram elevar a arrecadação tributária em mais de três pontos percentuais do PIB no decorrer daquele período. Entretanto, essa avaliação superficial mostra-se equivocada. Essa aparente estagnação fiscal oculta mudanças muito profundas que os países tiveram de fazer em seus regimes tributários para reagir à globalização.

Em face dos desafios da globalização, a política tributária tem sido uma área muito ativa de reforma. Todos os países latino-americanos empreenderam importantes reformas nessa área desde 1990 — uma média de 4,2 reformas desse tipo na região — e 11 deles renovaram inteiramente seu sistema tributário no período. Os impostos sobre as receitas de pessoas jurídicas e físicas elevaram-se de 2,7% do PIB, na década de 1980, para 3,9% atualmente, embora permaneçam muito baixos em comparação com as médias no

*Certas características específicas das políticas tributárias ajudam bastante a explicar as peculiaridades dos sistemas tributários adotados em cada país.*

resto do mundo ou nos países desenvolvidos (12% do PIB). A perda de arrecadação decorrente da redução das tarifas de importação foi, em grande parte, compensada pelas receitas geradas pelo imposto sobre valor adicionado (IVA), que, adotado na maioria dos países entre meados da década de 1980 e meados da década de 1990, gera hoje mais de um terço (37%) de todas as receitas fiscais dos governos centrais na região: o equivalente, em média, a 5,5% do PIB.

Em vista desse surto de atividade, por que as políticas adotadas têm, muitas vezes, deixado a desejar? Embora a formulação das políticas tributárias ocorra no quadro do processo de formulação de políticas mais amplo (“global”) de cada país, características específicas dessas políticas restringem as possibilidades de reformá-las. Tais restrições ajudam muito a explicar as peculiaridades das políticas tributárias que são discutidas, aprovadas e, finalmente, executadas e cumpridas.

Entre as principais características das políticas tributárias, quatro se revestem de especial importância. Primeiro, os impostos têm efeitos profundos em toda a economia. Isso significa que muitos atores participarão do processo de formulação da política. Se julgarem que seus interesses serão afetados direta ou imediatamente, é de esperar que eles se envolvam intensamente no processo. Por conseguinte, a formulação de políticas tributárias tende a contar com grande número de atores.

Segundo, a tributação está sujeita a problemas típicos de um fundo comum. Ou seja, a tributação pode ser vista como um jogo no qual cada jogador ganha ou perde de acordo com sua capacidade de tirar de um fundo comum de recursos mais do que contribui para ele. Cada pessoa tem incentivos para minimizar suas contribuições para o fundo comum, por exemplo, conseguindo ser isentado do pagamento de impostos ou tirando partido de uma brecha legal para pagar menos do que os outros. Cada pessoa tem também incentivos para extrair do fundo o máximo possível, seja pela vinculação de certos impostos a finalidades específicas, seja pela alocação de um percentual do fundo comum de impostos para fins ou regiões específicos de sua preferência, como acontece na Argentina, no Brasil ou na Colômbia.

Terceiro, a execução eficaz das políticas tributárias está intimamente ligada à capacidade do órgão de administração tributária. A experiência, os recursos, a capacidade administrativa e até mesmo as preferências e preconceitos dos administradores tributários determinam aquilo que é posto em prática. Assim, como muitas vezes se diz, “nos países em desenvolvimento, a administração fiscal é a política fiscal”.

Quarto, depois que os sistemas tributários são estruturados de uma dada maneira, é muito difícil mudá-los. No jargão dos cientistas sociais, eles dependem da trajetória percorrida. O que torna tão difícil aperfeiçoar os sistemas tributários? Em princípio, qualquer problema de fundo comum pode ser solucionado por meio de um acordo de cooperação entre os participantes — desde que os custos e a incerteza da negociação sejam baixos quando comparados com os benefícios esperados, e desde que se possam criar mecanismos de controle destinados a evitar comportamento oportunístico e a assegurar o cumprimento do acordo.

Infelizmente, por diversas razões, é raro que essas condições estejam presentes em questões de impostos. Fundamentalmente, como o poder econômico mostra-se muito concentrado e as elites poderosas têm condições de influenciar o sistema político por diversos meios, essas elites tendem a estar protegidas dos caprichos do sistema político: freqüentemente os contribuintes mais ricos conseguem evitar reformas que os afetem negativamente. Esse argumento pode ser chamado de “hipótese da resistência das elites”.<sup>2</sup>

Para complicar a situação, não é fácil prever os efeitos distributivos e sobre a arrecadação das mudanças estruturais no sistema tributário. Como muitos países latino-americanos enfren-

<sup>2</sup> Para uma breve resenha dos trabalhos sobre essa hipótese, ver Melo (2004).

tam uma precária situação fiscal, as autoridades tributárias preferem, muitas vezes, desistir de reformas profundas devido à incerteza quanto à arrecadação tributária em curto e médio prazos, mesmo quando acreditam nos benefícios da reforma no longo prazo. Os administradores tributários são, intrinsecamente, muito conservadores, como indica a máxima “Impostos bons são os impostos antigos”. Essa explicação pode ser chamada de “hipótese da incerteza”.

Além disso, se um país se encontra em um momento de instabilidade ou polarização política, um governo ou um partido político no poder pode preferir não levar adiante uma reforma que torne o sistema fiscal mais eficiente e produtivo por temer que os custos políticos da reforma venham a recair sobre o próprio governo ou partido, e os benefícios sejam aproveitados pelo governo seguinte. Esse é o argumento estratégico.<sup>3</sup>

Por fim, há o argumento da coerção, segundo o qual as reformas que aumentam o bem-estar só podem ser executadas se for possível adotar uma “tecnologia de fazer valer regras” para assegurar o cumprimento da lei e punir os infratores. A superioridade da aquiescência voluntária sobre a punição acha-se bem documentada nos trabalhos sobre o cumprimento das obrigações tributárias. Entretanto, uma cultura de aquiescência voluntária é difícil de construir e fácil de destruir, pois repousa na confiança nas instituições públicas, na legitimidade dos políticos que exercem o poder e na convicção de que há justiça, transparência e reciprocidade na arrecadação e no uso de receitas públicas. Na ausência de tal cultura, faz-se necessário algum mecanismo de controle externo que facilite uma reforma efetiva. O FMI tem desempenhado esse papel em alguns países: a possibilidade de reforma fiscal é maior durante um programa de ajuste fiscal empreendido no contexto de um acordo de empréstimo do FMI.<sup>4</sup> Não se sabe muito bem a razão, mas isso pode ter alguma coisa a ver com a maior coerência das políticas tributárias, o controle sobre os gastos, ou simplesmente pode ser que o FMI afaste do governo os custos políticos. Uma administração tributária eficaz e transparente também pode ser vista como um mecanismo adicional de cumprimento, como veremos a seguir.

### ***O imediatismo, a ubiqüidade e a complexidade dos efeitos da tributação***

Os efeitos da tributação variam em imediatismo, ubiqüidade e complexidade, o que complica tanto a elaboração de políticas quanto a análise da formulação de políticas tributárias. Alguns impostos logo surtem seus muitos efeitos no sistema econômico. Outros têm conse-

***Como manipular as numerosas características de um sistema tributário é, em essência, um jogo político. Não surpreende que esses sistemas não só sejam complexos como também estejam sujeitos a contínuas mudanças.***

qüências a longo prazo que são bem mais importantes (basta pensar nos impostos que afetam as decisões sobre poupança e investimento). Outro problema está em desemaranhar os efeitos diretos ou de equilíbrio parcial dos impostos, em contraposição aos efeitos indiretos ou de equilíbrio geral. Por exemplo, alguns impostos reduzem as atividades produtivas e, com isso, encolhem a base de arrecadação (um fator de crescente relevância numa economia globalizada). As considerações de equilíbrio geral são de especial importância em relação ao ônus de muitos impostos, o qual pode ser transferido daqueles que inicialmente enfrentam a obrigação para outras firmas ou pessoas. De modo geral, é menos fácil repassar o ônus dos tributos diretos, como o imposto de renda e o predial, que o dos

<sup>3</sup> Cukierman, Edwards e Tabellini (1989).

<sup>4</sup> Mahon (2004).



indiretos, como os impostos sobre o consumo ou sobre o valor adicionado, que tendem a ser transferidos ao consumidor final. Assim, a visibilidade do ônus varia de imposto para imposto, e em muitos casos depende bastante de detalhes técnicos que, em geral, escapam à compreensão dos que são afetados em última instância. Por fim, os efeitos da taxação são, em muitos casos, altamente incertos, o que introduz outro elemento de complexidade no processo de formulação de políticas.

O imediatismo, a ubiqüidade e a complexidade dos efeitos dos impostos têm duas implicações importantes. Em primeiro lugar, como já se observou, por terem os impostos impactos econômicos e de política pública tão profundos, no caso das políticas tributárias o processo de formulação de políticas tende a refletir o processo de formulação de políticas mais amplo (“global”) de um país. Em segundo lugar, é normal que, como resultado do processo de formulação de políticas, os sistemas tributários tenham várias bases, diversas estruturas de alíquotas e uma miríade de cláusulas especiais.<sup>5</sup> Como é lícito supor que o apoio a um partido político depende da forma como esse partido afeta os interesses de seus eleitores atuais e potenciais, todo partido tentará moldar a lista de tributos de modo a melhor atender a esses interesses. Como resultado disso, é normal que haja várias bases de tributação e estruturas de alíquotas, bem como disposições especiais. Mesmo um sistema unipartidário terá interesse em introduzir um certo grau de complexidade no sistema tributário, pois assim procedendo poderá atender aos interesses de um maior número de seguidores.

Não obstante, em qualquer sistema político há pelo menos dois fatores que limitam as forças que favorecem um sistema fiscal mais complexo. Primeiro, os adeptos de cada partido podem também beneficiar-se dos gastos que são financiados pelo fundo comum de impostos. Assim, no que se refere a alguns aspectos específicos, os atores podem considerar mais conveniente transferir o jogo da formulação de políticas para o processo orçamentário. Segundo, os custos da arrecadação tributária aumentarão à medida que o sistema fiscal se tornar mais complexo. Isso desviará recursos de outras aplicações capazes de produzir maiores benefícios políticos e reduzirá a arrecadação tributária total. Assim, há uma pressão no sentido de reduzir custos e manter o sistema mais simples se isso levar a maiores arrecadações, o que pode melhorar os resultados para alguns ou todos os atores. Os sistemas tributários podem ser vistos como o resultado dessas forças conflitantes.

Como manipular as numerosas características de um sistema tributário é, em essência, um jogo político. Não surpreende que esses sistemas não só sejam complexos como também estejam sujeitos a contínuas mudanças. Entretanto, em geral, as mudanças são graduais e não radicais. Países com receitas tributárias demasiado baixas permanecem nessa situação por longos períodos, sistemas claramente ineficientes só melhoram marginalmente ano após ano, e assim por diante.

A última característica das políticas tributárias que deve ser ressaltada é o papel central desempenhado pelo órgão de administração tributária na execução de decisões relativas a impostos.<sup>6</sup> No processo de formulação da política tributária, há uma clara separação entre a fase de aprovação e a de execução da política. Conquanto o órgão de administração tributária, em geral, contribua para a preparação de propostas de reformas tributárias, ele desempenha um papel inteiramente passivo durante o processo de discussão no Legislativo. Com frequência, o Congresso introduz no projeto emendas que podem parecer inconvenientes ou impraticáveis aos administradores tributários sem os consultar. Todavia, uma vez apro-

<sup>5</sup> Para uma síntese do aporte teórico e empírico a esse argumento, ver Winer e Hettich (2003).

<sup>6</sup> Ver Shome (1999).

vada a reforma, o órgão de administração tributária tem liberdade para decidir como, quando e onde será implementado o novo código tributário.

Os administradores tributários, em geral, são pressionados pelo ministro da Fazenda a aumentar a eficácia na arrecadação. Diante dessa pressão, eles preferem concentrar o esforço de arrecadação nos maiores contribuintes, por meio dos departamentos próprios. No curso das duas últimas décadas, para facilitar o cumprimento do Código Tributário por parte das pequenas empresas e para reduzir os custos de acompanhamento e arrecadação, os órgãos de administração tributária vêm adotando métodos de taxação simplificados para pequenas empresas, nos quais um único pagamento combinado cobre o imposto de renda, o IVA e impostos de consumo. Embora sejam geralmente eficazes na redução dos custos de arrecadação, esses sistemas podem introduzir sérias desigualdades horizontais e alterar o peso de certos impostos de um modo não pretendido pelo legislador.

## Um exame de quatro países

### *Colômbia: mudanças no equilíbrio de poder*

A Colômbia tem empreendido inúmeras reformas desde o começo da década de 1990, mas essas reformas têm saído do Congresso substancialmente diluídas e alteradas. As mudanças no processo de formulação de políticas, trazidas pela Constituição de 1991 e examinadas detalhadamente no Capítulo 7, são, em grande parte, responsáveis por essas dificuldades, pois enfraqueceram o Executivo em relação ao Legislativo e ao Judiciário.

A partir de 1991, o tamanho do Estado e sua missão cresceram consideravelmente. Até aquele ano o setor público era relativamente pequeno para os padrões da região. Entre 1990 e 2003, os gastos públicos agregados saltaram de 21,2% para 33,7% do PIB, o que reflete uma deliberada intenção, tanto da constituição quanto do sistema político, de aumentar o tamanho do Estado e de usar os gastos fiscais para fins de redistribuição. O fato de terem as receitas totais crescido no mesmo período de 20,6% para 29,7% do PIB leva a crer que a decisão de elevar as despesas do governo foi acompanhada por um amplo esforço, ainda que insuficiente, do lado fiscal. Desde os últimos anos da década de 1990, o *deficit* do governo central tem girado em torno de 6% do PIB.

*A experiência colombiana deixa claro o modo como mudanças na balança de poder entre o Executivo e os demais poderes afeta a aprovação de reformas tributárias.*

O principal objetivo do Poder Executivo no processo de reforma tributária tem sido aumentar a arrecadação como meio de restabelecer o equilíbrio fiscal. Contudo, os projetos de reforma tributária submetidos ao Congresso também atribuíram importância à estrutura do sistema tributário, uma área em que sucessivos governos tiveram êxito apenas parcial. A dependência do IVA tem crescido e a alíquota aumentou de 10 para 16% ao longo das várias reformas realizadas, desde 1990. Todavia, as tentativas mais recentes de ampliar a base do IVA ou de elevar a alíquota têm tido sucesso bastante limitado, em parte porque o Legislativo atribui mais prioridade à progressividade do imposto que à sua eficiência, independentemente da progressividade da estrutura de despesas. Isso tem limitado seriamente as tentativas, por parte do Executivo, de reduzir a dispersão das alíquotas do IVA e o número de isenções.

A Colômbia caracteriza-se por alíquotas de imposto de renda muito altas, e é um dos poucos países, juntamente com Argentina e Bolívia, que aumentaram as alíquotas de im-

posto de renda sobre pessoas jurídicas e físicas depois de 1990. Atualmente, a alíquota para as empresas é de 38,5%, a mais alta na América Latina, enquanto a alíquota do imposto de renda para pessoas físicas é de 35%. A eficácia dessas alíquotas é, porém, severamente corroída por um sem-número de isenções e brechas. Conseqüentemente, pouquíssimos pagam impostos diretos, mas aqueles que os pagam arcam com uma parcela excessiva do encargo. Do mesmo modo, embora a alíquota média do IVA tenha aumentado substancialmente, a tendência tem sido aumentar o número de alíquotas, na intenção declarada de tornar o sistema mais progressivo (atribuindo alíquotas do IVA mais baixas a artigos de primeira necessidade e alíquotas mais altas a bens suntuários), com o que o sistema ficou consideravelmente distorcido. Em conseqüência das altas alíquotas e da baixa eficácia, o sistema tributário como um todo é considerado um dos menos neutros na América Latina.

Em conseqüência da relutância do Congresso em ampliar as bases do imposto de renda e do imposto de valor adicionado, o Executivo criou novas fontes de arrecadação, altamente distorcidas. Em 1998, adotou-se, por meio de um decreto de emergência, um imposto provisório de 0,2% sobre operações financeiras. Esse imposto foi elevado para 0,3% e tornado permanente na reforma fiscal de 2000, e novamente elevado para 0,4% na reforma de 2003. Na mesma linha, por meio de um decreto extraordinário de “comoção interna”, o governo Uribe adotou um imposto provisório sobre o patrimônio líquido destinado ao fortalecimento da segurança democrática na Colômbia: as receitas destinam-se a financiar as operações militares e sociais necessárias para pôr fim à insurgência guerrilheira e terrorista. O imposto foi prorrogado por mais três anos em 2003. Assim, a pressão arrecadadora levou a decisões tomadas ao arrepio dos princípios básicos de uma estrutura fiscal equitativa e eficiente. Por exemplo, como concessão às empresas pela promulgação desse imposto, aprovou-se simultaneamente uma isenção temporária de impostos, que consistiu em uma dedução de 30% para ganhos de capital reinvestidos, o que, segundo o ministério da Fazenda, acabou por custar ao Tesouro mais do que o imposto sobre o patrimônio líquido arrecadado em 2004.

A incapacidade do sistema político colombiano para produzir reformas fiscais mais eficientes é explicada em parte pelas mudanças que a Constituição de 1991 introduziu no processo de formulação de políticas. A carta preservou as prerrogativas que tornam o presidente da república o principal definidor da agenda na maioria das áreas de políticas públicas, mas reduziu os poderes presidenciais em várias dimensões. O documento ceifou deliberadamente os poderes legislativos do presidente ao limitar a 90 dias a declaração de um estado de comoção interna ou de um estado de emergência econômica e determinando que os decretos emitidos só permanecem em vigor depois da emergência se o Congresso aprová-los em um período regular de sessões regulares. Assim, a constituição cerceou fortemente um método que havia sido utilizado várias vezes para levar a efeito importantes reformas fiscais. Por exemplo, o governo usou poderes legislativos especiais para decretar a reforma fiscal de 1974, que incorporou muitas recomendações de peritos internacionais. Em 1997, o governo Samper tentou usar poderes econômicos de emergência para tributar entradas de capital no país, mas o Tribunal Constitucional declarou a iniciativa inconstitucional, por considerar que as condições não eram suficientemente prementes para justificar a emergência. Não obstante, em meio a duas emergências econômicas (durante o governo Pastrana, de 1998-2002) e uma comoção interna (durante o governo Uribe, de 2002-2006), vários governos puderam adotar novos impostos provisórios, que foram prorrogados por legislação regular com a aprovação do Tribunal Constitucional. Habitados a essas práticas, os colombianos dizem que “nada é mais permanente que um imposto provisório”.

A partir de 1991, o Tribunal Constitucional passou a ser um ator-chave no processo de formulação de políticas. (Ele é mais ativo e independente do que seu predecessor, o Su-

premo Tribunal.) A principal razão para isso é que a Constituição de 1991 elevou ao nível de constitucionais muitas questões de políticas, especialmente as atinentes a reformas fiscais. Cerca de 10% de todas as ações judiciais relativas a assuntos econômicos, que tramitaram pelo Tribunal Constitucional desde 1991, têm sido referentes a questões tributárias. Em 1999, uma decisão a respeito do imposto sobre operações financeiras limitou a margem do Executivo no uso dos recursos. Mais recentemente, o Tribunal Constitucional negou a aprovação da generalização do IVA e a taxação de atividades específicas.

A proliferação de partidos políticos e a fragmentação dos já existentes — outra tendência fortalecida pela constituição — tornou a tramitação normal dos projetos pelo Congresso mais difícil para o Executivo. As regras eleitorais utilizadas tradicionalmente na Colômbia (o sistema “Hare” de quotas eleitorais, segundo o qual a maioria dos assentos são designados ao resíduo maior de candidatos) geram incentivos para que os partidos se fragmentem em facções, apresentando várias listas de candidatos às eleições para o Congresso em cada distrito.<sup>7</sup> O resultado foi que, com o tempo, os partidos aumentaram o número de listas, a fim de conquistar o maior número possível de cadeiras, ao mesmo tempo em que intensificam a descentralização e a criação de facções. Embora a constituição não alterasse as regras eleitorais, a tendência à fragmentação dos partidos exacerbou-se na época da reforma constitucional com a adoção de um sistema de financiamento público direto para as campanhas legislativas e presidenciais no qual quem recebe os recursos não é o partido, mas sim o movimento político. Essas reformas reduziram os custos de desafiar as hierarquias partidárias e abriram espaço para que pequenas facções de partidos influenciassem o processo legislativo. Até certo ponto, essas forças centrífugas são contidas no Congresso, onde as principais comissões, como as do orçamento e da política tributária, são controladas por líderes partidários que têm profundo conhecimento de assuntos fiscais, que conduzem os debates e exercem influência no resultado legislativo. Contudo, buscando garantir o apoio do maior número de partidos, o Executivo recorre à nomeação de vários patrocinadores para cada projeto de lei — o que significa que, para conseguir a aprovação dos projetos, tem de distribuir um maior número de benesses políticas. Além de aumentar o custo da aprovação de projetos de lei relativos a política tributária, o processo legislativo também reduz os benefícios ao diluir as propostas do governo. Essa análise de custo-benefício levou o governo Uribe a retirar sua mais recente proposta fiscal, em dezembro de 2004. O governo havia proposto uma reforma do IVA, mas os legisladores preferiam elevar a taxação do patrimônio, de modo que optou por manter o *status quo*.

Em suma, a experiência colombiana mostra como mudanças no equilíbrio de poder entre o Executivo e os demais poderes afetam a aprovação de reformas fiscais. Nas décadas anteriores, o Congresso basicamente referendava as reformas fiscais que o Executivo lhe submetia, com freqüência por meio de leis de emergência. A partir do começo da década de 1990, no entanto, cresceu o envolvimento do Legislativo na elaboração de pacotes tributários. O Congresso aprovou oito reformas tributárias desde 1990, mas tende a diluir as reformas durante os debates, não somente no que se refere à arrecadação, mas também, o que é mais importante, em termos da qualidade das reformas. Do mesmo modo, em décadas anteriores, o Judiciário não desempenhava qualquer papel significativo no processo de aprovação de reformas. Todavia, a maior independência e poder que a revisão da constituição lhe deu para supervisionar a aprovação de leis limitou drasticamente o espaço para manobras, tanto do Executivo quanto do Legislativo, em questões tributárias.

<sup>7</sup> Para uma análise do impacto do sistema Hare sobre a fragmentação dos partidos, ver o Capítulo 7, Boxe 7.1.

## **Brasil: inação em face da incerteza**

O Brasil é um caso desconcertante. Tem um sistema fiscal pesado e ineficiente que vem resistindo a uma reformulação total mais que necessária. Entretanto, no decurso das duas últimas décadas, as arrecadações cresceram e a produtividade dos principais impostos é muito boa em comparação com a de outros países latino-americanos. O Brasil tem hoje a mais alta carga tributária na América Latina e uma das mais elevadas entre os países em desenvolvimento. Uma república federativa, o Brasil é, do ponto de vista fiscal, um dos países mais descentralizados da América Latina – tanto assim que a principal fonte de receita fiscal, o IVA, é arrecadada principalmente no nível estadual, uma característica raramente observada nos países em desenvolvimento. Tal como em outros países descentralizados, os desequilíbrios verticais entre os estados são em parte compensados por transferências de receitas tributárias do governo central para os estados. A possibilidade que têm os estados de recorrer a receitas de IVA diminui a probabilidade de apresentarem grandes *deficits* que às vezes podem estar associados a elevados desequilíbrios verticais, sob pena de criar ineficiências e problemas de coordenação e competição entre os estados. Como conseguiu o Brasil superar os problemas de coordenação e cumprimento das regras de seu complexo sistema fiscal? Como veremos, grande parte da resposta está na combinação de um Executivo poderoso e de um forte órgão de administração fiscal.

As receitas fiscais brutas do governo federal cresceram de uma média de 16,5% do PIB, em 1985-1989, para 24,4% em 2000-2002. A carga tributária nacional total subiu de 24%, em 1985-1989, para 34% do PIB em 2000-2002, pois os impostos estaduais e municipais também aumentaram. Previa-se que ascenderia a 38% do PIB em 2005, uma taxa aproximadamente igual à do Reino Unido na década de 1990.

O elemento central do sistema fiscal é a versão brasileira do IVA, o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS). Cobrado pelos estados, ele representa cerca de um terço de todas as receitas fiscais, excluindo-se a receita previdenciária. Como resultado de emendas à Constituição de 1988, que deu aos governadores um papel central como parte da transição para a democracia, os estados foram autorizados a fixar diferentes alíquotas para o ICMS. A constituição também aprofundou o processo de descentralização fiscal ao aumentar os repasses para os municípios e estados de parte das principais receitas tributárias federais, ou seja, o imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados (IPI). Essas transferências representam atualmente 3% do PIB, ou cerca de metade das receitas federais com esses impostos.

A constituição impôs outras inflexibilidades no uso de recursos fiscais, reduzindo a liberdade do Poder Executivo. Isso tem levado o governo federal a recorrer a impostos que não são repassados aos municípios e aos estados, o que contribui para um sistema tributário cada vez mais ineficiente. As duas principais fontes de receitas adicionais são a contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF), criada no fim de 1993, depois abolida e recriada várias vezes desde então; e a contribuição para o financiamento da Seguridade So-

*Um Executivo poderoso e uma administração fiscal competente e respeitada podem não ser suficientes para introduzir reformas profundas no sistema tributário.*

*O caso do Brasil ilustra a enorme dificuldade de se passar para um novo equilíbrio, sobretudo quando o sistema tornou-se mais complexo.*

cial (COFINS), associada a aumentos nas alíquotas tributárias e a uma série de decisões judiciais que favoreceram o governo federal. Desde meados da década de 1990, receitas provisórias (chamadas de “extraordinárias”) tornaram-se lugar-comum e passaram a ser amplamente usadas. Essas receitas extraordinárias chegaram a um pico de mais de 3% do PIB em 1999 e contribuíram com 2,5% do PIB em 2000-2002, em média, parecendo indicar que os impostos provisórios foram um sucesso como instrumentos de arrecadação. Não obstante, como resultado deles, a estrutura do sistema tributário deteriorou-se.

Tal como na Colômbia, a nova constituição criou inflexibilidades fiscais que debilitaram o governo central e reduziram os poderes discricionários do Executivo em matéria tributária. No entanto, ao contrário do que ocorreu na Colômbia, o Executivo foi capaz de recuperar a capacidade de impor suas preferências fiscais. Os governadores estaduais tiveram um papel central durante a transição democrática, mas seu poder diminuiu com a passagem do tempo (como se observou no Capítulo 4), em parte devido aos significativos poderes do Executivo para influir na agenda legislativa e angariar apoio para a aprovação de projetos de lei. Em questões fiscais, os governadores derivaram força de suas substanciais atribuições tributárias, assim como da prerrogativa dos estados de possuir bancos e empresas públicas. Contudo, depois da estabilização monetária obtida pelo Plano Real (1994), a situação fiscal dos estados deteriorou-se. Como condição para a concessão de socorros financeiros, o governo federal conseguiu impor a privatização de bancos e empresas públicas, bem como outras condições. Isso culminou com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, que funciona como um mecanismo para aumentar a eficácia do sistema tributário subnacional e atenua o problema do fundo comum do sistema tributário federal (Boxe 8.1).

Uma administração tributária eficaz também tem sido decisiva para manter a produtividade do sistema tributário, malgrado sua complexidade. Desde sua criação, em 1969, a Secretaria da Receita Federal (SRF) tem contado com o apoio do governo e da sociedade em geral, em parte devido a uma longa tradição de uma administração pública forte que remonta ao processo de formação dos principais órgãos públicos durante o Império, no século XIX. O Brasil foi um dos primeiros países do mundo a adotar um IVA abrangente, que em 1971 gerava receitas equivalentes a 26% do PIB. Durante as décadas de 1980 e 1990, os auditores fiscais no âmbito federal, cujo número passava de 13.000, contavam-se entre os funcionários públicos de carreira mais bem remunerados do Brasil. O recrutamento meritocrático e a baixa rotatividade têm sido características permanentes da SRF, salvo durante o governo Collor (1990-1992), que politizou e secretaria a reduziu sua autonomia administrativa e funcional.<sup>8</sup> Desde então, a modernização prosseguiu sem interrupção e fortaleceu-se a capacidade da SRF de fazer cumprir as leis fiscais. Informações sobre arrecadação de impostos, legislação fiscal e serviços de atendimento ao contribuinte estão disponíveis na Internet. Cerca de 90% das declarações de imposto de renda das pessoas físicas são feitas pela Internet, e todas as declarações de renda das pessoas jurídicas são apresentadas por meios eletrônicos. Uma lei de 2001 autoriza a quebra do sigilo bancário no caso de processo administrativo ou procedimento fiscal. Paradoxalmente, a eficácia do órgão de administração tributário talvez tenha diminuído a pressão no sentido de uma reforma geral do complexo sistema de impostos.

Como já se observou, o Poder Executivo pôde, graças a suas atribuições, disciplinar as relações fiscais entre o governo central e os governos subnacionais e também fortalecer a capacidade de supervisão do órgão de administração tributária. No entanto, o governo federal não foi

<sup>8</sup> Melo (2004).

**Boxe 8.1****A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil, mecanismo intergovernamental de cumprimento das normas**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) brasileira, aprovada em maio de 2000, impõe ordem e responsabilidade ao gasto dos estados por meio de um quadro geral para o planejamento, a execução e a preparação de relatórios orçamentários aplicável a todos os níveis de governo. Com relação às arrecadações, a lei exige a retenção de transferências federais discricionais para os estados e municípios que não arrecadem seus próprios impostos de maneira eficaz. Essa disposição reforça a emenda constitucional de 1993, que permite ao governo federal reter as transferências para os estados que não cumpram suas obrigações com o governo federal. A LRF exige a publicação, em cada nível de governo, de uma análise do impacto das isenções tributárias no ano em que entram em vigor e nos dois anos seguintes. Além disso, exige que os governos que criarem uma despesa obrigatória de caráter continuado compensem essa despesa com um aumento permanente de receita ou uma redução permanente de outras despesas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem algumas conseqüências notáveis sobre o processo de formulação de políticas geral (“global”). Em particular, diminui o poder dos governadores para influir na política nacional, já que os estados devem assumir uma responsabilidade maior por seus próprios problemas fiscais, reduzindo assim sua capacidade de usar o governo federal como refém por motivos fiscais.

capaz de executar uma reforma tributária completa, o que ilustra a imensa dificuldade de passar para um novo equilíbrio, sobretudo quando o sistema tornou-se mais complexo. No fim de 1997, e não pela primeira vez, começou a ganhar corpo a idéia de uma profunda reorganização fiscal. O governo cogitou algumas propostas bastante radicais. A principal proposta recomendava o abandono do imposto sobre o faturamento e dos impostos em cascata,<sup>9</sup> assim como os IVAs estaduais, e sua substituição por três novos impostos: um IVA federalizado, consistente e de base ampla; um novo imposto de consumo federal sobre um pequeno número de bens e serviços; e um imposto de consumo municipal. Depois das crises asiática e russa e de sua eleição para um segundo mandato, o Presidente Fernando Henrique Cardoso resolveu levantar a questão em público, em 1999. Ao longo dos 18 meses seguintes, a reforma fiscal dominou o debate político. Por fim, foi impossível coordenar a iniciativa, e o resultado foi oposição e impasse. Ainda que, superficialmente, possa ter parecido uma situação em que o Executivo não exerceu pressão suficiente para a reforma, quando se pensa na complexidade da mudança esperada, o

<sup>9</sup> Impostos em cascata são aqueles “em que um produto é taxado mais de uma vez à medida que ele avança da produção até a venda final no varejo” (Wikipedia, 2005). Por exemplo, alguns impostos de consumo (sobretudo aqueles nos quais um produto é taxado em mais de uma fase da produção) são impostos em cascata.

resultado não surpreende. Havia incerteza a respeito da receita que o novo sistema fiscal produziria, incerteza quanto à permanência ou não das regras de compensação entre governos e incerteza no que se refere à preservação da distribuição entre os estados.<sup>10</sup>

Assim, embora todos concordem com que o sistema de impostos indiretos no Brasil precisa ser reformado, de modo a eliminar os impostos em cascata, não se chegou a um consenso sobre como fazê-lo. Ainda que, de modo geral, o presidente da república consiga fazer passar sua própria agenda, a reforma do sistema tributário tem sido impedida sobretudo pelos incertos efeitos fiscais que poderia ter uma reforma dessa natureza, não só sobre a arrecadação tributária agregada, como também sobre a receita tributária de cada estado e sua composição. São Paulo, por exemplo, perderia receita com a adoção de um IVA geral que incidisse sobre o consumo, mas teria sido beneficiado pela eliminação do IVA sobre as exportações; já no caso do Paraná, os efeitos teriam sido o oposto disso. A dificuldade de calcular se os ganhos neutralizariam as perdas, combinada com a aversão à perda de receita, fez com que fosse difícil organizar uma frente política que garantisse a aprovação da reforma.

Em 2003, o governo do Presidente Lula retomou a ação concertada para chegar a um consenso em relação à reforma tributária. Originalmente, os sustentáculos da reforma eram a unificação do IVA, a consolidação dos 27 códigos dos estados e do Distrito Federal em um único imposto de valor adicionado nacional e a conversão dos principais impostos em cascata em um imposto não-cumulativo. Embora a reforma fosse planejada para ser neutra no que se refere às arrecadações em todos os níveis de governo, o Congresso não a apoiou. O governo resolveu concentrar-se em medidas que tinham maior probabilidade de ser aprovadas e adiou ou arquivou os aspectos mais polêmicos da reforma. Assim, a unificação do IVA foi adiada para 2005, e o número de alíquotas tributárias autorizadas foi reduzido para cinco (e não para um). A reforma proposta dos impostos em cascata foi diluída. Além disso, concedeu-se um alívio fiscal às exportações e aos bens de capital. O governo federal pôde comemorar um êxito parcial com a substituição da tributação sobre a folha de pagamentos com um imposto sobre o faturamento e a prorrogação de dois impostos provisórios. O preço, porém, foi uma transição para impostos de menor qualidade. Apesar de todo o progresso no processo de negociação, os políticos levaram a melhor. A existência de tantos interesses e de tantos atores numa questão dessa complexidade fez com que o processo de reforma fosse temporariamente engavetado em 2004. O maior problema, mais uma vez, foi a incerteza criada pela natureza multidimensional da reforma.

Embora a reforma geral do sistema tributário não tenha sido possível, nas últimas décadas o governo pôde aprovar várias pequenas reformas por meio de legislação ordinária. Delas resultaram algumas mudanças importantes, como a reestruturação do sistema de taxação das empresas, a adoção de normas para coibir os preços de transferência e a criação de um novo sistema, simplificado, para a tributação de pequenas empresas.

Em suma, o caso brasileiro demonstra claramente que embora um Executivo poderoso e uma administração fiscal competente e respeitada contribuam para o cumprimento do código tributário e para induzir um comportamento cooperativo, tanto por parte dos níveis subnacionais de governo quanto dos contribuintes em geral, podem não bastar para a adoção de reformas profundas no sistema tributário. Vencer a dependência da trajetória percorrida é difícil se são muitos os atores e se, para reformar o sistema tributário, houver necessidade de reformas multidimensionais que criam incertezas com relação aos efeitos sobre a receita para cada um dos atores.

---

<sup>10</sup> Werneck (2000).



## Guatemala: uma análise dos alicerces políticos da baixa tributação

Há na Guatemala um amplo consenso social e político em favor do aumento da carga tributária, mas as tentativas de fazê-lo de modo substancial têm fracassado repetidamente. Uma razão importante para isso tem sido a ausência de uma contrapartida política efetiva à força do setor empresarial.

A arrecadação tributária na Guatemala sempre foi uma das mais baixas da América Latina. Na segunda metade da década de 1980, a carga tributária representava uma média de 7,9% do PIB, e caiu ainda mais, para somente 7,4% do PIB, na primeira metade da década de 1990. Após a estabilização da economia e uma série de reformas tributárias, a arrecadação cresceu significativamente, alcançando 8,9% do PIB, na segunda metade da década de 1990, e 10,2% do PIB em 2000-2002.

Os acordos de paz assinados em 1996 foram importantes para esses resultados positivos. Com o objetivo de financiar as despesas sociais e de infra-estrutura apontadas como prioritárias para assegurar a paz, houve um amplo consenso quanto a uma carga tributária de 12% — uma meta que originalmente deveria ser alcançada em 2000. A maior parte do aumento na receita tributária foi gerada não por impostos sobre os lucros das empresas ou pelo imposto de renda, mas pelo IVA, que saltou de 2,5% para 4,4% do PIB entre o começo da década de 1990 e 2000-2002. A arrecadação do imposto de renda cresceu, mas apenas de 1,6% para 2,4% do PIB, por meio da criação de um novo imposto, conhecido pela sigla IEMA.<sup>11</sup> Contudo, mesmo esse avanço incompleto mostrou-se efêmero. Em 2004, o novo imposto foi derrubado pelo Tribunal Constitucional em resposta a ações judiciais empreendidas por organizações do setor privado, e a receita tributária permaneceu no nível de 10,3% em 2004, o mesmo de 2003. Novas tentativas do governo de Óscar Berger para atingir a meta de 12% têm enfrentado a oposição não só de grupos empresariais como também, surpreendentemente, de certas organizações populares.<sup>12</sup>

Abundam na história da Guatemala exemplos de tentativas malogradas para aumentar a taxaço. Durante o governo de Julio César Méndez Montenegro (1966-1970), o ministro das Finanças, Alberto Fuentes Mohr, foi afastado do cargo depois de lutar por uma reforma tributária à qual alguns grupos empresariais se opunham. Em 1982, durante o governo *de facto* de Efraín Ríos Montt, todo o alto escalão econômico foi demitido depois de tentar impor um pacote de ambiciosas reformas tributárias para reduzir o *deficit* fiscal. Em 1984, o novo governo militar de Óscar Humberto Mejías Víctores decretou vários novos impostos de exportação e de consumo e aumentou outros, provocando a oposição de organizações empresariais. Em retaliação, esses grupos deixaram os bens afetados pelos impostos nos armazéns da alfândega e empreenderam medidas bem-sucedidas para a revogação das medidas.<sup>13</sup>

A influência dos interesses empresariais em questões fiscais deixou marcas na Constituição de 1985, que só autoriza o Estado a arrecadar impostos por meio de “cadeados constitucio-

*A eficiência com que o setor empresarial tem impedido o aumento da arrecadação tributária na Guatemala deve-se à relativa fraqueza das instituições do Estado.*

<sup>11</sup> Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias.

<sup>12</sup> ASIES (2005).

<sup>13</sup> ASIES (2005).

nais” que impedem qualquer tipo de “dupla tributação”. Essa disposição legal tem sido invocada em diversas ocasiões, além da recente revogação do IEMA. Em 1987-1988, por exemplo, durante o governo de Vinicio Cerezo, o Programa de Reorganização Nacional perdeu sua base econômica quando impostos que haviam sido aceitos anteriormente pelos setores empresariais foram mais tarde impugnados com base nas disposições da nova constituição.

Como mostra essa breve história da tributação, a capacidade de grupos privados de bloquear ou revogar medidas fiscais está profundamente arraigada na Guatemala. Em todo o mundo, as organizações empresariais defendem seus interesses de várias maneiras, dependendo das oportunidades de influência oferecidas pelo sistema político. Como vimos no Capítulo 5, é mais provável que o empresariado se mobilize contra a adoção de uma determinada política pública quando seus custos são imediatos e certos. Esse é o caso de vários impostos, como os impostos diretos sobre os lucros das empresas. Não surpreende, pois, que certas organizações empresariais na Guatemala se oponham a tentativas de aumentar a taxação. O que é preciso explicar é por que são tão eficientes na consecução de seus objetivos. A explicação está, em parte, no fato de que o setor empresarial tem estado tradicionalmente sob o controle de um pequeno número de famílias e concentra-se em poucos setores da atividade econômica, principalmente agricultura e comércio. Essas duas características, de acordo com a análise do papel do empresariado feita no Capítulo 5, atenuaria problemas da ação coletiva e levaria a uma participação mais intensa e eficaz do empresariado. No entanto, isso não explica inteiramente o que acontece. A eficiência com que o setor empresarial exerce influência sobre as políticas públicas na Guatemala reside essencialmente na relativa fraqueza institucional do Estado.

Como explica a Associação de Pesquisa e Estudos Sociais da Guatemala (ASIES), um destacado grupo de pesquisas sobre políticas públicas, “um governo que começa quase do zero a cada quatro anos, partidos políticos que não sabem se vão sobreviver legalmente depois de governarem, e um movimento social difuso, sem significativa representatividade e com pouca capacidade para formular e apresentar propostas de políticas, não criam um contexto adequado para uma participação organizada do empresariado, com foco no longo prazo. O contexto é antes apropriado para o desenvolvimento de interesses empresariais estreitos e de curto prazo, que prevalecem no exercício de sua influência desmesurada”.<sup>14</sup>

Um exemplo claro da eficiência do setor empresarial em face de instituições fracas é a história recente do Pacto Fiscal. Quando ficou evidente que seria impossível atingir a meta de uma carga tributária de 12% em 2000, como tinha ficado ajustado nos acordos de paz, em 1998, a Comissão de Acompanhamento dos Acordos de Paz concordou, a pedido do governo, em protelar a meta para 2002. Com o adiamento, tomou-se uma série de medidas adicionais: prorrogação de um imposto provisório (IEMA); eliminação das deduções relativas ao IVA e ao imposto de renda; mudanças na Lei de Zonas Francas; reimposição do imposto único sobre bens imóveis (IUSI); contratação de auditores de atividades na área de comércio exterior; e, sobretudo, a promoção de um processo de consulta sobre um Pacto Fiscal, sob os auspícios do ministério de Finanças Públicas e da própria Comissão de Acompanhamento.

Um grupo renomado de profissionais preparou o projeto de um Pacto Fiscal em consulta com diversos grupos econômicos e políticos. Após a apresentação pública do documento de base, as questões foram amplamente divulgadas e debatidas, num processo fecundo e com alto nível de participação, que incluiu representantes de universidades, cen-

<sup>14</sup> ASIES (2005).

tros de estudos, sindicatos profissionais, organizações de *campesinos*, organizações femininas, câmaras de comércio, grupos de consulta departamentais, comitês mistos e não-mistos, instituições de paz, organizações não-governamentais (ONGs) e federações de cooperativas. Os partidos políticos tiveram uma participação limitada, embora ela se intensificasse nitidamente na época da assinatura do pacto. O bem-sucedido processo chegou ao fim com a assinatura do Pacto Fiscal pelos chefes dos três poderes da república, juntamente com a Comissão de Acompanhamento e representantes dos grupos sociais, políticos e econômicos participantes.

No clima político do momento, que não era particularmente auspicioso para o setor empresarial, destacados representantes do setor privado participaram do processo e o apoiaram, adotando uma atitude de diálogo e cooperação, mesmo com relação a questões que afetavam diretamente seus interesses, como as reduções de impostos e as isenções fiscais (embora não em relação aos “cadeados constitucionais”).<sup>15</sup> No entanto, pouco tempo depois, a balança de poder moveu-se novamente em favor do setor empresarial — e o Pacto Fiscal nunca foi posto em vigor integralmente. Embora as autoridades supremas do Estado houvessem apoiado formalmente o processo e vários partidos políticos tivessem endossado o documento no último momento, por fim os poderes Executivo e Legislativo não apoiaram o pacto por diversos motivos políticos.

A nova reforma tributária proposta em 2004 pelo Presidente Óscar Berger, tampouco obteve apoio político. Paradoxalmente, nessa ocasião a oposição mais forte não veio do setor empresarial, mas de um grupo de organizações populares e de ONGs. Apesar da tentativa do projeto de incorporar medidas de progressividade tributária e de controle da evasão fiscal, tais organizações decidiram rejeitar as mudanças, que, em seu entender, provinham de um governo que consideravam ligado muito de perto ao setor empresarial.

O resultado foi a volta ao *status quo*, no qual a falta de confiança na capacidade do Estado, no contexto de um sistema em que os partidos têm pouca disciplina e são relativamente pouco programáticos, confere grande poder de fato a grupos que tendem a se opor a tentativas de reformas.

### **Paraguai: estabelecer as bases de uma importante mudança**

Em nítido contraste com o Brasil, o Paraguai não tem a tradição de uma administração pública forte que seja respeitada pelo público e facilite o cumprimento do código fiscal. Contudo, ao contrário do sistema tributário brasileiro, o do Paraguai está livre de muitas das complexidades da descentralização e da diversidade de interesses e receios que têm impedido o Brasil de promover a uma reforma de seu sistema tributário. Uma recente reforma tributária foi possibilitada pelo fato de um partido progressista ter-se aliado ao Executivo para responder a exigências públicas de transparência e eficácia.

A carga tributária no Paraguai é uma das mais baixas da América Latina. As receitas fiscais do governo central cresceram pouco entre o fim da década de 1980 e 2000-2002: de 8,5% para 9,7% do PIB. Não existe imposto de renda para pessoas físicas, as alíquotas de ou-

<sup>15</sup> Várias razões contribuíram para essa mudança de posição por parte da comunidade empresarial. O empresariado havia, de modo geral, feito oposição ao recém-eleito presente Alfonso Portillo, o que teve como resultado uma queda em sua influência na conjuntura. Nesse contexto, a efetiva mobilização do resto da sociedade em torno dos acordos de paz e a pressão da comunidade internacional incentivaram os líderes empresariais a demonstrar cooperação, de preferência a correr o risco de ficar isolados.

tros impostos são baixas, as isenções são muitas e a evasão é generalizada,<sup>16</sup> sendo que isso reflete uma administração fiscal muito deficiente e mal financiada, além de uma alta taxa de informalidade na economia.

A partir de 1990, quando o Paraguai voltou à normalidade democrática e assistiu à redução das barreiras tarifárias em seus grandes vizinhos, Argentina e Brasil, começou a romper-se um paradigma, que já durava cinquenta anos, de contrabando entre suas fronteiras com esses países. Uma das primeiras medidas destinadas a pôr fim ao alto nível de informalidade foi a legislação de reforma tributária, a Lei nº 125/91. A lei original tinha um viés antiindustrial, ao passo que o setor agrícola praticamente não era tributado. Nenhum imposto de renda incidia sobre as pessoas físicas, nem era muito difícil para as pequenas empresas ficar isentas do IVA. De início, a lei tinha duas características: dava considerável flexibilidade ao Executivo, que podia decidir que artigos aplicar, e permitia até uma certa margem para que o Executivo decidisse a alíquota e a base de vários impostos. Diversos aspectos da lei e de sua regulamentação eram ambíguos e sujeitos a interpretação, abrindo com isso a possibilidade de uma série de mudanças. Tirando proveito de sua autoridade para apresentar projetos sobre questões tributárias, bem como projetos que tinham como alvo o setor privado, o Congresso aprovou 42 leis de reforma no decurso do decênio seguinte,<sup>17</sup> acrescentando várias isenções, sobretudo para o setor industrial. A principal delas foi um alívio fiscal de cinco anos sobre todos os impostos para as firmas que apresentassem projetos de investimentos razoáveis, mesmo que nunca viessem a ser executados. Evidentemente, isso permi-

tia que qualquer empresa pudesse se habilitar a uma desoneração fiscal, renovando-a seguidamente.

***Mesmo nos sistemas tributários deficientes, são possíveis reformas significativas quando as circunstâncias políticas se alteram de maneira a permitir ao Poder Executivo e a políticos de espírito público adotar mudanças radicais.***

Embora a alíquota do imposto sobre lucros fosse mantida em 30%, em média as empresas pagavam efetivamente um décimo disso, graças a isenções e alternativas quase legais. Além disso, grupos agrícolas política e economicamente poderosos, bem representados no governo e no Congresso, impediam a atualização dos valores das terras para fins de taxaço. Em parte como consequência disso, o valor da base de tributação das terras agrícolas no Paraguai não passa, em média, de 5,6% de seu preço de mercado.<sup>18</sup> O setor agrícola responde por mais de 20% do PIB, mas contribui diretamente com menos de 2% da receita tributária total, pois a taxaço extremamente baixa das terras faz com que seja muito barato

manter propriedades fundiárias improdutivas no Paraguai. Só recentemente se criou um imposto de renda para pessoas físicas, mas não se espera que ele seja efetivamente aplicado ainda por vários anos. A alíquota do IVA, de 10% (a mais baixa da América Latina), também tinha numerosas isenções, muitas adotadas por meio de emendas, na década de 1990. (A maioria dessas isenções foi eliminada por uma lei aprovada em 2004.) Outro imposto indireto importante é o imposto de consumo sobre o óleo *diesel* (usado por 85% dos veículos no país). Como o preço do *diesel* é regulamentado, a alíquota do imposto tem sofrido várias

<sup>16</sup> O FMI (2005) estima que a evasão fiscal atinja entre 45% e 55% do IVA.

<sup>17</sup> Banco Mundial (2003).

<sup>18</sup> Molinas, Pérez-Linán e Saiegh (2005).

modificações, resultado de negociações entre a companhia petrolífera estatal, a Petropar, o governo central e o setor agrícola.

Ao longo de sua história, o Paraguai teve um sistema político bipartidário. Os colorados mantiveram-se no poder durante mais tempo, ainda que por meios não-democráticos, até o começo da década de 1990. As tentativas de reformar o sistema tributário tiveram início em 2001, mas os repetidos esforços nunca ganharam força suficiente para passar pelo Congresso, principalmente em virtude da crescente debilidade e da baixa credibilidade do governo, do elevado grau de fragmentação do Partido Colorado e da resoluta oposição movida pelo Partido Liberal no Congresso. Um novo partido reformista, Pátria Querida, ganhou considerável popularidade durante a campanha para a eleição presidencial em 2003, concorrendo com uma plataforma de mudanças e de combate à corrupção, um problema crônico no país. O partido era dirigido por um grupo de tecnocratas progressistas oriundos de vários setores da sociedade, sobretudo do setor empresarial. Isso fez com que se rompesse a hegemonia bipartidária. Embora o candidato colorado, Nicanor Duarte Frutos, ganhasse a eleição, seu partido não conquistou maioria no Congresso, cujas cadeiras ficaram divididas mais ou menos equitativamente entre os três partidos: o Colorado, o Liberal e o Pátria Querida. Acresce que Duarte provinha da facção reformista do Partido Colorado e, ainda que sua retórica fosse populista e voltada para os eleitores rurais em pior situação econômica, na prática suas políticas eram pragmáticas e reformistas e com isso enfrentaram certa resistência por parte da facção tradicional de seu próprio partido.

Duarte foi eleito com base na promessa de atacar a corrupção nos níveis mais altos da sociedade. Logo depois de empossado, substituiu os altos escalões do governo por pessoas reconhecidas pela integridade, profissionalismo e independência em relação à máquina tradicional do Partido Colorado. O processo incluiu a substituição dos diretores dos órgãos fiscais e alfandegários (vistos como as instituições mais corruptas do Paraguai) e o franco apoio a um grupo de tecnocratas para a formulação de políticas. A seguir, o governo propôs sua própria agenda ambiciosa de reformas. Um de seus aspectos mais importantes era a reforma tributária. Em sua versão mais pura, o anteprojeto eliminava as isenções tributárias e equiparava em 10% as alíquotas dos impostos diretos e indiretos, fortalecia a administração fiscal, que ganhava independência e obrigação de prestar contas, e aumentava seu financiamento, designando-lhe uma porcentagem da arrecadação. O governo reuniu todos os esforços para incluir o mais amplo conjunto possível de grupos no diálogo sobre a reforma tributária, como entidades da sociedade civil, grupos empresariais e organizações sindicais. Com o objetivo de criar uma pressão externa adicional, o governo conseguiu que organizações multilaterais e bilaterais de desenvolvimento se comprometessem a proporcionar financiamento condicionado a um programa do FMI. No fim, o Partido Colorado, situacionista, apoiou a lei, o Partido Liberal opôs-se a ela, e o Pátria Querida ficou numa excelente posição de negociação para apoiar a lei, sob a condição de que se eliminassem certos aspectos rejeitados por alguns de seus grupos. Com isso, o Pátria Querida tornou-se o principal ator com poder de veto. No final das contas, a lei acabou diluída. A parcela de impostos a ser paga pelo setor agrícola aumentou, mas continuou sendo baixa. Não obstante, graças a uma substancial ampliação da base tributária e à eliminação de algumas isenções chocantes, acredita-se que, em longo prazo, a lei venha a aumentar a arrecadação de receitas tributárias em 1,3% do PIB.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> FMI (2005).

Embora a nova lei (Ley de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal) claramente aponte na direção correta, na prática os tradicionais grupos de pressão continuam a tentar junto ao Congresso a procrastinação de alguns de seus aspectos. (O Executivo tem o poder de decidir em que época os artigos da lei entram em vigor.) Surpreendentemente, mesmo antes que a lei passasse a vigorar, o novo governo conseguiu elevar a receita tributária em 40%, entre agosto de 2002 e 2003, em parte mediante algumas medidas de eficiência, mas sobretudo como resultado de um maior cumprimento do código fiscal e de uma redução na corrupção interna da administração tributária.

A experiência do Paraguai indica que em sistemas tributários gravemente deficientes são possíveis reformas substanciais quando as circunstâncias políticas alteram-se de maneira a permitir ao Executivo e a políticos de espírito público que adotem mudanças radicais. A história, por certo, ainda está se desenrolando. Persistem dois desafios principais. Primeiro, a administração fiscal e a alfandegária não contam com recursos suficientes nem têm independência para cumprir adequadamente sua missão. Os êxitos recentes na arrecadação talvez não sejam sustentáveis, a menos que os recursos e as atribuições da administração tributária aumentem e sejam mantidos no novo nível. Em segundo lugar, pode repetir-se a tendência à erosão da lei por meio de emendas. É possível que o Congresso inicie reformas que beneficiem interesses privados, que são muito fortes e exercem influência junto aos partidos e a certos políticos. Como os outros estudos de caso destacaram, o Executivo deve exercer seu poder para impedir que tais tendências corroam uma reforma tributária muito promissora.

## Conclusão

Por que alguns países apresentam receitas tributárias mais altas em relação a seus PIBs do que outros? Por que alguns países optam por impostos indiretos, ao passo que outros preferem impostos diretos? Por que alguns países têm regimes fiscais simples, enquanto outros dão preferência a estruturas complexas com grande número de isenções? Por que é tão difícil mudar a tributação?

Para responder a essas perguntas, este capítulo examinou alguns aspectos políticos e institucionais do processo de formulação de políticas. Baseando-se nas experiências do Brasil, da Colômbia, da Guatemala e do Paraguai, a análise concluiu que as diferenças na tributação refletem, em grande medida, diferenças nas instituições e estruturas políticas, que interagem com algumas características importantes das políticas tributárias. Os efeitos profundos da tributação em toda a economia fazem com que soluções cooperativas sejam difíceis quando é grande o número de atores. A natureza de fundo comum da arrecadação tributária cria incentivos para que os acordos de cooperação não sejam cumpridos. São necessários também mecanismos coercitivos que façam com que as leis tributárias sejam cumpridas. Esses problemas podem ser graves em países com regimes fiscais descentralizados, mormente se as autoridades subnacionais têm muitas atribuições em comparação com o Poder Executivo, e de modo geral em países em que o poder político está fragmentado. Os sistemas tributários exibem alto grau de dependência da trajetória percorrida devido à resistência das elites, à incerteza quanto às conseqüências das reformas sobre a arrecadação tributária, aos interesses estratégicos de governos ou partidos fracos em sistemas políticos polarizados e à dificuldade de instituir mecanismos para fazer cumprir as leis. É mais fácil superar a dependência da trajetória em sistemas mais centralizados, principalmente quando o equilíbrio de poder favorece o Executivo e há líderes fortes.

# A politização dos serviços públicos<sup>1</sup>

*Como a regulação [...] às vezes é usada para promover objetivos de redistribuição ou ideológicos [...], ela pode ser altamente politizada.*

– Oliver Williamson, *Public and Private Bureaus*

O processo de formulação de políticas (PFP) influi bastante na qualidade da regulação dos serviços públicos (como os de telecomunicações, eletricidade, gás, água e saneamento e congêneres). Tal como em outros campos de política, a estabilidade, a adaptabilidade, a credibilidade e a transparência das políticas públicas dependem da forma como são propostas, discutidas e postas em prática. A regulação dos serviços públicos não surge unicamente de critérios técnicos que visam a criar o sistema de incentivos economicamente ideal. Na prática, os mecanismos e as instituições regulatórias são produtos de negociações políticas complexas, que por sua vez são afetadas pelas características inerentes aos setores regulados e pelas instituições políticas subjacentes. Em cada país, essas instituições são moldadas pela história, pelos valores e por outros fatores peculiares do país. Todos esses fatores estabelecem os limites dentro dos quais os atores desses processos podem atuar.

Ao contrário da política tributária, analisada no Capítulo 8, cuja formulação reflete o processo geral de formulação de políticas do país, no processo de formulação de políticas referente ao setor de serviços públicos influem não só a forma como são formuladas as políticas em geral em cada país, mas também as características e instituições específicas de tais setores. As políticas de reforma muitas vezes alteram a organização institucional interna desses setores. Por isso, as reformas também podem afetar o modo como as políticas serão elaboradas no futuro. Assim, enquanto as normas políticas básicas gerais tendem a persistir no tempo, os elementos relevantes do jogo político na área dos serviços públicos tendem a modificar-se consideravelmente durante o processo real de reforma desses setores. Isso acontece porque surgem novos agentes decisivos (como empresas novas), novas formas de interação (com base, por exemplo, em contratos explícitos ou novas condições jurídicas) e novos alinhamentos políticos por motivos estratégicos ou ideológicos (a favor ou contra certas formas de propriedade).

---

<sup>1</sup> Este capítulo baseia-se em Bergara e Pereyra (2005).

Por que as políticas regulatórias são tão suscetíveis à politização? A explicação está em três aspectos característicos do setor. Primeiro, os serviços públicos requerem grandes investimentos, específicos e permanentes, em capital fixo (que os economistas chamam “custos irrecuperáveis”, porque não podem ser recuperados e destinados a outros usos). Segundo, os serviços públicos apresentam grandes economias de escala e de escopo. Por exemplo, pode-se gerar eletricidade a menor custo com geradores que ultrapassam determinada dimensão, e o mesmo se pode dizer de estações de tratamento de águas. Embora a eletricidade e a água possam ser fornecidas por diferentes provedores, não faz sentido que cada um deles tenha sua própria rede de distribuição. Terceiro, os serviços públicos são consumidos por grupos muito grandes da população.

Embora nenhuma dessas características seja decisiva, a combinação das três atua em favor da politização da regulação dos setores. Como observam Spiller e Tommasi:

Primeiro, o fato de que um grande componente dos investimentos em infra-estrutura é irrecuperável implica que, uma vez feito o investimento, o operador estará disposto a continuar operando enquanto as receitas operacionais excederem os custos operacionais. Como estes não incluem um rendimento sobre os investimentos irrecuperáveis (mas apenas sobre o valor alternativo desses ativos), a empresa estará disposta a operar até mesmo se os preços forem inferiores ao custo médio total. Segundo, as economias de escala implicam que, no caso da maioria dos serviços públicos, haverá poucos fornecedores em cada localidade. Por conseguinte, as operações de serviços públicos serão sempre cercadas por um odor de monopólio.

Por fim, o fato de que os serviços públicos tendem a ser de consumo de massa e, por consequência, que o conjunto dos consumidores se aproxima quantitativamente do conjunto dos eleitores implica que os políticos e os grupos que defendem interesses especiais preocupam-se com os preços dos serviços públicos. O consumo de massa, as economias de escala e os investimentos irrecuperáveis oferecem ao governo (nacional ou subnacional) a oportunidade de comportar-se de forma oportunista em relação à empresa que realiza o investimento. Por exemplo, uma vez feito o investimento, o governo pode procurar restringir a flexibilidade da empresa para estabelecer preços, exigir que adote mecanismos especiais para os investimentos, as compras ou a contratação de pessoal, ou pode restringir o movimento de capital. Todos esses recursos constituem tentativas de expropriar o rendimento dos ativos irrecuperáveis da empresa por meio de medidas administrativas. Portanto, a expropriação pode ser indireta e realizar-se por meios sutis.<sup>2</sup>

Embora o risco de expropriação das empresas de serviços públicos seja alto, este é somente um dos riscos políticos que podem estorvar o funcionamento do setor de serviços públicos. Outro risco é a tentativa de captação dos órgãos reguladores pelas empresas reguladas. Essas empresas têm muito em jogo no processo de regulação. Geralmente contam com abundantes recursos e tendem a participar de diversas atividades para influir na política, a fim de obter resultados favoráveis (por meio de *lobby* e, às vezes, mediante a corrupção pura e simples), procurando captar os órgãos executivos ou as agências reguladoras que definem os parâmetros dentro dos quais elas operam (ver Figura 9.1).

<sup>2</sup> Spiller e Tommasi (2005, p. 519).

<sup>3</sup> Vispo (1999), citado em Celani (2000).



**Figura 9.1 Características dos serviços públicos**

Fonte: Compilação dos autores.

Devido às possibilidades de politização, o ambiente institucional desempenha um papel crucial. As instituições que funcionam com eficiência podem proporcionar credibilidade e estabilidade às políticas nesses mercados. Também podem limitar a possibilidade de que as companhias reguladas capturem os órgãos executores ou as agências reguladoras encarregadas de definir e fazer cumprir as regras do jogo.

Os incentivos para expropriar tendem a ser maiores em certas condições:

1. quando não estão bem estabelecidos os procedimentos formais e informais para tomar decisões;
2. quando as decisões regulatórias estão centralizadas em órgãos subordinados ao Poder Executivo e são sujeitas a pressões políticas;
3. quando o sistema judicial não tem a tradição ou o poder para examinar todas as decisões administrativas;
4. quando o horizonte com que opera o governo é relativamente curto.

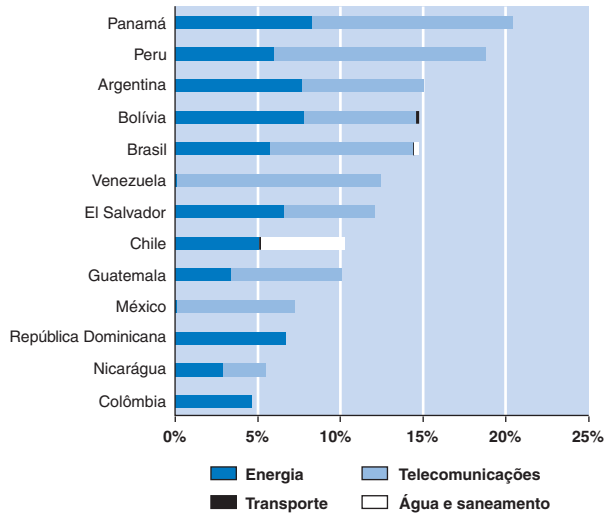
A fim de reduzir os riscos de expropriação para os investidores e evitar que estes influam na formulação de políticas com o propósito de que elas lhes sejam favoráveis, a estrutura das instituições envolvidas deve dar credibilidade ao processo de formulação de políticas. Nesse sentido, a promessa de que os direitos dos investidores serão respeitados e de que se exigirá o cumprimento de suas obrigações deve ser crível.

Conquanto todos os setores de serviços públicos tenham em comum as três características mencionadas acima, que os tornam especialmente suscetíveis a politização, eles diferem em relação a se a concorrência é tecnicamente possível e, se assim for, com que rapidez pode produzir resultados visíveis. Por exemplo, é mais fácil promover concorrência no setor das telecomunicações do que no de eletricidade. Além disso, a concorrência na telefonia internacional de longa distância e na telefonia celular leva a maior eficiência, provoca reduções de preços, introduz novos serviços e incrementa o volume do mercado com mais eficiência do que a introdução de concorrência nos setores energéticos. Obviamente, esses aspectos são decisivos para o êxito das reformas e de sua manutenção.

Já houve várias tentativas de reformar os mercados de serviços públicos na América Latina, e as mais importantes ocorreram nas áreas de telecomunicações, energia e água e saneamento. Durante a década de 1990, com a ajuda de organizações internacionais, os governos propuseram-se a procurar mecanismos para privatizar as empresas que tradicionalmente prestavam esses serviços básicos. Os resultados foram muito variados, porque a intensidade do processo de privatizações diferiu muito de um país para outro (ver Figura 9.2) e porque os processos nem sempre foram iniciados e levados a cabo como parte de uma estratégia claramente definida para reestruturar os setores afetados. Em muitos casos, as reformas foram ditadas por necessidades fiscais do governo, por circunstâncias políticas que favoreciam os possíveis compradores e até mesmo por fatores puramente pessoais. O elemento comum dos processos foi a politização – resultado das três características dos setores de serviços descritas acima. Essa politização adquiriu, em muitos casos, conotações ideológicas, em uma luta entre as virtudes e os vícios do “mercado” em contraposição ao “Estado”.

As tentativas de privatização da década de 1990 produziram resultados variados, principalmente em países como a Argentina e o Peru, onde a qualidade e a cobertura dos serviços públicos eram muito baixas no princípio. Nesses casos, a prestação de serviços pelo Estado mostrara-se basicamente deficiente. Essa experiência, somada às necessidades fiscais do governo e a um ambiente político com maior disposição de apoiar a privatização, facilitou, de início, a venda de ativos e a participação de agentes privados na prestação de serviços. Como o cerne da discussão eram as virtudes relativas das diferentes formas de propriedade, o aspecto central do processo era a privatização, e não a adoção de um quadro competitivo,

**Figura 9.2** Investimento privado total nos setores de infra-estrutura na América Latina, 1990-2003<sup>a</sup> (como porcentagem do PIB)



<sup>a</sup> Inclui o investimento na aquisição de ativos do governo e investimento em instalações.

Nota: Valores cumulativos dos investimentos como porcentagem do produto interno bruto anual.

Fonte: Cálculos dos autores com base no Banco Mundial (2005) e Banco Mundial (vários anos).

especialmente no caso das telecomunicações. Nessa área, em vários países, simplesmente se substituiu o monopólio estatal por um monopólio privado.

A implementação incompleta e os resultados escassos fizeram com que muitos questionassem o enfoque da reforma. Devido aos grandes avanços tecnológicos, como no caso das telecomunicações, o enfoque das reformas mudou aos poucos, dando primazia à concorrência, e com isso a natureza da propriedade das empresas que prestam os serviços públicos passou para segundo plano. Na área da eletricidade, por motivos de aprendizagem institucional, as regras fundamentais adquiriram maior importância, independente de terem sido aplicadas a empresas públicas ou privadas e de ter sido possível introduzir concorrência.

Nesse processo de fomento da concorrência e de regulação dos segmentos não-competitivos do mercado (por exemplo, a distribuição de eletricidade ou água), a criação de agências reguladoras que sejam independentes de agentes econômicos, sobretudo das empresas existentes, adquiriu uma importância crucial. O estabelecimento e fortalecimento dessas agências faz parte de um processo de reestruturação do papel do Estado, que procura definir quem é o responsável pela formulação de políticas, quem cuida da regulação do mercado e quem se incumbem da prestação do serviço nos casos em que ainda existam empresas estatais. Como parte desse processo, a criação e a estruturação de agências reguladoras foi objeto de consideráveis debates e controvérsias institucionais.

O debate centrou-se também na localização institucional das agências reguladoras, bem como em sua relação com as autoridades encarregadas de supervisionar a concorrência. Em todos esses aspectos da regulação, as limitações institucionais afetaram o difícil equilíbrio entre os critérios técnicos e políticos, como se pode observar nos estudos de caso apresentados a seguir.

## Estudos de caso

### *Deficiência institucional e resultados voláteis: o caso da Argentina*

Desde as primeiras tentativas de reformas no setor, a política referente a serviços públicos na Argentina caracterizou-se pela volatilidade, por uma influência considerável de interesses especiais e por insuficiente atenção à capacidade institucional das agências reguladoras.

A abertura das telecomunicações ao setor privado, no começo da década de 1990, foi a primeira experiência da Argentina com privatização. Nessa época os serviços de telecomunicações eram prestados pela Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), uma empresa pública com monopólio legal, que padecia de grandes problemas financeiros e administrativos que repercutiam na qualidade do serviço e no ritmo de expansão da rede. Depois da privatização da Entel, os serviços de telecomunicações foram entregues a duas empresas (Telefónica e Telecom), que operavam no sul e no norte da Argentina, respectivamente, e que dividiam em partes iguais o mercado de Buenos Aires. Essas companhias adquiriram licenças para a exploração exclusiva de serviços

*A criação de agências reguladoras que sejam independentes de agentes econômicos adquiriu uma importância crucial.*

*Em um contexto político e institucional em grande medida desfavorável para acordos intertemporais, o resultado tem sido uma grande volatilidade das políticas de serviços públicos.*

básicos (transmissão de voz, exceto a telefonia celular) durante sete anos. O objetivo da exclusividade era desencadear um processo de investimentos acelerados, a fim de impulsionar o desenvolvimento das telecomunicações na Argentina (e aumentar a receita da venda). Com esse intuito, as empresas comprometeram-se a realizar investimentos específicos para ampliar a rede e melhorar a qualidade do serviço. Ao mesmo tempo, foi criada uma agência reguladora, a Comissão Nacional de Telecomunicações (CNT), que só funcionou de forma independente durante um ano. Em 1991, a CNT sofreu intervenção do Poder Executivo e ficou subordinada ao ministério de Obras Públicas.

Em março de 1998, foi aprovado um plano de liberalização das telecomunicações, que punha em prática a decisão de dirigir gradualmente o setor para o regime de concorrência. Foram concedidas novas licenças para serviços básicos, que favoreceram os operadores já instalados, fossem eles fornecedores de telefonia fixa ou celular ou de outros serviços. As licenças exclusivas para os fornecedores de serviços de telefonia foram prorrogadas por mais dois anos (até 1999), embora eles não houvessem cumprido plenamente os compromissos de investimento.

A falta de instituições adequadas para administrar o processo de regulação contribuiu para tornar as políticas no setor de telecomunicações até mesmo mais voláteis que em outros setores da infra-estrutura na Argentina, nos quais as autoridades reguladoras mantiveram maior independência. Por isso, não surpreende que, nesse país, o conflito mais sério, no que se refere à regulação dos serviços públicos durante a década de 1990, tenha ocorrido no setor das telecomunicações. A questão em debate era o critério para fixação das tarifas após a adoção da conversibilidade cambial, em 1991. Uma característica especial da privatização das telecomunicações (ao contrário da posterior privatização de outros serviços públicos) foi a transferência da estrutura tarifária existente para os novos operadores. Essa estrutura incluía uma série de subsídios cruzados que eram até maiores que aqueles que sempre haviam existido no país. Quando se adotou a paridade do peso com o dólar, as empresas não puderam ajustar as tarifas de acordo com o índice de preços ao consumidor (IPC), o que aruinou a regulação de preços máximos com indexação segundo o IPC, estabelecida no acordo de privatização.

Em 1996, o ministério da Economia tomou para si as negociações com as empresas, assumindo o papel de autoridade reguladora. As tarifas e seus reajustes foram dolarizados, mas não segundo os preços da Argentina, e sim segundo os preços vigentes nos Estados Unidos, sem modificar o fator “produtividade”. As empresas encararam essa medida como uma expropriação e abriram processos judiciais para recuperar a diferença em relação à fórmula anterior, mas perderam.

O acordo de privatização levou a outros desacordos. As empresas viam-se diante de perdas de receitas, pois os avanços tecnológicos ofereciam aos usuários a possibilidade de procurar outros prestadores para os serviços pelos quais as empresas estavam cobrando tarifas mais elevadas. Por isso, essas empresas exigiram um rebalanceamento tarifário. Houve várias audiências públicas sobre a questão do tema do rebalanceamento, com diversos participantes (*ombudsman*, grupos de consumidores e legisladores) que se opunham à medida. À parte o fato de que o rebalanceamento das tarifas tinha uma boa justificação econômica e evidentemente era necessário, até mesmo antes da privatização, o aspecto importante foi a forma contenciosa como interagiram os agentes políticos e sociais. Com a aprovação do rebalanceamento, sucederam-se as reclamações de ilegalidade perante a Justiça. Em alguns casos, os tribunais deram ganho de causa com base processual àqueles que se opunham ao rebalanceamento.

Após essas sentenças judiciais, as empresas deixaram de faturar (numa tentativa de protelar a apresentação de contas até que as ações judiciais fossem resolvidas) ou ignoraram as sentenças e enviaram as faturas com base no novo sistema tarifário. Ambos os procedimentos foram mal recebidos pelo público, que também considerou que a agência reguladora havia sido capturada pelas empresas.<sup>3</sup> A opinião pública negativa, agravada pela incapacidade da agência reguladora para explicar os motivos do rebalanceamento tarifário e recuperar a credibilidade, influenciou na posição que outros agentes decisivos adotaram posteriormente no conflito. A decisão do ministério da Economia de reajustar as tarifas, em 1996, não chegou a ser posta em prática devido à oposição política. Em última instância, a questão foi resolvida pelo presidente e, em 1997, foi aprovado o rebalanceamento das tarifas por meio de um decreto presidencial.

Esses problemas surgiram porque as empresas privadas haviam herdado da Entel uma estrutura tarifária inadequada. Isso se deveu à pressa do governo para iniciar a reforma dos serviços públicos o quanto antes, a fim de aplinar o caminho para a reforma nos demais setores de serviços. O governo procurava aproveitar o período em que contava com maioria parlamentar para aprovar as mudanças jurídicas, uma opção razoável em vista do processo de formulação de políticas da Argentina, que oferece poucas possibilidades para cooperação intertemporal entre o governo e outros atores políticos.<sup>4</sup> O sistema de regulação adotado – caracterizado pela falta de independência da agência reguladora e por diversas deficiências técnicas e institucionais – deve ser entendido como o resultado da interação entre as características especiais do setor de telecomunicações e as instituições e práticas do jogo político nacional, no qual as agendas a curto prazo, freqüentemente, têm prioridade sobre qualquer acordo intertemporal, deixando pouco espaço para o desenvolvimento institucional de longo prazo.

Quando, em 2002, Argentina suspendeu a paridade cambial, aprofundando a recessão econômica, os contratos que regiam a privatização das empresas haviam permitido que elas mantivessem as tarifas invariáveis em dólares (indexados), o que significava quase o triplo de seu valor real em pesos. O Congresso aprovou uma lei que revogou a cláusula contratual relativa aos reajustes em dólares e proibiu a indexação baseada em índices de outros países (ou qualquer outro mecanismo de indexação), fixando as tarifas em pesos, com base na antiga taxa de câmbio de um peso por dólar. A lei também autorizou o Poder Executivo a renegociar contratos de serviços públicos, criando a Comissão de Renegociação dos Contratos de Obras e Serviços Públicos. Como consequência dessas medidas, o setor das telecomunicações mergulhou numa crise profunda, várias empresas suspenderam o pagamento de suas dívidas e outras deixaram de operar.<sup>5</sup>

A política relativa aos serviços públicos na Argentina tem sido muito volátil. Durante cerca de 20 anos aplicou-se uma política de participação do setor privado na prestação de serviços públicos, sem que se criassem instituições reguladoras verdadeiramente independentes do sistema político. Em alguns casos, isso levou a certo grau de captação pelas empresas reguladas. Nos casos em que a organização institucional produziu um ente regulador mais independente (como nas áreas da eletricidade e do gás na década de 1990), não houve captação, mas foram tomadas algumas decisões e medidas que causaram prejuízos financeiros aos prestadores privados e, por conseguinte, equivaleram a um certo grau de expropriação. Essa situação foi agravada pela dificuldade de recorrer ao sistema judicial para resolver

<sup>4</sup> Spiller e Tommasi (2003).

<sup>5</sup> Ver AHCET (2003).

casos complexos. O sistema político não estava disposto a perder sua capacidade discricionária com relação a esses setores. Por isso, as instituições reguladoras, criadas como parte do processo de privatizações, foram incorporadas rapidamente à órbita política, o que, por sua vez, limitou suas áreas de responsabilidade, sua capacidade técnica e seus recursos financeiros. Nesse contexto, é discutível se as agendas especiais e os interesses políticos dos agentes vinculados ao processo regulatório tiveram mais influência nas decisões adotadas (por exemplo, no rebalanceamento das tarifas de telecomunicações, na prorrogação dos períodos de exclusividade e na demora com que se introduziu a concorrência) do que o interesse público mais amplo. As sucessivas mudanças de governo nos últimos anos da década de 1990 provocaram uma alteração substancial na política. Passou-se de uma situação de relativa captação pelas empresas reguladas para uma situação de conflito aberto com os prestadores privados (relacionada à “pesificação” dos contratos), que veio a se transformar num exemplo paradigmático de volatilidade da política.

As reformas da década de 1990 modificaram profundamente o processo de formulação de políticas na Argentina no plano setorial. Os principais atores passaram a ser as empresas privatizadas, em sua maioria multinacionais com grandes capitais no setor no plano internacional. As agências reguladoras apresentavam-se como atores potencialmente importantes mas institucionalmente fracos, sem financiamento suficiente. A princípio a opinião pública esteve a favor da reforma, devido às deficiências dos serviços. No entanto, à medida que avançava o processo de regulação, criou-se uma percepção generalizada de que as agências reguladoras haviam sido captadas e que o processo regulatório estava redundando em grandes benefícios para as empresas à custa dos consumidores. Isso levou ao surgimento de atores como o *ombudsman*, associações de consumidores e até mesmo grupos de legisladores que se opunham à forma como se tinha lidado com os problemas tarifários. O choque econômico de 2002 foi claramente desfavorável para os investidores e ocorreu em um momento em que as empresas privatizadas tinham uma imagem negativa. Nesse quadro, a resposta ao choque redundou em importantes benefícios políticos. Por conseguinte, em um contexto político e institucional em grande medida desfavorável a acordos intertemporais, o resultado foram políticas de serviços públicos caracterizadas por alta volatilidade.

### **Consistência institucional e resultados estáveis: o caso do Chile**

O Chile foi um pioneiro mundial na introdução de diversas formas de privatização e na adoção de políticas para promover a concorrência nos setores dos serviços públicos. Estas políticas basearam-se em um quadro institucional que inclui entidades reguladoras com alto grau de capa-

***Finalmente os formuladores de políticas reconheceram as limitações da regulação direta e o poder disciplinador da concorrência no mercado. Isso levou a uma transformação real da formulação de políticas no campo dos serviços públicos.***

cidade técnica, embora sem muita independência política, e um organismo independente de proteção da concorrência com alto grau de envolvimento nas políticas setoriais. As medidas de política têm sido, de modo geral, estáveis e foram favorecidas pela estabilidade econômica do país. No entanto, elas têm apresentado certas deficiências no que diz respeito à capacidade de responder a choques. As políticas para cada setor têm-se guiado por objetivos técnicos específicos do setor, e não por considerações políticas, e são coerentes com a política tributária. A estrutura institucional e o funcionamento das agências reguladoras protegeram efetivamente as empresas privatizadas do risco da expropriação indireta, embora com algum custo em termos de eficiência, e em alguns casos dando ensejo a lucros extraordinários.

Talvez o melhor exemplo dessas características seja a reforma do setor de telecomunicações. Em meados da década de 1970, os serviços de telecomunicações no Chile estavam entregues a duas empresas públicas. A Compañía de Telecomunicaciones de Chile (CTC) prestava serviços de telefonia local a quase todo o país, enquanto a Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) oferecia serviços nacionais e internacionais de longa distância. No começo da década de 1980, a estrutura do mercado mudou radicalmente. Ambas as firmas passaram para mãos privadas e deram-se os primeiros passos para a introdução de concorrência no setor. A Subsecretaria de Telecomunicações (Subtel), subordinada ao Ministério de Transporte e Telecomunicações, foi incumbida da regulação das telecomunicações. Entre suas atribuições estão a formulação e a regulação da política setorial, bem como a aplicação dos procedimentos para a fixação de tarifas. A Lei de Telecomunicações, de 1982, estabeleceu as diretrizes para o desenvolvimento do setor, instituindo processos transparentes para a outorga de concessões, só fazendo exceções por motivos técnicos (escassez de espectro na telefonia celular). A lei permite aos prestadores de serviços estabelecer preços, exceto se a Comissão Antitruste (criada no começo da década de 1970) decidir que não há suficiente concorrência. Nesses casos, os preços são regulados.

Em 1994, durante a abertura do mercado de telefonia internacional à concorrência, discutiu-se se deveria ser permitido que as empresas de telefonia fixa operassem no mercado internacional. A Subtel pediu a opinião da Comissão Antitruste, que autorizou a operação dessas empresas naquele mercado, desde que, antes de sua entrada no mercado, o governo criasse um sistema de operadoras múltiplas e essas operadoras criassem empresas separadas e independentes para atuar no mercado internacional. Por sua vez, a Subtel criou condições adicionais para aprovar a solicitação das empresas de telefonia fixa para oferecer serviços de longa distância. A Comissão Antitruste enfrentou as pressões exercidas pelas empresas sobre as agências reguladoras para que estas autorizassem fusões verticais, com vistas a obter economias de escala, evitando assim a captação e promovendo soluções nas quais a integração das empresas não impedisse a concorrência nos segmentos competitivos do mercado.

No setor da eletricidade, o processo de privatização teve início com a separação da atividade regulatória da empresa pública, antes de 1980, ao mesmo tempo em que se introduziam mudanças na regulação, a fim de permitir a participação do setor privado. As três empresas públicas integradas do Chile foram divididas em várias empresas de geração e distribuição e depois privatizadas mediante a venda de ações das novas empresas. Ao contrário do que ocorreu no setor das telecomunicações, as reformas não impuseram uma desagregação vertical das empresas, já que a principal empresa geradora (Endesa) manteve a propriedade da rede central de energia elétrica. Além disso, as empresas de geração e distribuição foram vendidas separadamente, mas nada impedia que uma empresa de geração comprasse uma de distribuição. Essa linha foi criticada porque permitiu ao mesmo conglomerado de empresas manter uma posição dominante no mercado mediante o controle de grande parte de todos os segmentos da indústria. A legislação relativa à privatização do setor de eletricidade praticamente não deixou margem para que a agência reguladora introduzisse soluções mais eficientes para os problemas que surgiram mais tarde e que não poderiam ter sido previstos pela legislação ou para que ela resolvesse ambigüidades na interpretação (em questões como os índices de reajuste de tarifas ou estabelecimento de pedágios de transmissão).

As características tecnológicas do setor de eletricidade, combinadas com a rigidez e as ambigüidades da legislação relativa à privatização, levaram a muitos conflitos relacionados com as possibilidades de integração vertical das etapas de produção e com a conduta (anti)competitiva das empresas integradas. Entretanto, esses conflitos deixaram claro que a intervenção judicial independente podia evitar a expropriação (indireta) das empresas pri-

vatzadas e que a concorrência, como princípio consagrado na legislação, estava profundamente arraigada no funcionamento da Comissão Antitruste e da agência reguladora.

Mesmo no Chile, porém, houve episódios nos quais a politização desempenhou um papel importante. A ação reguladora falhou, evidentemente, na resposta à crise de energia de 1988–1989. Durante esses anos, o Chile foi assolado por uma seca sem precedente, que reduziu o potencial hidrelétrico. Além de errar em sua estimativa da extensão da seca, o governo não impôs restrições ao uso das reservas de água até último momento, e hesitou devido aos receios quanto aos custos políticos que essa medida impopular acarretaria. Sua posição politizou o órgão regulador, que dependia diretamente do governo, em uma questão que era claramente de natureza técnica e tinha uma óbvia solução técnica.

As decisões regulatórias tomadas durante a crise — manter baixo o custo atribuído à energia não fornecida, apesar da escassez; reduzir o preço da energia no atacado; e abster-se de estabelecer quotas de racionamento voluntárias para os grandes consumidores não-regulados — ofereceram incentivos inadequados tanto aos produtores quanto aos consumidores. Posteriormente, a legislatura aprovou uma lei que determinou a forma como o racionamento de energia deveria ser implementado. A lei não se ateu aos princípios de eficiência técnica no manejo de crise e, em vez disso, introduziu incentivos que foram prejudiciais ao desenvolvimento a longo prazo do setor.<sup>6</sup> A maneira como se enfrentou a crise refletiu o abandono das soluções técnicas, por parte da agência reguladora, a favor de considerações políticas, com resultados ineficientes. Ficou evidente a intensa politização nesse episódio.

No começo da privatização, o Chile adotou um sistema de regulação mediante preços-teto (*price caps*), com uma revisão regular dos preços com base em um modelo que deixa muito pouca margem para liberdade de ação por parte da agência reguladora. Esse sistema de regulação de preços consiste em fixar preços segundo uma margem de rentabilidade sobre custos e capital de uma empresa eficiente “ideal”, com capacidade para satisfazer à demanda. As tarifas são fixadas a cada cinco anos e indexadas nos períodos entre ajustes. Os estudos para determinar as tarifas são realizados pelas mesmas empresas, e a agência reguladora emite comentários sobre as propostas. As divergências são submetidas à arbitragem de uma comissão de especialistas. Normalmente, a agência reguladora aceita a decisão da comissão porque, em geral, os tribunais não se mostram propensos a revogar as decisões dos especialistas.<sup>7</sup>

As mudanças nas tarifas das empresas de distribuição de eletricidade, efetuadas em 1992 e 1996, e as das empresas telefônicas, realizadas em 1994, revelam que esses processos são sumamente conflituosos: as empresas gastaram grandes volumes de recursos para influir nas decisões e recorreram a argumentos jurídicos secundários para protelar o processo de fixação de tarifas e negociar uma tarifa injustificadamente elevada como resposta a suas exigências. Obtiveram rendimentos de 20% a 40%, que são excessivos em vista do grau de risco assumido. No entanto, o fortalecimento gradual das instituições reguladoras parece estar exercendo um efeito benéfico na fixação das tarifas, já que as margens diminuíram gradualmente até alcançar níveis normais, depois dos excessos que caracterizaram os primeiros anos.

No setor de água e saneamento, o processo para determinar as tarifas seguiu o esquema geral descrito acima. Em 2000, a primeira revisão de tarifas das empresas privatizadas levou a um aumento de 20% em termos reais. O sistema de fixação de tarifas mostrou-se resistente às pressões políticas, porque mesmo em um ano de eleições foi aprovado um aumento importante. Todavia, esse aumento teve um efeito negativo na opinião pública com relação à

<sup>6</sup> Basañes, Saavedra e Soto (1999).

<sup>7</sup> Fischer e Serra (2002).



privatização e também influenciou na política adotada em posteriores privatizações de empresas desse setor, para as quais, ao contrário do que havia ocorrido com as privatizações anteriores, optou-se por um sistema de concessões, em vez da venda de ativos, porquanto o sistema de regulação desse setor ainda era demasiado precário para regular adequadamente as empresas privatizadas.<sup>8</sup>

De modo geral, as políticas referentes a serviços públicos no Chile têm-se caracterizado pela estabilidade. As reformas estruturais feitas antes da privatização de empresas públicas e a introdução da concorrência, iniciadas durante a ditadura, prosseguiram sem maiores mudanças. Deu-se prioridade ao desenvolvimento da concorrência, e as privatizações da década de 1990 evitaram que fossem entregues mercados protegidos às empresas privatizadas. Em coerência com esses princípios, a importância da Comissão Antitruste na regulação dos serviços públicos tem crescido no decorrer do tempo, paralelamente a seu gradual fortalecimento institucional.

As agências reguladoras chilenas contam com recursos humanos e econômicos muito maiores do que os órgãos comparáveis do resto da região, o que lhes deu um elevado nível de competência técnica. No entanto, em termos de sua inserção institucional e de seu funcionamento, elas não são mais livres de influência política que outros órgãos do mesmo tipo. Nesse caso, como se explica a estabilidade das políticas públicas? A resposta reside, pelo menos em parte, no fato de que o sistema político-institucional do Chile oferece melhores possibilidades para a cooperação intertemporal, particularmente em um contexto no qual as preferências e a posição ideológica no que se refere à privatização e ao papel do mercado estão menos polarizadas do que em outros países.

Os resultados do processo regulatório variaram. Nos casos em que a proteção da concorrência estava em jogo, as decisões foram coerentes e estáveis. No entanto, isso não ocorreu nos casos em que a questão a ser decidida era tecnicamente complexa. Por exemplo, na estruturação do mercado da eletricidade, o regulador foi objeto de certo grau de captura pelas empresas reguladas. No caso da seca, de 1988-1989, as medidas tomadas pela agência foram afetadas pelo medo do custo político da decisão de racionar o uso das limitadas reservas de água. Não obstante, nos casos em que a intervenção regulatória estava relacionada com aspectos da fixação de tarifas para serviços monopólicos, os mecanismos para solução de controvérsias e a ação judicial atuaram como garantias institucionais efetivas para as empresas contra o risco de expropriação pela agência reguladora.

As reformas iniciadas no começo da década de 1980 transformaram radicalmente o processo de formulação de políticas setorial no Chile. As empresas públicas foram substituídas por empresas privadas, apareceram em cena as agências reguladoras e a Comissão Antitruste começou a desempenhar um papel central. A relação entre as empresas novas e as instituições públicas foi dinâmica, em parte como resultado de um processo gradual de aprendizagem nestas últimas. A lição mais importante extraída no campo da regulação foi o reconhecimento, por parte dos formuladores de políticas, das limitações da regulação direta e do poder disciplinador da concorrência no mercado. Isso levou a uma transformação real da formulação de políticas no campo dos serviços públicos. Este caso ilustra como um ambiente caracterizado por instituições fortes e bem definidas e pela aceitação da concorrência pode reduzir a margem para decisões discricionárias de políticas e limitar a influência de interesses especiais em tais decisões.

<sup>8</sup> Gómez-Lobo e Vargas (2002).

## **Democracia direta e resistência à privatização: o caso do Uruguai**

As políticas voltadas para a abertura e a modernização dos setores de serviços públicos no Uruguai têm sido instáveis. Na última década, o Legislativo aprovou uma série de leis reformistas que foram a seguir ameaçadas por referendos e plebiscitos, ou derogadas. O impasse assim criado não impediu que houvesse progresso na melhoria do funcionamento

***As reformas foram limitadas porque os possíveis perdedores encontraram mecanismos para bloquear as mudanças.***

das empresas públicas. As políticas nesse campo levaram a importantes benefícios fiscais e têm sido muito estáveis, principalmente porque tanto o público quanto o sistema político preferiram manter o caráter público dessas empresas — mas melhorar a prestação de serviços — e mostraram-se favoráveis às empresas. Embora as instituições regulatórias criadas como parte do processo de reforma não disponham de suficientes recursos técnicos e econômicos, a burocracia das empresas públicas foi muito fortalecida, o que lhes permitiu funcionar com mais eficiência e eficácia do que é a regra para

empresas desse tipo nos países em desenvolvimento. Além disso, nos últimos anos, uma série de sentenças judiciais reduziu o poder monopólico dessas empresas públicas, apesar da rigidez imposta por mecanismos de democracia direta e pela resistência popular a medidas que pudessem enfraquecê-las.

A constituição vigente no Uruguai promove a democracia direta, oferecendo vários mecanismos que podem ser ativados pelos cidadãos ou pelos legisladores. Desde o retorno à democracia, em 1985, dois mecanismos foram utilizados. O primeiro é o referendo por iniciativa popular, que pode bloquear a aplicação de uma lei se assim o desejar a maioria absoluta dos eleitores registrados para esse fim (pelo menos 25% do total de inscritos). Com uma única exceção (o referendo sobre anistia para militares acusados de violações de direitos humanos durante a ditadura), o procedimento tem sido usado exclusivamente para procurar bloquear leis relativas a serviços públicos (embora nem sempre com êxito). O outro procedimento tem sido o plebiscito por iniciativa popular. Esse mecanismo pode ser ativado com a aprovação de apenas 10% dos eleitores. A votação é realizada juntamente com as eleições nacionais, e o mecanismo pode ser aplicado até mesmo a emendas à constituição. Esse procedimento foi utilizado para introduzir mudanças no setor de água e saneamento e na previdência social.

A utilização de mecanismos de democracia direta com relação aos serviços públicos foi promovida pelos sindicatos das empresas públicas afetadas. Os grupos políticos de esquerda também deram apoio organizado ao movimento e contribuíram com sua grande capacidade para mobilizar o eleitorado (ainda que, em alguns casos, com opiniões discordantes sobre a introdução de concorrência sem privatização).

Um fator importante para levar avante as reformas foi o desejo de fortalecer as empresas públicas como fonte de receitas públicas. Ao contrário dos aumentos de impostos, os reajustes de tarifas das empresas públicas não requerem a aprovação do Legislativo, o que representa uma vantagem para o governo, principalmente em épocas de grandes limitações fiscais. No entanto, essa aparente vantagem vai de encontro aos objetivos de reformar os setores de serviços públicos.

Leis recentes começaram a quebrar o poder monopólico das empresas estatais, com diferentes graus de êxito. Em 1997, foi abolido o monopólio da Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) sobre a geração de energia elétrica. (Manteve-se, porém, seu monopólio sobre a transmissão e a distribuição.) Em 2001, foi elimi-

nado o monopólio da Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) sobre as atividades de telecomunicações, com exceção da telefonia local e da interurbana. Essas medidas abriram caminho para a entrada de competidores nos mercados da telefonia internacional, além da transmissão de dados e da telefonia celular. Em 2002, o Congresso revogou a legislação de 2001, que estava para ser derrogada em breve por referendo. Isso impediu que novos competidores entrassem nos mercados de telefonia internacional. Entretanto, as empresas que entraram nesses mercados enquanto a legislação estava em vigor continuam a operar. Em 2003, foi aprovada uma lei que visava pôr fim ao monopólio público sobre a refinação e comercialização de combustíveis fósseis em 2006 e abrir caminho para a associação da empresa petrolífera estatal, Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), com o setor privado. Contudo, a lei foi revogada por referendo no fim de 2003.

O processo de reforma dos serviços públicos no Uruguai tem sido relativamente volátil. Muitas das reformas aprovadas pelo Congresso foram revogadas por um referendo. As que escaparam a essa sorte (como a do setor da eletricidade) sofreram atrasos de anos em sua implementação, devido à influência dos fatores políticos inerentes ao setor de serviços públicos. Como as preferências da população pendem claramente para o fornecimento público dos serviços e para a proteção das empresas públicas, a oposição a tentativas de reforma produz consideráveis lucros políticos. Isso torna mais fácil para os sindicatos promover mecanismos de democracia direta. A preferência pela propriedade pública das empresas de serviços públicos é generalizada, embora se aceite a necessidade de concorrência nesses mercados. Além de ter raízes históricas (a forte presença do Estado na “era áurea” do país, em meados do século XX), essa preferência pode ser atribuída ao fato de que a cobertura e a qualidade dos serviços não são deficientes, como ocorria em outros países no início de seus processos de privatização. Outro fator que atua contra a abertura dos setores de serviços ao investimento privado tem sido a necessidade que o governo tem de obter receitas tributárias das empresas públicas. Esse fator levou até mesmo a atrasos na implementação de leis, o que trouxe um elemento adicional de volatilidade e incerteza para esses setores.

Como as reformas não foram muito profundas, mudou pouco a forma como se discutem e se implementam políticas de serviços públicos no Uruguai. As empresas públicas continuam a ser os atores principais, com o amplo apoio da população. As reformas foram limitadas porque os possíveis perdedores encontraram mecanismos para bloquear as mudanças. A criação de agências reguladoras foi o avanço institucional mais importante no sentido da introdução de um certo grau de concorrência nos mercados dos setores de serviços públicos. No entanto, pouco se investiu para fortalecer essas agências nas áreas técnica, administrativa e financeira. As agências gozam de certa independência institucional, mas enfrentam uma limitação fundamental: não regulam a fixação de tarifas nos setores monopólicos (uma prerrogativa que continua a ser do Executivo). Além disso, não podem fazer muita coisa para impedir a conduta anticompetitiva em um contexto de integração vertical das empresas públicas e de limitações dos órgãos de proteção da concorrência. Acresce que as empresas públicas têm uma burocracia grande e competente, com mais capacidade para influir nas decisões políticas que a própria agência reguladora, e grandes possibilidades de retardar a execução das decisões. Cabe destacar o papel que desempenharam as agências reguladoras na manutenção dos principais avanços na liberalização, uma vez que não há outros atores importantes que estejam fazendo pressão nesse sentido.

## ***Debilidade institucional e tentativas de ganhar credibilidade: o caso do Peru***

Como na década de 1980 os investidores sofreram expropriações diretas e indiretas, o principal desafio com que se defrontou a formulação de políticas de serviços públicos no Peru, nos últimos 15 anos, foi gerar credibilidade em um contexto institucional muito débil. O resultado tem sido relativamente bom, mas à custa de criar sérias rigidezes na política setorial. Embora as políticas promovidas por sucessivos governos tenham sempre procurado estabilizar as políticas para os vários setores, na prática sua aplicação tem sido volátil devido à resistência do Legislativo à maioria das iniciativas do governo de Alejandro Toledo.

***O caso de Peru demonstra as dificuldades enfrentadas pela política regulatória quando há um deficit de credibilidade em relação aos investidores.***

A partir de 1990, com o advento do governo de Alberto Fujimori, o Peru deu início a um amplo programa de reformas nos setores de infra-estrutura, com base na privatização de empresas públicas dos setores de telecomunicações e de energia. Esse programa de reformas, parte de uma estratégia para afastar o Estado de todas as atividades empresariais e estabilizar a economia, foi a resposta do governo a um passado de nacionalizações sem indenização (sobretudo no setor bancário) e a diversos episódios de expropriação indireta que tinham feito os investidores desistir de investir no Peru.

Com o objetivo de levar adiante o processo de privatização nesse ambiente institucional adverso, o governo tentou gerar credibilidade por meio de uma série de leis-quadros que ofereciam maior certeza jurídica aos investimentos privados, especialmente os estrangeiros. As leis criaram a possibilidade da celebração de acordos com estabilidade jurídica junto aos investidores estrangeiros. Esses acordos, que têm força de lei, impedem que o governo altere as condições tributárias, imponha obrigações trabalhistas ou estabeleça limites às transferências de lucros ou capital das empresas para o exterior. Ou seja, o governo estava disposto a sacrificar seus próprios poderes para obter credibilidade. Firmou acordos internacionais de proteção dos investimentos, que permitiam recurso a instâncias de arbitragem internacional para a solução de litígios, bem como uma série de acordos bilaterais. Se as instituições nacionais para a proteção dos investidores não bastavam, o governo estava disposto a importá-las quando necessário.

Para estimular o investimento privado em serviços públicos, foi criada a Comissão de Promoção de Concessões Privadas, incumbida da venda parcial ou total do capital acionário das empresas públicas ao setor privado. Criaram-se também agências reguladoras para cada setor (energia, telecomunicações, água e saneamento e transporte), todas subordinadas diretamente ao Poder Executivo.

O caso do setor de eletricidade é um exemplo ilustrativo das principais características do processo de reforma dos serviços públicos. Antes da privatização, os serviços de geração e distribuição de eletricidade no Peru eram prestados basicamente por uma única empresa pública, a ElectroPerú. A distribuição era feita por várias empresas públicas, subsidiárias da ElectroPerú, entre as quais a Electrolima (que também gerava energia para a cidade de Lima). No começo da reforma, menos de metade dos domicílios tinha acesso à eletricidade, o que representava uma das taxas de eletrificação mais baixas da América Latina. As empresas públicas produziam 70% da energia do país; os 30% restantes eram gerados pelas próprias indústrias. Por motivos políticos, as tarifas de eletricidade estavam fixadas em níveis baixíssimos, e cobriam menos de 40% dos custos operacionais do setor. Isso constituía um enorme obstáculo

ao processo de investimento. Em 1992, foi aprovada a Lei de Concessões Elétricas, que separou as funções de geração e distribuição, criou um novo sistema tarifário e autorizou as privatizações. Entre 1993 e 1997 foram privatizadas cinco empresas de geração e cinco de distribuição, que assumiram o compromisso explícito de aumentar a capacidade de geração. Após a desagregação das empresas integradas de eletricidade, como resultado dessas privatizações, proibiu-se a integração para favorecer a concorrência, medida que foi reforçada com a promulgação da Lei Antimonopólio e Antioligopólio do Setor Elétrico.

Desde os últimos anos do governo Fujimori, uma parte do setor da eletricidade do Peru permaneceu nas mãos de empresas públicas: a empresa de geração de energia hidrelétrica da bacia do Mantaro e as empresas distribuidoras do sul do país. A empresa estatal ElectroPerú é responsável por um terço da capacidade de geração do país, enquanto a transmissão encontra-se quase totalmente em mãos privadas. O Estado é, ainda, um operador importante na distribuição, embora as principais empresas distribuidoras tenham sido privatizadas. Nos anos que se seguiram às privatizações no setor de eletricidade, a capacidade de geração instalada cresceu 25%, a cobertura de eletrificação aumentou 20% (30% nas zonas privatizadas) e os prejuízos operacionais caíram 40%. Como compensação, as tarifas residenciais aumentaram mais de 80%.<sup>9</sup> Juntamente com as privatizações, foram criadas duas instituições de regulação setorial: o Organismo Supervisor do Investimento em Energia (OSINERG) e a Comissão de Tarifas de Energia (CTE). Posteriormente as duas instituições fundiram-se.

A Electrolima, principal empresa peruana de distribuição, que representa mais de metade da distribuição de eletricidade no país, dividiu-se em duas em 1993 e foi entregue em concessão, por um prazo indefinido, na primeira privatização importante do governo Fujimori. O acordo de concessão definiu os principais aspectos da relação entre as firmas privatizadas e o órgão regulador, entre eles a fixação de tarifas e os mecanismos para a solução de litígios.

Várias questões contenciosas deixaram sua marca no sistema regulatório após o início do processo de privatização no setor de eletricidade. Uma delas, entre a agência reguladora e as empresas de distribuição de Lima, surgiu durante a definição inicial das tarifas em relação ao método para determinar o valor de substituição dos ativos das empresas. O sistema regulatório adotado para o setor da eletricidade usava uma tarifa baseada nos custos para os segmentos da indústria considerados monopólios naturais. Uma parte importante dos custos eram os ativos fixos, avaliados pelo custo de reposição para efeitos do cálculo. Em 1997, a agência reguladora publicou suas estimativas do novo valor de reposição, que as empresas impugnaram energeticamente em instâncias administrativas e judiciais e por meio de uma intensa campanha de informação e publicidade. A agência reguladora manteve sua posição, com o apoio das principais autoridades políticas do país, entre elas o presidente Fujimori, e as empresas finalmente desistiram.<sup>10</sup>

Embora a Lei Antimonopólio e Antioligopólio do Setor Elétrico proibisse a concentração em diferentes segmentos do mercado e limitasse em grande medida a integração da indústria, na prática ocorreu uma concentração horizontal e vertical, em consequência de fusões de grupos de empresas que controlavam diferentes firmas no setor da eletricidade.<sup>11</sup> Essa óbvia disparidade entre a realidade e as normas foi solucionada mediante a mudança

<sup>9</sup> Torero e Pascó-Font (2001).

<sup>10</sup> Campodónico (2000).

<sup>11</sup> Aguilar (2003).

das normas — vale dizer, mediante o abandono de um dos pilares fundamentais do sistema regulatório em favor dos interesses especiais dos investidores. Os setores afetados, como as organizações empresariais, não participaram desse processo. E os partidos políticos não manifestaram nenhum interesse, como se se tratasse de uma mera discussão técnica sem implicações econômicas e políticas.

O governo de Alejandro Toledo procurou reativar o processo de reforma, que havia perdido impulso nos últimos anos do governo de Fujimori, e promoveu a privatização de duas empresas de distribuição em Arequipa, no sul do país. A venda dessas companhias foi objeto de um recurso constitucional (*amparo*) interposto pelo prefeito de Arequipa, que alegou que era a região, e não o governo nacional, a proprietária das empresas de distribuição. Vários grupos sociais da região organizaram-se para fazer oposição à privatização das empresas. As manifestações populares cresceram tanto que levaram a uma greve geral de duração indefinida na região, que se propagou para as áreas vizinhas, e provocaram a declaração do estado de emergência pelo governo. Por fim, este desistiu de privatizar as empresas e dois ministros renunciaram. As manifestações foram lideradas por grupos locais compostos, em alguns casos, por *campesinos* e trabalhadores urbanos, mas que também tinham a participação de câmaras de comércio municipais e até de prefeitos.<sup>12</sup> O complexo gerador do Mantaro, principal ativo da ElectroPerú, também foi selecionado para privatização, mas o Congresso aprovou uma lei para abandonar o plano, em vista da forte oposição.

O caso do Peru demonstra as dificuldades enfrentadas pela política regulatória quando há falta de credibilidade em relação aos investidores e também quando a balança do poder pende ora para o Executivo, ora para o Legislativo. Para estimular o investimento privado, era indispensável oferecer amplas garantias. Todas as partes interessadas relevantes davam apoio a esse objetivo, e durante o primeiro governo Fujimori o Legislativo não se opôs, por estar subordinado ao Poder Executivo.

A experiência do Peru com a privatização alterou o processo de formulação de políticas no setor dos serviços públicos. Entraram no mercado empresas privadas poderosas, interessadas em explorar o potencial de lucros monopólicos. Também apareceram em cena as agências reguladoras, com certo grau de independência operacional e capacidade técnica, mas sob o controle do Poder Executivo. Ao mesmo tempo, o equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo mudou. Isso se deveu, em parte, à fragmentação do sistema partidário, que fez com que o Poder Executivo tivesse menos possibilidades de obter o apoio da maioria no Congresso. A suspeita de corrupção que cercou o processo de privatização levado a cabo por Fujimori fortaleceu ainda mais a oposição e prejudicou as iniciativas para continuar esse processo durante o governo de Toledo.

Com a mudança das circunstâncias, ficou também evidente que uma agência reguladora que dependesse do Executivo não estaria blindada contra a politização. Por essa razão, as tentativas de reforçar a credibilidade e a estabilidade da política regulatória frustraram-se porque, em última instância, baseavam-se em um alinhamento circunstancial de interesses e na supremacia temporária do Poder Executivo, e não em um processo de busca de consenso e de acordos intertemporais de mais longo prazo entre agentes políticos duradouros.

<sup>12</sup> A área de Arequipa foi um dos lugares onde o presidente Toledo teve maior apoio eleitoral, e a oposição às privatizações fazia parte de sua plataforma de campanha.

## Conclusões

As políticas do setor de serviços públicos e a regulação destes são suscetíveis de politização devido aos custos irrecuperáveis muito altos, às grandes economias de escala e de escopo e ao consumo de massa. Essas características oferecem aos governos e aos políticos a possibilidade de se comportar de modo oportunista, a fim de expropriar de forma direta ou indireta as empresas prestadoras de serviços e assumir o controle de suas quase-rendas, de modo a beneficiar o fisco ou os consumidores. Essas características também levam as empresas a adotar um comportamento monopólico, de modo que é necessário regulá-las para promover a eficiência e proteger os consumidores. O risco de captura dos reguladores pelos regulados introduz ainda mais complicações para os setores de serviços públicos.

Todas as agências reguladoras vêm-se diante de interesses conflitantes a curto prazo, não só entre fornecedores e consumidores, como também entre as empresas existentes e as que podem vir a entrar no mercado, bem como entre empresas nos diversos segmentos de um setor (por exemplo, entre as geradoras e distribuidoras de eletricidade). Por isso, o processo de formulação de políticas na área dos serviços públicos reveste-se de especial complexidade. Sofre influência não só do processo de formulação de políticas geral do país, como também de complexos fatores institucionais, políticos e técnicos inerentes aos setores. À medida que o processo avança e a estrutura econômica e institucional do mercado modifica-se, as reformas dos serviços públicos tendem a alterar a formulação de políticas nos setores afetados mediante a introdução de novos agentes no processo, a mudança no equilíbrio de poder entre eles e a alteração das possibilidades de que os atores relevantes cheguem a acordos intertemporais sustentáveis.

O caso da Argentina demonstra que não se podem isolar as políticas referentes a serviços públicos do contexto das políticas mais gerais. Na ausência de instituições sólidas que facilitem a formação de consenso e a celebração de acordos intertemporais, a regulação dos serviços públicos tende à volatilidade, favorecendo às vezes os investidores e às vezes os interesses a curto prazo dos políticos ou dos consumidores.

O Chile alcançou estabilidade em sua política relativa aos serviços públicos graças às possibilidades de cooperação oferecidas pelo sistema político-institucional. Essa cooperação é estimulada também pelo baixo grau de polarização nas preferências e posições ideológicas em relação à privatização. Esse ambiente propicia um sistema de serviços públicos que promove não só a participação do capital privado, como também a concorrência no fornecimento de serviços.

No Uruguai, uma certa convergência de preferências em favor das empresas públicas, somada a mecanismos de democracia direta que permitem ao eleitorado expressar essas preferências com facilidade, também conferiu estabilidade às políticas relativas aos serviços públicos, embora à custa da eficiência. Em que pesem as dificuldades para levar adiante as reformas, em alguns setores as sentenças judiciais reduziram o poder monopolista das empresas estatais uruguaias.

O caso do Peru é uma demonstração convincente de que a credibilidade necessária para o bom desempenho das agências reguladoras não pode ser importada nem obtida da noite para o dia. Deve ser construída sobre a base de um equilíbrio estável entre os três poderes do governo e é preciso que esteja respaldada pela competência técnica e a independência política e operacional do órgão regulador, em sintonia com as percepções e preferências da maioria da população.

*Página em branco é proposital*



# Dois tipos de políticas educacionais

*Não existe um, mas sim dois tipos de políticas educacionais: a política de expansão e aumento dos índices de matrícula e a política do aprimoramento da qualidade e da eficiência.*

A educação é uma área que sofreu profunda reforma na América Latina nos últimos 15 anos. Todo país da região passou por mudanças significativas no sistema educacional. O paradoxo é que tudo isso ocorreu paralelamente a uma visão generalizada de que a mudança educacional é muito difícil de ser alcançada na prática e de que certos fundamentos praticamente não mudaram. Por quê?

Uma análise aprofundada revela que não existe um, mas sim dois tipos de políticas educacionais. O primeiro diz respeito a um grupo de políticas básicas, relativas ao aprimoramento da qualidade e da eficiência, que é bastante rígido e resistente a mudanças fundamentais. O outro abrange um grupo de políticas periféricas, relativas à expansão e ao aumento do número de matrículas, que é altamente adaptável, e mesmo volátil, sujeito a modificações regulares — e talvez excessivamente freqüentes.

A compreensão do porquê da dificuldade da mudança pressupõe a compreensão dos principais atores — suas preferências e horizontes de tempo, seus alinhamentos de interesses e, por conseguinte, o potencial de conflito ou cooperação — e as arenas onde se dá a formulação de políticas. Também requer a compreensão do que é distintivo acerca do processo de formulação de políticas na área da educação, e da inter-relação desse processo setorial com o processo geral de formulação de políticas de um determinado país.

A análise a seguir examina seis exemplos de processo de formulação de políticas em quatro países: Argentina, Brasil, Chile e México. Um dos tipos de política examinados é uma política básica, que concerne à essência mesma da economia política da educação: a introdução de incentivos e avaliação de professores. O outro também é razoavelmente difundido na região, porém mais periférico, e tem a ver com a descentralização.

A análise ajuda a explicar por que nem toda mudança na área da educação é viável em termos políticos, ao mesmo tempo em que mostra que é possível fazer certas mudanças proveitosas. Elas necessitam, tanto quanto em qualquer outro setor, senão mais, do auxílio de um sólido processo geral de elaboração de políticas.

## Características distintivas da formulação de políticas educacionais: um modelo geral

Na área de educação, em todo o mundo, os provedores (professores) normalmente são bem organizados e altamente conscientes das decisões relativas a políticas que podem afetar seu bem-estar. Em contrapartida, os beneficiários — os consumidores da educação ou, de forma mais precisa, suas famílias — estão altamente dispersos, em geral não são organizados e recebem poucas informações sobre o que se passa nas escolas. Essas assimetrias de organiza-

*A formulação de políticas educacionais na América Latina é tendenciosa em favor de políticas com ênfase em expansão e acesso, em vez de qualidade e eficiência. Essa distorção significa que a maior parte do processo de formulação de políticas concentra-se na expansão durante a maior parte do tempo.*

ção e informação constituem o ponto de partida da maioria das características distintivas da formulação de políticas educacionais. Em caso de uma ação governamental, mesmo que se trate de destinações orçamentárias rotineiras ou aplicação de regras – muito menos de uma reforma de políticas —, os grupos de interesse que representam os professores deparam-se com pouca, ou nenhuma, oposição às suas opiniões e aos seus desígnios.

A economia política da educação reúne outras características importantes:

- Não há um princípio organizador geral. A educação carece de uma definição básica que, uma vez feita, imprima coerência a todo o sistema, o que a destaca de outras áreas de políticas, como a seguridade social, com seu princípio de progressividade das contribuições. É possível modificar parcialmente determinadas características da oferta da educação sem realinhar a política educacional como um todo. É comum que as ondas de mudanças e reformas das políticas se acumulem umas sobre as outras.
- Os problemas de contratação são graves e generalizados. Em outras palavras: é extremamente difícil observar a atividade dos professores, mesmo por parte de seus superiores diretos, os diretores de escola ou os supervisores. É difícil tanto para as autoridades como para os pais acompanhar o desempenho escolar. Justamente o imenso porte dos sistemas escolares públicos — milhares de escolas, centenas de milhares, quando não milhões de professores, e milhões de alunos — gera sérias dificuldades de coordenação. Assim, incentivos irrisórios são a regra, visto que é praticamente impossível fazer uma distinção entre esforço individual e sua contribuição para o produto final. Os produtos do processo educacional também não são mensurados com facilidade. Somente no curto e médio prazos, quando os alunos crescerem e ingressarem no mercado de trabalho, é que os produtos tornam-se verdadeiramente visíveis e quantificáveis.<sup>1</sup>
- A implementação das políticas é complexa. Ela geralmente exige a participação de numerosos atores (professores, diretores, alunos, supervisores, burocracias central e regional, pais) ou pelo menos que não se oponham ativamente. Contar com informações específicas sobre prazos e localidades é de grande importância para o funcionamento do sistema. Concretamente, determinar se uma decisão centralizada está sendo colocada em prática é uma tarefa desafiadora.

<sup>1</sup> Navarro (2002).

A combinação desses traços distintivos tem uma importante implicação política. Os sistemas educacionais operam sob o constante risco de captura pelos provedores no que diz respeito a cargos de ensino e administração e ao controle sobre decisões e processos importantes no âmbito das organizações educacionais, inclusive nomeações, atos disciplinares, distribuição de gratificações e incentivos, capacitação, gerenciamento e sistemas de gestão de pessoal.

Os sistemas educacionais podem evitar ou amenizar essa propensão à captura por meio do exercício de uma série de forças compensatórias. Duas delas são primordiais. A primeira é um Estado forte, que seja capaz de contar com um regime de serviços públicos eficiente e que incorpore vigorosos mecanismos de prestação de contas. A segunda é uma cultura profissional de bases sólidas, que instile em professores e outros atores importantes valores de conduta adequada, altos padrões de competência e consideração do interesse público.

Na América Latina, essas duas forças compensatórias tendem a ser fracas. Normalmente, os sindicatos têm considerável capacidade de resistência, ao passo que os horizontes de tempo do governo costumam ser curtos. Ademais, não existe um corpo vultoso de servidores públicos com capacidade de gerir ou manter políticas de longo prazo. Muitas vezes, o sindicato dos professores é a maior entidade trabalhista do país, além de deter — e de fato exercer — o direito de greve, com repercussões que chegam até a estabilidade política da nação. Um histórico de conflitos enfraqueceu a capacidade do governo de firmar compromissos intertemporais com o sindicato porque, em alguns casos, as administrações atuais não são capazes de transmitir o compromisso a administrações futuras e, em outros, porque acordos trabalhistas anteriores não foram honrados.<sup>2</sup>

Tal incapacidade da parte do Estado de firmar acordos intertemporais tende a produzir sistemas educacionais com extrema dependência de regras rígidas e definições institucionais que se tornam intocáveis e não-negociáveis, independentemente das mudanças no ambiente econômico do sistema educacional. Dentre essas, merece destaque o que este estudo chama de políticas básicas de um sistema educacional na América Latina, a saber:

- A participação no mercado público/privado.
- Educação pública gratuita em todos os níveis.
- Estabilidade profissional absoluta e regras quase imutáveis no que tange à contratação, promoção e aposentadoria dos professores.
- Manutenção do alcance nacional — e, portanto, do pleno poder de negociação — do(s) sindicato(s) dos professores.

Nenhum caso de alteração significativa em quaisquer das políticas básicas ocorreu em parte alguma da região nos últimos 15 anos.<sup>3</sup> Fortes oscilações nas condições econômicas entraram e saíram de cena sem produzir mudanças nessas políticas básicas. O que mais chama a atenção é que ficaram inalteradas — ou até foram ampliadas — as folhas de pagamento dos professores durante períodos de ajuste econômico, quando o serviço público estava se contra-

<sup>2</sup> Com efeito, o conflito generalizado muitas vezes é tanto o produto do poder irrefreado dos sindicatos quanto o resultado direto do não pagamento de salários ou do não cumprimento de obrigações pelo Estado. Os sindicatos fazem greves e ganham concessões porque podem. O Estado assume compromissos que não pode cumprir; quando fracassa, explodem novos conflitos.

<sup>3</sup> A exceção que comprova a regra é o Chile, analisado mais adiante neste capítulo. É necessário ressaltar também que o quadro aqui apresentado parte da premissa do processo de formulação de políticas tradicional. Transformações radicais no regime ou circunstâncias antidemocráticas extremas podem alterar algumas das políticas básicas.

indo e outros salários do setor público atingiam baixas históricas. Conforme descrito a seguir, ocorreram processos de descentralização sem que os sindicatos de abrangência nacional perdessem seus fortes poderes unificados de negociação, à exceção de curtos períodos.

Em contraste com essa rigidez das políticas básicas, a relativa fraqueza do Estado traduz-se em acentuada volatilidade no que diz respeito a políticas não-básicas com a mudança de governos, ou mesmo de lideranças dentro do mesmo governo. Isso se aplica a áreas como a capacitação de professores; criação, produção e distribuição de livros didáticos e materiais de ensino; currículos; integração da tecnologia ao processo de aprendizagem; e uma série de inovações educacionais. Nesse caso, a ausência de um princípio organizador entra em jogo, tornando relativamente fácil para qualquer novo governo empreender novos programas que derrubem antigas diretrizes de políticas ou as modifiquem em certas áreas, sem que se produza uma perda de coerência ostensiva ou insustentável.

Além disso, não há propriamente uma cultura profissional de sólidas bases e ampla difusão entre os professores. Alguns receberam fraca instrução em centros de formação de qualidade questionável e ingressaram na profissão por meio de práticas em que prevaleciam todos

os tipos de critérios não-profissionais (seja clientelismo político ou corrupção mediante a compra de cargos educacionais de representantes sindicais ou outras autoridades). Por outro lado, esses professores são geridos por uma burocracia que não costuma ter qualificações para administrar o sistema educacional.

Nessa linha, não havendo resistência de outros grupos organizados de peso, como é comum, os sindicatos terão predomínio na educação na América Latina, ao ponto de poder ser caracterizados como o único ator com inquestionável poder de veto no processo de formulação de políticas educacionais da região.

Antes de prosseguir, é oportuno perguntar se existe possibilidade de algum tipo de cooperação. O cenário apresentado até o momento pode parecer demasiado sombrio. Mas a literatura recente sobre as reformas educacionais oferece uma visão de mais nuances. Diversos estudos indicaram que, embora as reformas da década de 1990 tivessem como principal objetivo a melhoria da qualidade e da eficiência, muito do que tem ocorrido está ligado ao incremento das capacidades: construção e aparelhamento de escolas, capacitação de mais professores etc.<sup>4</sup> Decorre dessa generalização o fato de que não existe um, mas sim dois tipos de políticas educacionais: a política de expansão e aumento do número de matrículas e a política do aprimoramento da qualidade e da eficiência.

Quando está em jogo uma expansão do número de matrículas, todas as partes envolvidas quase sempre estão de acordo. Pais e filhos querem mais educação. Os professores e os respectivos sindicatos vêem a expansão das matrículas como aumento do número de empregos, e as autoridades do Executivo e da legislatura têm propensão a gostar do tipo de política que lhes permite mostrar resultados bastante concretos: mais crianças freqüentando a escola, novos prédios escolares, e coisas do gênero. Os organismos internacionais de financiamento também apóiam esse tipo de reforma, desde que a expansão das capacidades implique grandes investimentos com produtos relativamente tangíveis e processos de implementação descomplicados. Esse tipo de política e reforma educacionais era típico das décadas de 1960, 1970 e 1980, na maioria dos países, e continua difundido e significativo em todos eles. Há até considerável entusiasmo em relação a uma nova espécie de política expan-

*Os sindicatos dos professores são o único ator com inquestionável poder de veto no processo de formulação de políticas educacionais da região.*

<sup>4</sup> Kaufman e Nelson (2004); Grindle (2004a).

sionista com base não na oferta, mas no subsídio da demanda, como os programas de transferência de renda que estão se espalhando com rapidez, como o Progreso/Oportunidades (México) e o Bolsa Escola (Brasil), que fornecem benefícios para as famílias sob a condição de que a criança freqüente a escola.

Ainda assim, medidas expansionistas mostraram-se insuficientes em termos da melhoria da qualidade da educação ou do estímulo a uma aplicação mais eficiente dos recursos. Na década de 1990, esse fato gerou impaciência entre as elites modernizadoras, preocupadas com as perspectivas de desenvolvimento dos países latino-americanos. Aderindo a uma avassaladora onda de reformas econômicas e institucionais, e sentindo a pressão da concorrência asiática em uma economia cada vez mais global, muitos governos perceberam a necessidade de tomar medidas enérgicas, não apenas para expandir o acesso, mas também para produzir reformas que melhorassem a qualidade dos sistemas educacionais.

Está claro que a cooperação não surge com tanta facilidade nesse tipo de política educacional. Influenciar a qualidade e a eficiência de um sistema educacional muitas vezes equivale a adotar medidas que implicam uma profunda reorganização da atividade docente, por meio da introdução de incentivos, sistemas de supervisão e maior prestação de contas pela descentralização ou pelo intenso envolvimento dos pais. Mesmo a reparação de desigualdades que persistem após as expansões globais das matrículas, como a atenção às populações excluídas (as populações indígenas ou em extrema situação de pobreza), pode causar conflito, já que isso requer decisões de redistribuição. Esse também pode ser o caso de reformas no financiamento que visem promover uma distribuição mais justa dos gastos educacionais, normalmente retirando recursos de grupos ou jurisdições antes privilegiados.

Simplificando um pouco, pode-se afirmar que o principal jogo de políticas na América Latina nos últimos 15 anos teve dois protagonistas: os sindicatos e o Poder Executivo.

Os sindicatos ocupam posição dominante e, freqüentemente, sentiram-se ameaçados pelas reformas típicas desse período, não apenas na medida em que os interesses de seus membros foram afetados, mas também pela sua própria viabilidade e pelo seu poder como organizações. Este estudo identifica o outro protagonista como o Executivo, por uma confluência de razões. Primeiro, uma equipe modernizadora e às vezes tecnocrática em ministérios estratégicos, não raro o ministério da Educação ou do Planejamento, sempre foi o pivô das reformas, que várias vezes avançaram com o aval ou até a liderança proativa do próprio presidente. Em segundo lugar, nenhum outro poder do governo exerceu liderança. As legislaturas costumam desempenhar papéis secundários e o Judiciário é quase invisível, em contraste com o papel proeminente exercido pelos tribunais nos Estados Unidos, por exemplo.

O surgimento de executivos proativos como atores enérgicos sugere que a representação da formulação de políticas educacionais como um jogo entre um sindicato forte e um Estado fraco pode precisar ser revista, de modo a admitir casos em que as autoridades educacionais declarem a política de educação como prioridade, por uma série de razões relativas a crescimento ou igualdade, e tornem-se atores bem mais dinâmicos do que de costume, com apoio presidencial e tecnocrático.

Os únicos outros atores de peso que se aproximam da relevância dos sindicatos e dos executivos são os atores com poder subnacional (ver Quadro 10.1). Esses atores regionais adquiriram considerável influência com as tentativas de descentralização educacional. Essa influência esten-

*Quando está em jogo uma expansão do número de matrículas, todas as partes envolvidas (pais, filhos, professores, sindicatos de professores e as autoridades) quase sempre estão de acordo.*

deu-se para diversas áreas da política educacional — a estrutura do sistema educacional formal, o currículo e a introdução de inovações e reformas regionais que posteriormente foram difundidas em âmbito nacional —, porém atingiu poder de veto quando se decidiu determinar se certas transferências de responsabilidade educacional estavam sendo efetivamente feitas para os níveis regionais. Em alguns casos, outros atores — empresas, meios de comunicação, famílias — desempenharam papel coadjuvante, na melhor das hipóteses.

Em suma, a formulação de políticas educacionais na América Latina é desproporcionalmente tendenciosa em favor de políticas com ênfase em expansão e acesso, em vez de qualida-

de e eficiência. Essa distorção significa que a maior parte do processo de formulação de políticas concentra-se na expansão durante a maior parte do tempo. Também significa que uma boa parte da elaboração de políticas educacionais se desenvolverá em linhas cooperativas, dado que as preferências dos principais atores estão alinhadas.

Essa tendenciosidade costuma gerar pressão sobre como tratar das questões de qualidade e eficiência, na medida em que se torna evidente para algumas elites políticas, econômicas e intelectuais que a expansão isoladamente não produzirá educação de qualidade, não melhorará a aplicação dos recursos nem alcançará os marginalizados após a expansão maciça. Normalmente, as medidas de correção de qualidade e eficiência são defendidas por um Executivo eleito com um mandato para a realização de reformas educacionais. Não há alinhamento de interesses quanto a esse tipo de reforma (ver Boxe 10.1). Os conflitos se sucederão, primordialmente entre sindicatos e o Poder Executivo, e os atores com poderes regionais se envolverão sempre que questões de descentralização estiverem em jogo. Além disso:

- É muito difícil atingir acordos intertemporais (tendo em vista, sobretudo, a incapacidade do Executivo de assumir compromissos).
- A falta de mecanismos efetivos de execução dificulta a supervisão de qualquer acordo (visto que outros atores, como o Judiciário, o Legislativo e a opinião pública costumam ser muito fracos).
- Os protagonistas tendem a ter ideologias diametralmente opostas.

Considerando essas dinâmicas, as principais características externas da política educacional são as seguintes:

- Rigidez diante de choques econômicos, particularmente extrema no caso de políticas básicas.

**Quadro 10.1 Atores com poder de veto no PFP educacional, países selecionados**

Países	Sindicatos	Executivo	Regional
Argentina	x	x	x
Bolívia	x	x	n.a.
Brasil	x	x	x
Chile	x	x	n.a.
Colômbia	x	x	x
Equador	x	x	n.a.
México	x	x	x
Nicarágua	x	x	n.a.
Uruguai	x	x	n.a.
Venezuela	x	x	x

n.a.: não se aplica.

*Fonte:* Meta-análise dos autores acerca da literatura sobre economia política da educação na América Latina durante a década de 1990.

**Boxe 10.1****As preferências dos principais atores no PFP educacional**

Os três atores com poder de veto na formulação de políticas educacionais possuem preferências complexas. Tais preferências são apresentadas abaixo em ordem de intensidade aproximada (o que significa dizer, por exemplo, que se um sindicato tiver de optar entre o aumento do número de empregos e a estabilidade profissional dos professores já empregados tenderá a preferir a última).

**Poder Executivo:** Melhoria da educação como parte de programas de governo de modernização e desenvolvimento mais amplos, manutenção da estabilidade política geral, uso da folha de pagamento da educação como canal de clientelismo, votos, manutenção dos orçamentos sob controle. Horizonte de curto prazo. Modernização, influência das ideologias calcadas na eficiência.

**Sindicatos:** Estabilidade no emprego, criação de vagas docentes, controle das nomeações e do funcionamento do sistema educacional (captura), preservação do poder de negociação em âmbito nacional, melhores salários. Horizonte de longo prazo. Presença freqüente das ideologias trabalhistas e de esquerda.

**Atores subnacionais:** Criação e/ou expansão das oportunidades de clientelismo, votos, evitar mandatos não-financiados e restrições aos gastos discricionários, melhoria da economia local em um contexto de concorrência entre as jurisdições.

- Falta de estabilidade de políticas à luz de mudanças políticas no curto prazo (reviravoltas eleitorais, reformas ministeriais), em particular no que tange a políticas não-básicas.
- A tendência a deixar definições para a fase de implementação, tendo em vista o envolvimento de tantos burocratas, escolas, professores e famílias.

Dada a natureza dos atores e do jogo, a ausência de cooperação, ou o conflito aberto, tende a ocorrer em um conjunto limitado de arenas. A arena mais comum são as negociações particulares diretas entre o Executivo e o(s) sindicato(s), citadas neste estudo como “negociações a portas fechadas”. Ela se caracteriza por um reduzido nível de prestação de contas e pela exclusão de qualquer outra parte interessada. Em ambientes descentralizados, os atores detentores de poderes regionais têm permissão para estar a portas fechadas. Em termos mais precisos, a coordenação entre os escalões de governo pode tornar-se uma arena primordial de conflitos.

Não admira que esse tipo de arena não raro seja incapaz de manter o confinamento dos conflitos. O conflito alastra-se para “a rua” em vários graus de intensidade, variando de simples greves até acontecimentos que perturbam a ordem civil e política. Por fim, tendo em vista a importância da execução para a política educacional, a “burocracia da rua” torna-se a quarta principal arena onde os conflitos desenrolam-se. Referimo-nos às legiões de profes-

sores, diretores de escola e supervisores que, no final v das contas, exercem enorme controle sobre o que acontece nas escolas e dentro das salas de aula, já que constituem o ponto de entrega final da oferta dos serviços educacionais.

## A política da educação e o processo geral de formulação de políticas: alguns exemplos

Uma vez caracterizado o processo de formulação de políticas educacionais, passamos a abordar episódios específicos de formulação de políticas que ilustram o modelo e revelam suas nuances. Argentina e México passaram por um ambicioso processo de descentralização de seus sistemas educacionais na década de 1990, e também tentaram implementar incentivos aos professores. O Brasil havia descentralizado seu sistema educacional no início da década de 1990, mas eram bem notórias sua deficiência e incapacidade de equacionar *deficits* de extrema gravidade nos resultados educacionais. Assim, em meados da década de 1990, o Brasil empreendeu uma radical revisão do *status quo* em matéria de financiamento descentralizado e distribuição de responsabilidades entre os escalões de governo, embora não tenha feito nenhuma tentativa em nível nacional de introduzir incentivos para os professores. Esse tipo de incentivo constitui o foco do exame do último caso abordado no capítulo, o do Chile.

### México: descentralização

Em 1992, negociações entre o Poder Executivo (o presidente e o ministro da Educação) e o sindicato dos professores produziram o Acordo Nacional para a Modernização do Ensino Básico (ANMEB). Esse acordo determinou que o sistema educacional do México seria descentralizado, e que os governos estaduais começariam a assumir responsabilidade direta pela oferta da educação pública a 13 milhões de alunos dos ensinos fundamental e médio.

O ANMEB foi apresentado como um corretivo para a excessiva centralização do sistema educacional mexicano, considerada a principal fonte de sua cobertura deficiente e sua má qualidade. Um outro importante objetivo da iniciativa foi refrear o poder do sindicato dos professores, o SNTE.<sup>5</sup> O SNTE é incomparável no que se refere à influência e controle políticos gerais do sistema educacional, mesmo para padrões latino-americanos. No início

*As políticas básicas foram ameaçadas pela proposta inicial, mas, ao final, permaneceram intactas.*

da década de 1990, ele havia logrado êxito ao derrotar várias outras iniciativas de descentralização e cooptado uma política de desconcentração. O SNTE detinha controle considerável sobre as nomeações para os cargos de professor, além de uma significativa parcela de cargos administrativos no sistema educacional. Sua situação financeira era segura, graças a taxas de associação compulsórias, e seu monopólio foi contemplado em uma lei que barrava os sindicatos concorrentes.

Sua estreita associação com o partido governista, o Partido Revolucionario Institucional (PRI), revertia-se em cargos políticos no alto escalão para membros do sindicato e uma parcela nada desprezível de assentos no Congresso. Uma presidência modernizadora, voltada para o interesse público, provavelmente encararia esse poder como parte do problema, e não como uma solução.

<sup>5</sup> Ver Hanson (1997) e Grindle (2004b).



O ANMEB foi apresentado ao SNTE como um pacote de “tudo ou nada”.<sup>6</sup> O fato de o sindicato ter aceitado o acordo é indicativo da capacidade de um Poder Executivo forte, competente e empenhado em avançar, mesmo diante da oposição de um ator tão poderoso. O fato de isso não ter ocorrido antes da modificação da proposta, de modo a permitir ao SNTE sair vitorioso, é sinal de que, em termos do quadro, o sindicato, em muitos sentidos, exerceu seu poder de veto.

Por que o Executivo obteve êxito dessa vez, ao passo que governos anteriores fracassaram? Até 1992, em contraste com os 10 ou 15 anos anteriores, alguns cargos de governador estavam nas mãos de partidos de oposição.<sup>7</sup> Com a proposta do Executivo federal de transferência de responsabilidades em jogo, os governos subnacionais puderam participar das negociações a portas fechadas, onde manifestaram seu apoio à descentralização. Muito embora isso não fosse suficiente para afinar a iniciativa inteira às suas preferências, foi o bastante para desequilibrar a balança em favor da visão de que era hora de corrigir os excessos da centralização e abrir as portas para uma melhor prestação de contas e maior diversidade no sistema educacional.

A estrutura semicorporativista do sistema político mexicano influenciou diretamente para evitar que a iniciativa de política terminasse sendo discutida nas ruas. O SNTE também era parte do PRI, o partido da situação. O presidente e o ministro da Educação eram figuras partidárias de peso, e o partido tinha um interesse geral em manter a estabilidade política e impedir que o conflito viesse a público. Depois que os governadores receberam permissão para participar e o consenso foi atingido, as reformas legislativas necessárias foram aprovadas pelo Congresso em uma questão de dias, até com a modificação de um artigo da Constituição.

Quanto ao SNTE, as políticas básicas foram ameaçadas pela proposta inicial, mas, ao final, ficaram intactas. O que mais chamou a atenção foi que o poder de negociação do sindicato em nível nacional foi mantido. Até hoje, as negociações salariais ocorrem em reuniões entre representantes do SNTE na Cidade do México e representantes da Secretaria de Educação Pública (SEP). Além disso, os mecanismos de monitoramento e aplicação do processo de descentralização terminaram enfraquecidos, deixando em aberto detalhes importantes relativos a acordos financeiros descentralizados e à coordenação da política educacional entre os estados e o governo federal.

### **México: incentivos e avaliações de professores**

A iniciativa que levou ao ANMEB vinha acompanhada de um programa inovador com o objetivo de vincular remuneração e promoções docentes ao desempenho. Foi um ato de ousadia, tendo em vista que nunca havia existido um dispositivo como esse, que influenciava a política básica. Embora o programa, denominado Carrera Magisterial, também visasse a intensificação da capacitação dos professores,<sup>8</sup> o componente que mais apresentava potencial de conflito era a remuneração por mérito.

<sup>6</sup> Grindle (2004b).

<sup>7</sup> Lehoucq et al. (2005).

<sup>8</sup> A capacitação de professores, em particular a formação no trabalho, talvez seja a única política voltada diretamente à melhoria do ensino em relação à qual as preferências dos sindicatos e do Executivo estão perfeitamente alinhadas. Não é de surpreender que, durante muito tempo, e ademais de seus benefícios intrínsecos, tenha sido um dos componentes mais comuns dos planos de educação, os quais continuam omissos em relação a outras questões fundamentais, como a capacitação antes de ingressar no serviço, os incentivos, o licenciamento ou os mecanismos que regulam o recrutamento e o ingresso na profissão.

No mundo inteiro, os sindicatos de professores opõem-se aos incentivos que vinculam remuneração ao desempenho. Na década de 1990, o México não era exceção. Em geral, os sindicatos de professores têm marcada preferência por aumentos salariais gerais que beneficiem a todos os seus membros. Dificilmente se pode sustentar que melhorias salariais que beneficiem apenas um subgrupo de membros sejam produto do esforço e das negociações do sindicato, dando margem a que os professores concluam que sua remuneração não depende principalmente do sindicato, mas sim de seu desempenho como profissionais, individualmente ou em grupo.

Feita essa observação, é importante admitir que a concepção de um programa eficiente de incentivos a professores sofre de sérios problemas de representação. Não é fácil separar a contribuição de diferentes professores no processo de aprendizagem de um estudante. Ademais, o ensino é um insumo importante na aprendizagem, mas não o único, e é difícil mensurar o produto, sobretudo no curto prazo. Nesse sentido, a oposição sindical gira em torno de argumentos econômicos e educacionais plausíveis que fortaleceram a oposição à remuneração com base no mérito.<sup>9</sup> Além disso, na América Latina, o uso generalizado da folha de pagamento dos professores para fins de clientelismo político soma-se à desconfiança de qualquer sistema que amplie o poder discricionário dos administradores em relação aos salários dos professores.

*A atitude do sindicato foi não se opor frontalmente à reforma da avaliação de desempenho, mas assegurar-se de que ela ficaria sob seu controle e adquiriria características que impediriam repercussões substantivas sobre as políticas básicas.*

A atitude do SNTE foi não se opor frontalmente ao componente de avaliação de desempenho do programa Carrera Magisterial, mas assegurar-se de que, uma vez adotado, ele ficaria sob seu controle e adquiriria características que impediriam repercussões substantivas sobre as políticas básicas. Mais uma vez, as negociações foram feitas a portas fechadas. O conflito direto não era do interesse de nenhum dos atores com poder de veto, tendo em vista que o sindicato era filiado ao PRI, e era uma administração do PRI que estava tentando introduzir reformas. Em seu período inicial, em 1993, o programa Carrera Magisterial determinou o uso do desempenho como apenas um dos diversos critérios de avaliação para o aumento salarial dos professores: 35 pontos, em uma escala de 100, em que o tempo de casa e a educação formal ainda mantinham o peso mais significativo. Muito embora o peso relativo do desempenho tenha aumentado desde então, até o momento o programa funciona sob os auspícios de um comitê misto em que a SEP e o SNTE têm representação paritária.

Ao longo dos anos, o Carrera Magisterial já beneficiou mais de 700.000 professores. Em vista de sua magnitude, e o fato de que outorga aumentos salariais permanentes, em vez de bônus de uma só vez, assemelha-se mais a um direito adquirido do que a um incentivo propriamente dito. Até 2001, o governo federal destinava um montante para cada estado, e o governo estadual era responsável por decidir quem seria premiado. Na prática, o governo estadual designava o maior número possível de prêmios permitido pelas verbas, começando pelos professores situados no topo da hierarquia. Isso significava que o limite não era dado pelo padrão de desempenho, mas determinado pela disponibilidade de verbas em um determinado estado e ano. Para todos os efeitos, o considerável grau de captura do SNTE em rela-

ção ao desempenho, é importante admitir que a concepção de um programa eficiente de incentivos a professores sofre de sérios problemas de representação. Não é fácil separar a contribuição de diferentes professores no processo de aprendizagem de um estudante. Ademais, o ensino é um insumo importante na aprendizagem, mas não o único, e é difícil mensurar o produto, sobretudo no curto prazo. Nesse sentido, a oposição sindical gira em torno de argumentos econômicos e educacionais plausíveis que fortaleceram a oposição à remuneração com base no mérito.<sup>9</sup> Além disso, na América Latina, o uso generalizado da folha de pagamento dos professores para fins de clientelismo político soma-se à desconfiança de qualquer sistema que amplie o poder discricionário dos administradores em relação aos salários dos professores.

<sup>9</sup> Navarro (2002).

ção às administrações de educação estaduais assegurava a permanência da execução do instrumento nas mãos do sindicato.

Uma generalização a partir desses episódios mostra que a enorme vantagem política do sindicato dos professores levou o processo da política educacional a determinar certos traços importantes do processo de formulação de políticas como um todo no México. O SNTE tornou-se um ator de peso, com poderes no Congresso e na maioria das negociações políticas de grande escala, que extrapolavam as questões educacionais. Por outro lado, esse episódio também ilustra como traços mais amplos do processo de formulação de políticas mexicano influenciaram o desenrolar do conflito na área de educação, o que fica claro no modo com que a estrutura corporativista do sistema político afetou a “escolha” das arenas de conflito. O fato de o sindicato não ter ido para as ruas, apesar da natureza radical das propostas defendidas pelo Executivo, está estreitamente relacionado com o fato de que o conflito se dava entre um governo do PRI e um sindicato do PRI, o que gerava preferências conflitantes na política da educação, porém um interesse conjunto na unidade partidária e na estabilidade política como um todo. Os governadores de oposição recém-eleitos também podem ter influenciado a estratégia do SNTE no sentido da acomodação e cooptação, em vez da rejeição aberta às reformas.

### **Argentina: descentralização**

Em agosto de 1989, o governo Menem anunciou que a descentralização ocuparia posição central em sua política educacional. O primeiro projeto de lei nesse sentido foi apresentado em 1990, mas ficou parado no Congresso. Isso mudou drasticamente com uma troca de ministro da Fazenda, no início de 1991.

O Executivo encarava a descentralização como uma forma de desonerar o governo federal da responsabilidade pelos gastos com educação. Uma lei de 1991 estabelecia a transferência de responsabilidade pelo ensino médio para os governos provinciais; a transferência do ensino fundamental havia sido realizada em 1977. Segundo essa lei, não haveria outras transferências específicas de recursos fiscais do nível federal para o provincial, de modo que o funcionamento dos sistemas educacionais teria de ser financiado com os recursos próprios de cada província.

Os governadores e sindicatos imediatamente opuseram-se à proposta. Os governadores rejeitaram a proposição de proceder à transferência de responsabilidade sem contrapartida em transferência de recursos. Para a CTERA, a confederação nacional dos sindicatos, era evidente a ameaça que a descentralização poderia representar para seu poder de negociação em nível nacional, nem de perto comparável ao poder do SNTE no México. Ainda assim, ela foi incapaz de mobilizar uma oposição coesa a um governo no auge de sua popularidade, dado o sucesso recente do plano de conversibilidade. No final, a única modificação significativa na proposta original de descentralização foi a garantia de um nível mínimo de contribuições federais para os gastos provinciais com educação.

A conclusão do processo de descentralização ocorreu com uma lei de 1993. Mais uma vez, o Executivo tomou a iniciativa, e dessa vez o projeto de lei encaminhado ao Congresso ameaçava diversas políticas básicas. A CTERA, agora fortalecida, logrou êxito em eliminar essas ameaças. Embora a nova lei tivesse sido aprovada, ela não fazia menção alguma à autonomia escolar ou a taxas de matrícula, nem dava ênfase à educação particular. Os governadores aderiram à coalizão contra a proposta.

*Os sindicatos provinciais retardaram, cooptaram ou impediram a execução das mais básicas determinações da nova legislação.*

A arena onde se deu o conflito foi visivelmente afetada pelas características do processo mais amplo de formulação de políticas do país.<sup>10</sup> Os estreitos laços entre governadores e senadores, considerando-se as regras eleitorais, motivaram os senadores a lançar uma contra-proposta diametralmente contrária à do Executivo. A partir de então — o que não era comum no processo de formulação de políticas educacionais —, o Congresso passou a ser a principal arena de negociações até ser aprovado um projeto de lei conciliatório, sem as ameaças às políticas básicas. As províncias também ficaram satisfeitas com as garantias de investimentos, bem como com o sólido mandato que estipulava a lei para ativar o Conselho Federal de Educação, em que o ministro da Educação federal e seus homólogos provinciais apreciariam conjuntamente as principais decisões do sistema educacional.

Após 1993, as escolas argentinas ficaram sob o controle das províncias, que administravam e custeavam as atividades cotidianas e eram responsáveis pela folha de pagamento dos professores. Avaliação, elaboração de currículo e investimentos vultosos em infra-estrutura permaneceram a cargo do ministério federal. Entretanto, as receitas das províncias eram provenientes, em grande parte, de repasses diretos de recursos fiscais federais, o que criava grandes desequilíbrios fiscais.<sup>11</sup> A estrutura dos sistemas escolares e os currículos sofreram profundas mudanças. As reformas estruturais e a adoção de novo conteúdo passaram a ser responsabilidade dos ministérios da Educação provinciais.

A mudança para o nível provincial também ocasionou uma mudança para o ativismo sindical nas províncias. Com o início da fase de implementação, as ruas foram a arena mais ativa do processo de formulação de políticas educacionais durante mais de cinco anos. A forte oposição da CTERA à descentralização, por vários motivos, inclusive ideológicos, converteu-se em vigorosa oposição dos sindicatos provinciais de professores à implementação das leis de 1991 e 1993. Os sindicatos provinciais retardaram, cooptaram ou impediram a execução das mais básicas determinações da nova legislação. Ao final da década, o resultado era um mosaico de estruturas, desde as províncias que tinham implementado a lei por completo até as que se abstiveram de todo.<sup>12</sup>

### **Argentina: incentivos aos professores só no nome**

Ao chegar o final da década, crescia a insatisfação profissional dos professores. Embora alimentado pela oposição à descentralização, o principal determinante desse descontentamento estava na crise fiscal das províncias. As recessões econômicas de 1995 e 1999 prejudicaram a capacidade das províncias de acompanhar a expansão das matrículas, o que acarretou várias medidas de redução salarial — ou mesmo de não pagamento.<sup>13</sup> Houve uma explosão de greves e perderam-se muitos dias letivos.

O Executivo nacional alegou que os salários eram de responsabilidade das províncias, e que o governo federal estava cumprindo seu compromisso de fazer grandes investimentos em infra-estrutura e em programas especiais que davam forte apoio às províncias. Apesar de correta do ponto de vista formal, a posição do Executivo não foi capaz de impedir que o conflito acerca dos salários dos professores resvalasse para as ruas e para o cenário nacional. Em abril de 1997, grupos de professores, com o apoio da CTERA, iniciaram uma manifestação pública

<sup>10</sup> Spiller, Stein e Tommasi (2003).

<sup>11</sup> Tommasi (2002).

<sup>12</sup> Rivas (2004).

<sup>13</sup> Kweitel et al. (2003).

na rua defronte ao prédio do Congresso Nacional. Foi montada uma Barraca Branca em que os professores se revezavam em vigília, expressando o propósito de não ir embora até que as reclamações salariais fossem resolvidas. A Barraca Branca mostrou-se eficaz na criação e manutenção de pressão política sobre o Executivo, além de angariar o apoio generalizado da população. O ministério da Educação rompeu com a posição oficial do ministério da Fazenda, declarando abertamente, em fins de 1997, que os professores não eram bem remunerados.<sup>14</sup>

Em seguida, veio uma proposta de política, o Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). Em anos anteriores, o ministério havia explorado a idéia de criar algum mecanismo de remuneração baseado no desempenho, sob forma de um fundo especial que o governo federal repassasse às províncias.

Depois do início da campanha da Barraca Branca, os sindicatos e as províncias intensificaram a pressão sobre o governo federal para que tomasse providências acerca dos salários dos professores. O ministério da Educação propôs um complemento aos salários pagos pelos governos regionais. Após rápidas discussões no Conselho Federal de Educação — inclusive com a participação da CTERA e de outros sindicatos de professores proeminentes —, foi aprovada uma lei, ao final de 1998, instituindo o FONID. Até então, não se via o conceito de remuneração com base no desempenho

em lugar algum. As províncias recebiam repasses vultosos, a ser distribuídos igualmente aos professores como um direito, para fins de complementação do salário normal. Os substanciais valores envolvidos dificultaram a conquista do apoio do ministério da Fazenda. Ao final, logrou-se sucesso ao se determinar que o FONID fosse financiado com recursos de um imposto recém-criado, a ser pago pelos proprietários de veículos motorizados, um episódio revelador da força dos atores do processo de formulação de políticas educacionais.

No entanto, essa força mostrou-se limitada quando o Executivo, diante da iminência de protestos públicos do setor de transportes, eliminou o imposto. Em 1999, a nova equipe de Fernando de la Rúa subiu ao poder e conseguiu convencer a CTERA de que a Barraca Branca deveria ser desfeita (após 1.003 dias) em troca do compromisso do Executivo de financiar o incentivo com recursos do orçamento geral por ao menos dois anos.

A conseqüência de todo esse episódio não foi a eliminação ou redução do FONID, mas um compromisso assumido pelo governo federal de custear um novo direito dos professores. Até hoje, a necessidade de custear o FONID teve dois grandes efeitos: uma ameaça endêmica à situação fiscal do governo central e uma considerável distorção dos gastos com educação, visto que o governo federal teve de cortar investimentos em áreas como infra-estrutura e capacitação de professores a fim de acumular recursos para financiar o FONID. O governo federal, no ato da criação do FONID, acatou o princípio de que os salários dos professores eram de responsabilidade conjunta das províncias e do governo nacional, abandonando assim um dos principais temas do processo de descentralização no início da década.

Os mecanismos financeiros articulados após 1991 revelaram-se incapazes de agüentar os efeitos das desacelerações da economia. Assim que o governo federal vacilou no repasse de recursos fiscais às províncias, agravou-se a situação orçamentária destas, que a essa altura gastavam cerca de 25% de seus recursos com educação, e que em alguns casos chegaram a entrar em colapso.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Corrales (2004).

<sup>15</sup> Tommasi (2002).

*A conseqüência de todo esse episódio foi a criação de uma fonte permanente de desentendimentos entre o Executivo e os sindicatos.*

Do ponto de vista da economia política, o resultado mais importante da combinação entre um processo de descentralização com distorções fiscais e a miopia da reação à insatisfação dos trabalhadores foi a criação de uma fonte permanente de conflito entre o Poder Executivo e os sindicatos sempre que houvesse atraso nos pagamentos. Desentendimentos sobre cálculo, distribuição, reautorização e financiamento do FONID tornaram-se foco da formulação de políticas na Argentina. Trata-se de um perfeito exemplo da dispersão do processo de formulação da política educacional que transborda, criando conflito e distorções no processo de formulação de políticas como um todo em nível nacional.

### ***Brasil: estratégia para reparar a descentralização***

O sistema educacional brasileiro era, havia décadas, consideravelmente descentralizado antes do governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995. À época, o fraco desempenho do Brasil na educação começava a despertar a atenção das elites modernizadoras, que reivindicavam reformas na economia e no setor público. O sistema educacional era caracterizado por desigualdades regionais acentuadas e clientelismo político, que constituíam obstáculos consideráveis para qualquer programa sério que visasse a melhoria de sua equidade e qualidade.

O governo de Cardoso formou uma equipe tecnocrática, encabeçada pelo ministro da Educação, que propôs transferir programas específicos para os estados e municípios, bem como desenvolver capacidades em nível ministerial para projetar e gerir de forma eficiente o que viria a se tornar um ambicioso programa de reformas. A pedra angular da reforma foi a

criação do FUNDEF, fundo que redefinia a organização e o financiamento da educação descentralizada no Brasil, aliada a duas grandes medidas educacionais aprovadas pelo Congresso no final de 1996.

O FUNDEF tinha pouco a ver com o montante de recursos dedicados à educação, mas sim com a distribuição das verbas existentes. De fato, a reforma do financiamento foi considerada um pré-requisito para a viabilização de uma reforma mais ambiciosa. Embora a Constituição determinasse que estados e municípios deveriam gastar 25% das receitas com educação, havia uma enorme variação entre eles em termos de gastos por aluno. Os salários e a capacitação dos professores não eram re-

gulamentados, o que acarretava grande variação entre regiões e níveis de governo. Era mínima a correspondência entre a distribuição das receitas fiscais pelos estados e municípios e a distribuição das responsabilidades educacionais.

Para tentar equacionar essas questões, o FUNDEF definiu um gasto mínimo nacional por aluno (somente no ensino fundamental), independentemente da estrutura administrativa das escolas (estadual ou municipal). Se o estado não pudesse atingir esse mínimo, era obrigação do governo federal cobrir a diferença. Por igualar e estabilizar os gastos com o ensino fundamental no país e por criar incentivos para que os governos regionais tratassem as crianças de forma inclusiva, e não exclusiva, o FUNDEF pode ser considerado uma das reformas educacionais de maior alcance empreendidas na América Latina na década de 1990.

Entre 1998 e 2000, os gastos anuais por aluno registraram aumento significativo em nível nacional e a taxa de matrículas disparou.<sup>16</sup> Mais alunos conseguiam chegar ao nível médio, o que, por sua vez, ocasionou uma considerável expansão do ensino médio mais adiante.

***O FUNDEF, que definiu um gasto mínimo por aluno em nível nacional, foi uma das reformas educacionais de maior alcance empreendidas na América Latina na década de 1990.***

<sup>16</sup> Draibe (2004).

O FUNDEF também teve um importante efeito redistributivo, promovendo a redistribuição eficiente de recursos de escolas estaduais relativamente abastadas para escolas municipais dotadas de menos recursos. Como os recursos federais beneficiavam estados que caíam abaixo dos padrões mínimos de gastos, as desigualdades entre os estados foram reduzidas. Também houve melhora no salário dos professores.

Como foi possível adotar e implementar uma reforma de tamanha importância, sobretudo tendo em vista que a criação do FUNDEF implicava a reforma da Constituição? Primeiro, a reforma de Cardoso não afetou diretamente nenhuma política básica. As regras de estabilidade no emprego e de contratação e demissão, a sindicalização e a participação privada/pública no mercado não foram atingidas pelo FUNDEF nem pela nova legislação de ensino. As únicas disposições que afetavam os interesses dos professores estavam totalmente alinhadas às preferências dos sindicatos estaduais: mais capacitação e elevação dos salários.

Em segundo lugar, o Brasil é o único entre os países latino-americanos que não tem um sindicato de professores nacional com peso político significativo. O sindicalismo dos professores apresenta grande vitalidade em nível estadual, mas o governo federal não se confronta com nenhuma organização do naipe de SNTE, CTERA ou FECODE, na Colômbia.

Ainda assim, boa parte dos motivos que levaram o FUNDEF a ser aprovado no Congresso em menos de duas semanas reside em algumas características gerais do processo de formulação de políticas brasileiro. De grande relevância é o poder da presidência no Brasil com relação à legislatura.<sup>17</sup> Diferentemente de Argentina, Chile e México, os partidos políticos no Brasil são relativamente fragmentados e sua composição e fidelidade no Congresso são fluidas. Ademais, o poder de veto parcial coloca o presidente em situação de ganhar o apoio dos membros do Congresso muito além de seu próprio partido. Com o veto, ele pode garantir (ou negar) investimentos em projetos públicos em determinados distritos eleitorais que tenham impacto determinante sobre as chances de reeleição dos membros. No Brasil, ao contrário do que ocorre na Argentina, esse poder tende a sobrepor-se ao controle que os governadores e outros atores com poderes regionais têm de garantir indicações para as vagas no Congresso. Em consequência, deu-se o curioso extremo de que a reforma constitucional é relativamente fácil, traço distintivo do processo de formulação de políticas brasileiro.

A proposta do governo para o FUNDEF era conflitante com certas preferências de governadores, principalmente por retirar considerável dose de discricionariedade dos governos estaduais. Os estados mais desenvolvidos economicamente ficaram em uma situação em que podiam ser forçados a reduzir as verbas de seu gasto prioritário, ou seja, o ensino médio, ao passo que as jurisdições mais pobres seriam obrigadas a oferecer ensino fundamental em níveis que antes não podiam ou não queriam fornecer.<sup>18</sup>

Apesar disso, não apenas não houve uma oposição perceptível dos sindicatos, como também não houve conflito aberto com os governadores antes da adoção da medida, menos de um mês após seu encaminhamento ao Congresso. O Executivo assegurou de antemão para a medida o apoio de dois importantes atores com poder regional na área de educação, o Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e a Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), que desempenharam um papel na neutralização da oposição dos governadores.

O FUNDEF estava programado para entrar em funcionamento no início de 1998. Em 1997, a oposição vazou para as ruas graças à oposição dos sindicatos de alguns estados,

<sup>17</sup> Alston et al. (2005a).

<sup>18</sup> Draibe (2004).

como São Paulo, e às expressivas queixas das legislaturas estaduais e de governadores acerca das implicações do fundo. Essas queixas não produziram resultados de grande significado, nem se reverteram em resistência das bases da burocracia de rua. Logo, uma vez iniciada a implementação, não houve sabotagem.

Atualmente, há um consenso generalizado no Brasil acerca dos benefícios do FUNDEF. Aliado à lei educacional subsequente, o fundo foi responsável por considerável melhoria na coordenação da política de educação entre os escalões do governo. O episódio que levou à adoção do fundo parece constituir um exemplo contrastante de facilidade da política na área de educação, bem como um exemplo de política educacional voltada para o interesse público e para a melhoria do bem-estar. Entretanto, conforme explicado acima, somente a combinação de certas características distintivas do processo de formulação de políticas brasileiro (notadamente o fato de que permite reformas constitucionais com “facilidade”) e uma determinada característica do processo de formulação de políticas educacionais (a falta de um potente sindicato de professores em âmbito nacional) é capaz de explicar boa parte do resultado.

Ademais, mesmo nesse caso de reforma “fácil”, a estratégia do Executivo foi criar uma importante fonte de rigidez no sistema: a imposição de uma regra fixa ao longo da variadíssima paisagem fiscal e educacional dos estados brasileiros. Sobretudo, o fato de tratar-se de uma reforma inédita, bem preparada dos pontos de vista técnico e político e encaminhada ao Congresso às pressas, significa que a oposição em potencial foi pega “de surpresa” e teve pouco tempo para reagir. Em contrapartida, planos do governo Lula para a promulgação de um novo FUNDEF para o ensino médio e/ou pré-escolar têm sofrido resistência mais forte, justamente porque os governos estaduais agora estão cientes das possíveis conseqüências de tais medidas em seu poder discricionário de gastos.

### ***Chile: exceção à regra? A introdução de incentivos aos professores***

Em 1996, o governo chileno logrou instaurar um sistema de pagamentos de incentivos aos professores em âmbito nacional, conhecido como SNED (Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente). A princípio, o sindicato dos professores resistiu, mas, no final das contas, mostrou-se incapaz de obstruir sua implementação. Esse feito destaca-se como a única exceção significativa à regra de que os sistemas educacionais da América Latina não modificam certas políticas básicas alinhadas estreitamente aos interesses dos sindicatos dos professores.

O Chile certamente tem um sindicato dos professores de abrangência nacional (o Colegio de Profesores de Chile). Essa entidade é um ator de peso na política de educação, como é típico na região. Boa parte do processo de formulação de políticas gira em torno de negociações em que as únicas partes envolvidas são o Poder Executivo e os líderes sindicais. Em termos gerais, o sindicato opõe-se à política educacional altamente ativista e reformista adotada pelo Executivo durante os últimos 15 anos, que se concentra sobretudo na melhoria da qualidade e eficiência da educação no país.

A causa original e duradoura do antagonismo entre o sindicato e o Executivo, quando se restabeleceu a ordem democrática, em 1990, foi a decisão tomada logo no início pelos líderes da coalizão instalada no poder (a Concertación Democrática), no sentido de manter duas características cruciais das reformas educacionais feitas pela antiga ditadura: a transfe-

***O Poder Executivo empreendeu uma contínua série de medidas que lhe permitiu consolidar confiança e previsibilidade na relação com o sindicato dos professores.***



rência das escolas públicas para a administração municipal, e o sistema de bônus educacionais que permitiu ampliar drasticamente a participação das escolas particulares no mercado, na década de 1980.

Paralelamente a isso, o novo governo democrático tomou a decisão igualmente crucial de recriar um estatuto de professores, o regime trabalhista especial que havia sido abolido pelo governo autoritário. Essa medida recebeu aplausos calorosos do sindicato e de seus integrantes, pois concedia-lhes estabilidade, reconhecimento e benefícios que haviam desaparecido quando seus contratos empregatícios foram transferidos para a competência da legislação trabalhista geral do regime Pinochet. Em termos fundamentais, esse estatuto restabeleceu seu poder de negociação salarial em nível nacional com o Executivo.<sup>19</sup>

A decisão também foi polêmica. Do ponto de vista de vários membros da oposição, e mesmo dos partidos políticos integrantes da coalizão do governo, essa decisão sabotava uma característica essencial do modelo que visava produzir incentivos mais vigorosos ao desempenho dos professores. Mais importante até: ameaçava atrapalhar a capacidade das municipalidades de manter o equilíbrio fiscal, forçando-as a assumir compromissos com a folha de pagamentos, sem o respaldo de seus próprios recursos financeiros.<sup>20</sup>

Da perspectiva do processo de formulação de políticas, porém, marcou o início de uma contínua série de medidas que permitiu ao Executivo consolidar confiança e previsibilidade na relação com o sindicato. Tendo em vista que é justamente esse tipo de falta de confiança mútua que caracteriza a elaboração das políticas educacionais na região, a importância desse acontecimento não pode ser subestimada. Ele foi essencial para garantir a viabilidade política do sistema nacional de pagamento de incentivos (SNED) durante muitos anos.

O processo de construção de confiança foi fundamental para evitar conflitos abertos, traço distintivo da formulação de políticas educacionais no Chile desde 1990. O restabelecimento da confiança teve outros resultados importantes que foram muito além da reativação do estatuto dos professores:

- Cabe destacar o aumento sustentado nos salários dos professores, iniciado imediatamente após o restabelecimento da democracia, e que ainda continua muito depois da adoção do SNED. Essa tendência ascendente ininterrupta na remuneração dos professores ao longo do tempo não tem paralelo em nenhum país da região. Os rendimentos dos professores chilenos dobraram, em média, entre 1990 e 1997, representando quatro vezes o aumento médio dos salários dos trabalhadores do setor privado e superando em muito a taxa de aumento de outros funcionários do setor público.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Ricardo Lagos, o primeiro ministro da Educação do período pós-ditadura, reconheceu abertamente esse passo como importante componente de um entendimento político entre os sindicatos e o Poder Executivo: “Dei prioridade aos professores, pois eles estavam preocupados com um estatuto para a categoria. O Estatuto para os Profissionais de Ensino, assim como outros exemplos da política educacional da coalizão Concertación Democrática, representava um equilíbrio adequado entre a continuidade e a mudança” (Espínola e Moura Castro, 1999, p. 46).

<sup>20</sup> A adoção do estatuto levou à escassez prevista de recursos fiscais em várias municipalidades, forçando o governo nacional, no fim das contas, a complementar os salários dos professores, prejudicando ainda mais o sistema de bônus escolares. Algumas medidas corretivas acabaram sendo adotadas a partir de 1995. Para obter detalhes sobre a política dessa fase do processo de formulação de políticas educacionais no Chile, ver Angell, Lowden e Thorp (2001).

<sup>21</sup> Mizala et al. (2002).

- Em termos mais gerais, muitos dos programas educacionais iniciados pelo Executivo a partir de 1990 tinham como objetivo o aperfeiçoamento das aptidões e condições de trabalho dos professores, bem como do prestígio social inerente à profissão.
- Ademais, independentemente do nível de concentração da política educacional chilena em qualidade, ocorria também uma considerável expansão. O índice de matrículas no ensino médio crescia com rapidez. Como resultado de diversos novos programas que contavam com um número maior de professores, era necessário aumentar a proporção do número de professores em relação ao de alunos, o que levou a um aumento de 10% na mão-de-obra docente no início da década de 1990. Conforme observado, a melhoria dos salários e o aumento do número de vagas para professores são áreas em que há coincidência entre as preferências do sindicato e do Poder Executivo.<sup>22</sup>

A despeito da melhoria geral da condição dos professores, continuou a oposição do sindicato a várias reformas voltadas para a elevação da qualidade. Mesmo assim, as greves de professores ocasionaram a perda de apenas 26 dias letivos entre março de 1990 e março de 2001; foram poucos os casos em que a rua se transformou em arena do conflito.<sup>23</sup> A oposição sindical assumiu a forma de declarações públicas feitas por seus líderes e de debates intensos durante negociações contratuais importantes com o Executivo, mas sempre com uma boa dose de cooperação.

Essa mistura de oposição e cooperação ficou evidente no processo de implementação do sistema nacional de pagamento de incentivos (SNED). A proposta foi introduzida em 1996, na conclusão do endosso, por todos os partidos políticos, do “Acordo Quadro de Modernização da Educação Chilena”, um relatório pioneiro elaborado pela Comissão Nacional para a Modernização da Educação, nomeada um ano antes pelo Presidente Eduardo Frei Jr. O relatório formalizou um consenso político amplo acerca da prioridade máxima que o desenvolvimento educacional deveria representar nos esforços públicos e privados da sociedade chilena. Entre as prioridades de uma lista bastante reduzida, o relatório mencionou a necessidade de fortalecimento da profissão de docente. A comissão lançou o relatório após amplas consultas em todos os níveis políticos. É significativo que o sindicato dos professores relutasse em participar da fase de consultas, mas endossasse o relatório final. A forte pressão sofrida pela liderança do sindicato para não ficar isolado do restante das forças políticas em jogo explica esse endosso.<sup>24</sup>

Tendo como pano de fundo o sólido apoio presidencial e multipartidário, o ministério deu início às negociações com o sindicato. Para começar, estava em jogo o aumento salarial que se tornara rotina a cada rodada de negociações contratuais. Mas na realidade o Executivo ofereceu bem mais do que os costumeiros reajustes salariais. Em troca, exigiu concessões consideráveis da parte do sindicato. Foi-lhe impossível recusá-las. Primeiro, o Executivo insistiu que houvesse certa flexibilidade quanto a determinados aspectos do estatuto dos professores aprovado em 1991. A intenção era deixar as municipalidades à vontade para me-

<sup>22</sup> Subjacente a essa política expansionista está o fato de que os gastos públicos com educação também cresciam no Chile na década de 1990. O mesmo se pode dizer do financiamento privado da educação, uma questão a ser considerada, tendo em vista que a participação das escolas particulares no ensino fundamental e médio no Chile é bem alta: aproximadamente 40% das matrículas. A prosperidade da economia chilena durante esse período representava o melhor pré-requisito econômico possível para que essa expansão ocorresse e tivesse continuidade.

<sup>23</sup> Cox (2003).

<sup>24</sup> Núñez (2003).

lhor planejar e gerir seus orçamentos de educação. Cabe assinalar que a implicação disso era um pequeno recuo em relação à estabilidade de 100% dos cargos, contemplada pelo estatuto de 1991. Em segundo lugar, era a introdução da remuneração por mérito.

É notável que o SNED tenha sido criado posteriormente, com a aceitação relutante do Colegio de Profesores de Chile. O sistema continua vigente. Segundo pesquisas de opinião pública, os professores, após experimentar o sistema, tornam-se mais receptivos à idéia de que é legítimo haver um processo de avaliação de desempenho. A confiança instilada no sistema educacional por uma longa sucessão de políticas aplicadas durante os seis anos anteriores e o consenso político generalizado construído em torno de reformas de peso deram fruto. Nesse processo, o sindicato ficou relegado ao exercício de uma oposição vocal, que trazia o risco de isolá-lo politicamente. Ademais, como os professores continuavam a gozar de visíveis melhorias em suas condições de vida e trabalho, a continuidade da oposição dos líderes sindicais teria criado o risco de alienar a liderança da base do sindicato.<sup>25</sup>

Vários outros fatores também foram importantes. Sob uma perspectiva técnica, a proposta de remuneração com base no mérito apresentada pelo governo do Chile evidenciou um elevado grau de consciência acerca dos graves problemas referentes a incentivos e contratos que estavam impedindo a concessão efetiva de incentivos por desempenho para os professores.<sup>26</sup> Desde o início, o plano foi concebido, e posteriormente implementado, como um “incentivo coletivo” a ser pago a todos os professores de uma determinada escola, e não como um pagamento avulso a um professor em particular. Estabeleceu-se uma série de critérios complexos, mas funcionais, para quantificar o desempenho escolar e de grupos de escolas. Por exemplo, cada escola seria comparada a outras em condições iniciais semelhantes, com o uso de estimativas de valor adicionado, não de progresso absoluto, para medir a aprendizagem do aluno. O enfoque adotado baseou-se na melhor pesquisa disponível sobre os regimes de incentivos para professores. Além disso, transformou efetivamente o sistema em algo que os professores podiam compreender, pois levava em consideração vários de seus anseios relativos à avaliação de seu desempenho.<sup>27</sup>

O segundo fator está ligado às características gerais do processo de formulação de políticas públicas no Chile após o restabelecimento da democracia. O processo chileno confere à presidência poderes excepcionais de definição da agenda de trabalho, mas muitos atores têm poder de veto. Por isso, as políticas precisam ser submetidas a prolongadas negociações e concessões até ser aprovadas.<sup>28</sup> Contudo, uma vez sancionadas, tendem a produzir mecanismos bastante estáveis e críveis.

Essa estabilidade, por sua vez, torna-se uma ferramenta vital na negociação de acordos de longo prazo. A execução desses acordos na prática é facilitada pela institucionalização dos partidos políticos. Em um contexto como esse, a elaboração de políticas educacionais destaca-se pelos investimentos setoriais feitos, com o intuito de reconfigurar um ambiente político em que o Executivo e o sindicato conseguem firmar complicados acordos intertem-

<sup>25</sup> As pesquisas de opinião feitas à época invariavelmente mostram um significativo grau de apoio a reformas da educação entre os professores (Núñez 2003). Isso parece corroborar a observação feita por vários ministros da Educação do período acerca de sua capacidade de estabelecer diálogo direto entre o ministério e a base do sindicato (em vez de fazê-lo apenas com sua liderança) como um dos segredos do sucesso da implementação de reformas (Espínola e Moura Castro, 1999).

<sup>26</sup> Delannoy (2000); Navarro (2002).

<sup>27</sup> Para obter uma descrição detalhada dos aspectos técnicos do SNED, consultar Mizala et al. (2002).

<sup>28</sup> Aninat et al. (2004).

porais com impacto sobre as políticas básicas. Também deve ser encarada como parte indissociável de um processo de formulação de políticas mais amplo, que propiciou o ambiente certo para o desenvolvimento de políticas baseadas na confiança. Havia sérias divergências de opinião entre o sindicato e o Executivo no Chile durante o extraordinário período das reformas. O processo de formulação de políticas do setor refletiu o processo de formulação de políticas nacionais ao permitir o equacionamento construtivo dessas diferenças mediante políticas estáveis e calcadas no interesse público.

## Conclusão: a dinâmica conjunta do processo de formulação de políticas em nível educacional e nacional

Em que pese a diversidade de situações e instituições nos diferentes países que passaram por uma série de episódios na formulação de políticas, pode-se encontrar uma certa coerência nas tendências subjacentes à elaboração de políticas educacionais:

- Os principais atores com poder de veto são os sindicatos de professores, o Poder Executivo (principalmente o Executivo modernizador ou “impaciente”) e os atores dotados de poderes regionais. Os outros atores são relativamente secundários.
- Cada um desses atores possui uma determinada estrutura de preferências que vai desde o alinhamento quase completo em matéria da expansão da cobertura do sistema até o conflito extremo quanto a políticas educacionais voltadas para a melhoria da qualidade ou da eficiência.
- Os problemas das agências são generalizados. Ademais, em geral é difícil atingir acordos intertemporais. Assim, mesmo quando são alcançadas mudanças transcendentais nas políticas, elas instauram novas rigidezes, em vez de aumentar a adaptabilidade.
- Existe uma clara distinção entre as políticas básicas e não-básicas. Raramente as políticas básicas são questionadas e nunca são reformadas de fato. As políticas não-básicas são suscetíveis a mudanças até o ponto de volatilidade. Os destinos divergentes da reforma de políticas no caso dessas duas categorias decorrem de uma dificuldade subjacente de alcançar acordos de longo prazo entre os atores do processo de formulação de políticas educacionais com poder de veto. A única exceção identificada, a implementação de incentivos aos professores do Chile, está estreitamente relacionada com um excepcional processo de formulação de políticas em que tal dificuldade foi compensada por investimentos na consolidação da confiança e em mecanismos de aplicação.

Por fim, esta análise demonstrou que o resultado de cada episódio examinado precisa ser encarado como a combinação das especificidades do funcionamento do processo de formulação de políticas educacionais e da influência do processo geral de formulação de políticas de cada país em questão. O poder relativo do Executivo em relação ao Congresso, o grau de articulação entre os sindicatos e os partidos políticos, a importância das elites regionais e outras peças fundamentais do processo geral de formulação de políticas diferem de um país para outro em função de um elenco de fatores institucionais e históricos. É evidente que essas características interagem com o ambiente político do setor de educação para produzir certos resultados.

As evidências examinadas indicam que esse processo afeta três aspectos-chave do processo de formulação de políticas educacionais. O primeiro é a seleção da(s) arena(s) onde os

conflitos se desenrolam. O segundo é a probabilidade da efetiva adoção das reformas ou mudanças nas políticas. O terceiro aspecto é a probabilidade de a política da educação transcender e afetar o processo geral de formulação de políticas do país e as vias para que isso aconteça, intensificando os conflitos, criando grandes desequilíbrios fiscais ou gerando atores políticos que extrapolem os limites do setor de educação e se tornem antagonistas no cenário nacional.

*Página em branco é proposital*

# Descentralização, processos orçamentários e efeitos de *feedback*

*Ao mesmo tempo em que os processos de formulação de políticas têm um forte impacto sobre os resultados das políticas públicas, esses resultados e as reformas de políticas podem ter uma influência significativa sobre o PFP. Há, portanto, importantes efeitos de feedback entre o PFP e os resultados das políticas.*

Os capítulos 8, 9 e 10 examinaram o impacto do processo de formulação de políticas (PFP) sobre os resultados das políticas em três setores diferentes: política tributária, serviços públicos e educação. Cada um desses setores tem os seus atores específicos e os próprios sistemas de formulação de políticas setoriais. Além disso, cada setor enfrenta os próprios desafios, associados à sua economia política específica. Em cada um deles, considerações políticas e técnicas interagem durante os processos de desenvolvimento, aprovação e implementação das políticas. Em cada um, os resultados das políticas não são independentes da natureza das instituições políticas e dos processos de formulação de políticas.

Mas a relação entre os processos de formulação de políticas e os resultados das políticas públicas é bidirecional. Ao mesmo tempo em que os processos que levam às políticas têm um forte impacto sobre os resultados delas, esses resultados e, em particular, as reformas de políticas podem ter uma influência significativa sobre o processo de formulação de políticas. Assim, a ligação entre esse processo e os resultados das políticas é caracterizada por importantes efeitos de *feedback*. Este capítulo examina esses efeitos, ilustrando-os com alguns exemplos tirados de duas áreas diferentes de políticas públicas em que eles podem ser particularmente intensos: descentralização e processos orçamentários.

Os efeitos de *feedback* de reformas de políticas sobre os processos de formulação de políticas podem variar em diferentes dimensões, como, por exemplo, em intensidade ou alcance. Em algumas áreas de políticas, os efeitos de *feedback* das reformas tendem a se restringir à área de política específica em que a reforma aconteceu. Em outras, os efeitos são mais amplos e podem afetar o processo de formulação de políticas em geral, pela introdução de novos atores que atuam em várias frentes, ou pela alteração da natureza das transações disponíveis para os participantes.

Além disso, os efeitos de *feedback* podem ser intencionais ou não. Quando eles são intencionais, o impacto da reforma sobre o processo de formulação de políticas é precisamente uma das considerações que levam à sua adoção. No entanto, algumas reformas podem ter efe-

itos indesejáveis ou imprevistos. Um bom entendimento do funcionamento dos processos de formulação de políticas nos países em questão pode ajudar a limitar tais efeitos indesejáveis.

O Capítulo 9, sobre serviços públicos, ofereceu um bom exemplo de efeitos de *feedback* que são intensos, mas de alcance limitado. O processo de privatização e regulação gera novos atores, como empresas privatizadas e agências reguladoras, que alteram, subsequente-mente, a dinâmica de funcionamento dos processos de formulação de políticas no setor de serviços públicos. No entanto, é pouco provável que esses novos atores venham a ter um impacto significativo sobre o processo de formulação de políticas mais amplo.

Em contraste, em alguns setores as reformas de políticas têm o potencial de afetar todo o processo de formulação de políticas. As áreas de descentralização e processos orçamentários encontram-se nessa categoria, assim como a área de reforma do serviço civil. Os efeitos de reformas nessas áreas tendem não só a ser amplos, como também intensos.

*A descentralização política* — como a introdução de eleições para prefeitos ou governadores em países onde antes estes eram indicados — pode afetar o processo de formulação de políticas por diferentes canais. Ela introduz novos atores que podem desempenhar um papel importante na formulação de políticas nacionais, pelo menos em alguns países. E pode alterar o panorama político, incentivando a criação de novos partidos (com freqüência com uma base de apoio regional) e oferecendo oportunidades alternativas para políticos iniciarem e construírem suas carreiras políticas fora do controle da liderança nacional do partido.

*A descentralização fiscal* — na forma de descentralização das responsabilidades por receita, dívidas e despesas — pode alterar significativamente o processo de formulação de políticas de um país, ao mudar o equilíbrio de poder em favor de atores regionais à custa de outros que têm uma base de apoio nacional. Além de aumentar a participação dos governadores e prefeitos na elaboração e implementação de políticas em áreas como saúde e educação, a descentralização fiscal proporciona-lhes uma variedade de recursos (recursos financeiros, cargos no governo etc.) que podem ser usados para influenciar o comportamento de outros atores, como legisladores, que desempenham um papel fundamental no processo de formulação de políticas nacionais.

*Reformas orçamentárias* também podem ter um impacto significativo sobre o processo de formulação de políticas mais amplo. Afinal, o processo orçamentário é a arena em que se determina a alocação dos recursos escassos da sociedade e, como tal, é um elemento fundamental do processo de formulação de políticas. Muitas políticas públicas são decididas nessa arena. Mesmo aquelas que já receberam aprovação em outras esferas precisam passar pelo orçamento para garantir que haja disponibilidade dos recursos necessários para implementá-las com eficácia. O processo orçamentário também é a arena em que ocorrem muitas das transações políticas que permitem que certas políticas sejam implementadas.

Como acontece com o processo de formulação de políticas de modo geral, o processo orçamentário envolve uma multiplicidade de atores com diferentes poderes e incentivos — o presidente, o ministro da Fazenda, legisladores, burocratas — que interagem no processo de tomada de decisões fiscais de acordo com certas regras de participação. Mudanças nessas regras — seja em regras numéricas, que definem limites para gastos ou dívida, seja em regras que alteram o equilíbrio de poder entre os diferentes atores envolvidos no processo orçamentário, seja em regras que afetam a transparência e a visibilidade do orçamento — podem afetar a natureza das transações viáveis e, assim, ter um impacto substancial sobre o processo de formulação de políticas.

A reforma do serviço civil também pode ter efeitos profundos sobre o processo de formulação de políticas em geral. Em particular em países onde os cargos no serviço civil são usados regularmente como um recurso político, uma reforma que procure profissionalizar



esse serviço pode afetar os tipos de transação que os atores políticos realizam para construir e manter suas bases de apoio. É precisamente pelo fato de os atores políticos estarem conscientes desses efeitos de *feedback* que a reforma do serviço civil costuma ser tão difícil.

O restante do capítulo focalizará alguns casos que ilustram os efeitos de *feedback* que as reformas podem ter sobre o processo de formulação de políticas. O primeiro caso, associado à área de descentralização, aborda a introdução de eleições para governadores na Venezuela. Essa reforma, que ocorreu em 1988, ativou os aspectos federalistas da Constituição venezuelana, que haviam estado latentes até então. Embora a reforma tenha repercutido em uma variedade de canais, provavelmente o mais importante foi o seu efeito sobre a configuração do sistema partidário. Ao abrir novos canais de participação e novas oportunidades para que partidos e políticos entrassem na arena política, a introdução das eleições para governadores teve um impacto profundo (e não intencional) sobre os partidos. A reforma diminuiu significativamente o poder dos líderes partidários nacionais dos dois partidos tradicionais, que antes eram atores importantes no processo de formulação de políticas.

O segundo caso centra-se em uma dimensão específica dos processos orçamentários: o poder discricionário do presidente e do Executivo na alocação dos recursos orçamentários. É feita uma comparação entre os casos do Brasil e da República Dominicana. Em vez de focalizar reformas que tenham de fato ocorrido, a discussão examina essa característica particular dos processos orçamentários e o papel que ela desempenha no processo de formulação de políticas nos dois países. É interessante observar que, enquanto no Brasil a liberdade de alocação orçamentária permite que o presidente realize transações políticas que são importantes para a sua capacidade de aprovar e implementar a sua agenda de governo, na República Dominicana o poder discricionário do presidente sobre o orçamento parece ser um entrave à cooperação. Assim, a mesma característica institucional tem conseqüências muito diferentes, dependendo do contexto institucional em que opera. Dessa maneira, os casos comparados de Brasil e República Dominicana ilustram claramente a necessidade de uma visão de equilíbrio geral dos processos de formulação de políticas públicas.

## A introdução de eleições para governadores e prefeitos na Venezuela<sup>1</sup>

A introdução de eleições para governadores e prefeitos na Venezuela é um bom exemplo do impacto da descentralização política sobre o processo de formulação de políticas. Antes da descentralização, o processo de formulação de políticas públicas era caracterizado por relativamente poucos atores-chave estáveis e tinha natureza fortemente cooperativa (ou mesmo de conluio). Na base do processo de formulação de políticas venezuelano durante o período anterior à descentralização (final da década de 1950 até final da década de 1980) estava o Pacto de Punto Fijo, assinado pelos dois partidos tradicionais, Acción Democrática (AD) e Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), em 1958.<sup>2</sup> O Pacto, que foi assinado em reação à

*Algumas reformas podem ter efeitos de feedback indesejáveis ou imprevistos. Um bom entendimento do funcionamento do processo de formulação de políticas nos países em questão pode ajudar a limitar esses efeitos indesejáveis.*

<sup>1</sup> Este caso baseia-se em Monaldi et al. (2005) e Monaldi (2005).

<sup>2</sup> Um terceiro partido que assinou o Pacto de Punto Fijo, a Unión Republicana Democrática (URD), deixou a coalizão em 1960.

instabilidade política gerada pelo estilo hegemônico de governo que prevalecia na década de 1950, envolvia a partilha do poder e a implementação de políticas públicas sociais e econômicas comuns, qualquer que fosse o resultado da competição eleitoral. As receitas do petróleo, que desempenhavam um papel fundamental, também eram distribuídas por meio dos principais atores políticos de ambos os partidos, independentemente dos resultados das eleições.

Dentro desse contexto, os partidos políticos, em particular os líderes dos partidos, tinham um papel muito importante. O sistema partidário que surgiu do Pacto, assim como das regras eleitorais em vigor,<sup>3</sup> era caracterizado por baixa fragmentação, alta centralização e forte disciplina partidária. A liderança partidária controlava as nomeações (quem entra na lista para concorrer nas eleições) e a ordem de eleição (quem é eleito primeiro). A inexistência de eleições nos níveis regionais e municipais não dava oportunidades de carreira alternativas para políticos e líderes regionais fora do partido, o que fazia com que o custo pelo abandono do partido fosse muito alto. O papel dos partidos e dos líderes partidários na vida política e pública era tão grande que levou um analista a chamar a Venezuela de “partidocracia”.<sup>4</sup>

O processo de indicação de candidatos para a legislatura na AD ilustra bem o poder dos líderes dos partidos nacionais centrais. As autoridades partidárias regionais propunham uma lista de candidatos com três vezes mais nomes do que o número de cadeiras no Legislativo correspondentes ao distrito. O Conselho Executivo Nacional (CEN) reservava-se o direito de escolher um terço dos candidatos de fora da lista e tinha total liberdade para estabelecer a ordem da lista. Na prática, isso significava que o CEN decidia quem poderia ser eleito. Outros partidos possuíam procedimentos de indicação um pouco mais democráticos, porém, em todos eles, a liderança partidária nacional tinha o papel mais proeminente, o que proporcionava um importante incentivo para que os parlamentares seguissem os desejos dos líderes dos partidos.<sup>5</sup>

O poder dos partidos e de seus líderes levou a um arranjo em que a legislatura desempenhava um papel relativamente marginal. A maior parte das decisões importantes era tomada fora da esfera do Congresso, o que, em grande medida, garantia a aprovação automática das decisões acordadas pelo presidente e pelos líderes partidários (a maioria deles membros antigos da legislatura) — às vezes com a participação de atores corporativistas como sindicatos de trabalhadores, a Confederação de Trabalhadores da Venezuela (CTV) e a principal associação comercial, a Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecamaras).

O desempenho econômico ruim durante a década de 1980, devido em parte à queda dos preços do petróleo, mas também à má administração fiscal das altas do petróleo da década de 1970, levou a reivindicações de expansão dos canais de participação política. Em grande medida, essas reivindicações foram uma reação ao domínio dos partidos políticos tradicionais, que eram percebidos como responsáveis pelos fracos resultados econômicos e sociais. Em resposta às reivindicações, o presidente Lusinchi criou a Comissão para a Reforma do Estado, que propôs uma reforma política significativa que incluía eleições para prefeitos e governadores, reforma das leis eleitorais e democratização das estruturas partidárias.

<sup>3</sup> Em particular, as listas de candidatos fechadas e bloqueadas para a legislatura e a simultaneidade das eleições legislativas e presidenciais.

<sup>4</sup> Coppedge (1994).

<sup>5</sup> Ver Crisp (2001).

Embora os partidos tradicionais tenham resistido a essas medidas, as reformas ocuparam uma posição central na campanha presidencial de 1988 e algumas delas, inclusive a eleição (e reeleição) de governadores e prefeitos, foram aprovadas. As primeiras eleições para cargos executivos subnacionais ocorreram em 1989.

As eleições subnacionais alteraram significativamente a dinâmica política e partidária na Venezuela. O maior número de arenas aberto à competição política fez com que ficasse mais difícil para os líderes partidários manter o controle das indicações. Como se tornou necessário apresentar candidatos em mais de 20 estados e 300 municípios, eles tiveram de contar com políticos locais, com influência local ou regional, para selecionar os candidatos com maiores chances de sucesso. O aumento no número de disputas eleitorais também proporcionou aos pequenos partidos — que anteriormente não tinham nenhuma chance de sobrevivência nas eleições nacionais — a oportunidade de competir nos níveis regionais e municipais, inicialmente pela formação de alianças com os partidos de abrangência nacional. Com o tempo, vários desses partidos, como o Causa R e o Proyecto Carabobo, usaram esses nichos regionais como bases para a construção de estruturas nacionais e, assim, acabaram entrando na política nacional.

Vários fatores adicionais também ajudaram a aumentar a independência dos atores políticos regionais. A descentralização das responsabilidades pelos gastos que acompanhou a descentralização política, e a estreita relação com o eleitorado, em associação com o fato de que as eleições regionais eram realizadas separadamente das eleições presidenciais, criaram os meios e os incentivos para que governadores e prefeitos se tornassem mais independentes dos partidos nacionais e desenvolvessem a própria máquina política. A introdução, em 1993, de um sistema eleitoral misto, em que alguns dos legisladores foram eleitos em distritos com apenas um candidato por partido, enfraqueceu ainda mais o controle dos líderes partidários sobre os parlamentares e fortaleceu as ligações entre parlamentares e líderes regionais.

Todas essas mudanças causaram um aumento da fragmentação partidária (medida pelo número efetivo de partidos) e da volatilidade partidária, tanto nas eleições presidenciais como nas legislativas (ver Quadro 11.1). As reformas também alteraram a natureza do processo de formulação de políticas públicas. Antes de 1989, as negociações eram feitas entre um pequeno número de atores que agiam cooperativamente em arenas menos transparentes. Na década de 1990, a formulação de políticas passou a envolver um número maior de atores em arenas mais abertas, e o processo tornou-se mais contencioso. Os líderes nacionais dos partidos não podiam mais decidir sobre políticas públicas fora do Congresso. Eles não só tinham de lidar com mais partidos como, depois de terem perdido o controle sobre as indicações para a legislatura, perderam também o controle sobre as próprias bancadas no Legislativo. O Congresso tornou-se uma arena mais importante e os parlamentares passaram a ter uma participação maior na formulação de políticas, conforme ilustrado pelo aumento na proporção de leis iniciadas pela legislatura (em comparação com as vindas do Executivo). Os atores regionais tornaram-se mais influentes e as políticas municipais/regionais passaram a ser moedas de troca mais importantes.

A introdução de eleições para governadores e prefeitos na Venezuela ilustra com muita clareza os efeitos de *feedback* de reformas institucionais e de políticas sobre a natureza do processo de formulação de políticas. O enfraquecimento dos partidos de abrangência nacional e de seus líderes foi uma consequência não-intencional da reforma. Esses partidos, afinal, foram os que aprovaram as reformas, embora o tenham feito sob pressão das exigências populares. A mudança no processo de formulação de políticas também trouxe consigo alterações nas características das políticas públicas, semelhantes às discutidas no caso da

### Quadro 11.1 Fragmentação partidária, volatilidade partidária e o papel do Congresso na Venezuela antes e depois da descentralização

	Pré-descentralização	Pós-descentralização
Número efetivo de partidos no Congresso	2,65 <sup>a</sup>	4,6 <sup>b</sup>
Volatilidade dos partidos no Congresso (%) <sup>c</sup>	18,9 <sup>d</sup>	38,1 <sup>e</sup>
Volatilidade em votações presidenciais (%) <sup>f</sup>	13,9	52,0
Proporção de leis comuns iniciadas pelo Legislativo (%)	34,0	64,0

<sup>a</sup> Média entre 1973 e 1988. Ver Apêndice para uma explicação do método usado para calcular o número efetivo de partidos.

<sup>b</sup> Média entre 1989 e 2003.

<sup>c</sup> Ver Apêndice.

<sup>d</sup> Média entre 1958 e 1988.

<sup>e</sup> Média entre 1989 e 2000.

<sup>f</sup> Ver Apêndice.

Fonte: Monaldi et al. (2005).

Colômbia (ver Capítulo 7). Como consequência da maior participação política, as políticas tornaram-se mais voltadas para o interesse público. Mas o rompimento da cooperação fez com que, ao mesmo tempo, elas se tornassem menos estáveis e menos adaptáveis.

### Poder discricionário do presidente sobre o orçamento no Brasil e na República Dominicana

Como no caso da descentralização, a reforma de procedimentos orçamentários também pode ter efeitos profundos sobre o processo de formulação de políticas. Esses efeitos são particularmente importantes, dado o papel que o orçamento desempenha como uma arena onde políticas públicas são financiadas, onde perdedores podem ser compensados e, de modo mais geral, onde podem ocorrer importantes transações políticas. Diferentes dimensões dos procedimentos orçamentários podem estar sujeitos a reformas, e cada um deles tem um impacto diferente sobre o processo de formulação de políticas.<sup>6</sup> Como o objetivo deste capítulo é ilustrar a importância dos efeitos de *feedback* com alguns exemplos, esta seção focalizará uma dimensão específica dos procedimentos orçamentários: o poder dis-

<sup>6</sup> Ver Filc e Scartascini (2005).

cricionário do Executivo para modificar a alocação de fundos durante o estágio de execução do orçamento.

A discussão terá como centro uma comparação entre dois países em que os presidentes desfrutam de um poder discricionário considerável sobre o orçamento: Brasil e República Dominicana. É interessante observar que, enquanto no Brasil esse poder discricionário parece estimular acordos intertemporais e cooperação, na República Dominicana o poder discricionário do Executivo em questões orçamentárias pode dificultar os acordos. O papel distinto desempenhado pelo poder discricionário sobre o orçamento nesses dois países pode ser atribuído a diferenças na natureza precisa desse poder em cada país e, mais importante, a diferenças substanciais no contexto político e institucional mais amplo em que essa característica específica dos processos orçamentários está situada.

### **Brasil<sup>7</sup>**

No processo orçamentário brasileiro, o Poder Executivo é bastante poderoso em relação ao Legislativo. Essa diferença no poder relativo é evidente em vários estágios do processo orçamentário. Durante a aprovação do orçamento, por exemplo, o Executivo tem a capacidade de vetar qualquer emenda proposta pelo Legislativo com a qual não concorde. Mas, apesar desse alto grau de controle do Executivo, o Congresso sistematicamente propõe e aprova um grande número de emendas (coletivas e individuais) ao orçamento anual. Embora os recursos envolvidos sejam pequenos em relação ao orçamento como um todo, pode parecer surpreendente que o Executivo permita que a sua proposta original seja modificada dessa maneira, dados os instrumentos que tem à sua disposição.

A razão pela qual o Executivo permite que isso aconteça é que ele ainda mantém um poder discricionário considerável durante o estágio de execução do orçamento. Mais especificamente, o presidente pode bloquear os fundos associados a qualquer uma das emendas propostas pelos legisladores, desde que as receitas efetivas sejam menores do que as receitas orçamentárias (o que tende a ser o caso com muita frequência). Assim, a aprovação dessas emendas oferece ao presidente a oportunidade de usar os seus poderes de apropriação do orçamento para obter apoio político dos membros do Legislativo para a sua agenda e, desse modo, manter a coalizão unida, mesmo no contexto de um sistema partidário altamente fragmentado.

Para que essas transações políticas ocorram, duas coisas precisam acontecer. Primeiro, é preciso que haja ganhos para ambos os participantes da transação. Segundo, o Executivo deve ter credibilidade para sua promessa de executar as emendas em troca do apoio que recebe no Congresso. Ambas as condições parecem estar presentes no Brasil.

Uma das dimensões mais importantes pelas quais o presidente é julgado é a sua capacidade de promover a estabilidade macroeconômica, a qual se tornou um importante tema eleitoral e pode afetar grandemente as chances de reeleição de um presidente. Para promover a estabilidade, o presidente precisa de apoio para certas reformas, como a reforma previ-

*A mesma característica institucional pode ter consequências muito diferentes, dependendo do contexto institucional em que se situa. Esse resultado ilustra claramente a necessidade de uma abordagem de equilíbrio geral para os processos de formulação de políticas.*

<sup>7</sup> Esta seção baseia-se em Alston et al. (2005a, 2005b).

denciária. Os parlamentares também buscam a reeleição. Como foi discutido no Capítulo 7, as regras eleitorais em vigor (representação proporcional com lista aberta) oferecem incentivos para que os legisladores promovam projetos de investimentos locais para as suas jurisdições. Exceto quando os legisladores têm fortes preferências contrárias à agenda de reforma proposta pelo governo, essa combinação de fatores cria oportunidades para ganhos com a transação. Os legisladores apóiam o Executivo em votações cruciais no Congresso em troca do desembolso de fundos para investimentos locais (uma ponte, um hospital, uma escola) em suas jurisdições.

É importante enfatizar que o tipo de transação política descrito aqui é perfeitamente legítimo. O presidente está procurando promover o bem público nacional e os legisladores estão agindo de acordo com as preferências de seus eleitores. Além disso, tais transações podem possibilitar que o presidente aprove a sua agenda de governo, mesmo que ele tenha controle sobre uma porcentagem pequena do Legislativo.

Essas transações requerem também um elemento importante de credibilidade. Pesquisas empíricas sugerem que o Executivo cumpre suas promessas: a execução das emendas orçamentárias propostas por legisladores individuais está fortemente correlacionada à proporção de votações em que o legislador votou a favor da posição do governo.<sup>8</sup> Além disso, as pesquisas mostram que a execução das emendas dos legisladores aumenta significativamente a sua probabilidade de sucesso eleitoral e sobrevivência política.

### *República Dominicana*

Como no Brasil, o presidente da República Dominicana tem um forte poder discricionário sobre o orçamento, embora a amplitude desse poder tenha declinado em anos recentes. No entanto, enquanto esse elemento contribui para facilitar as transações políticas no Brasil, seu impacto na República Dominicana é o oposto. O contraste entre esses casos mostra claramente que as conseqüências do poder discricionário dependem de como as regras orçamentárias operam em conjunto com as demais características do processo de formulação de políticas.

Historicamente, o Executivo tem tido liberdade de ação sobre uma grande parcela do orçamento, devido à combinação de várias regras que limitaram as prerrogativas do Legislativo. O Congresso não pode propor aumentos no orçamento, modificar despesas ou mover alocações entre itens orçamentários de capítulos diferentes do orçamento sem ter uma maioria de dois terços do total de cada Casa.<sup>9</sup> Quando o Congresso não está em sessão, o presidente pode mover recursos livremente entre capítulos do orçamento por decreto. Mais importante ainda, até bem recentemente o presidente controlava a “Conta 1401” e tinha poder discricionário sobre a sua distribuição. Os fundos dessa conta tinham duas origens: 75% de qualquer receita que ficasse acima e além das previsões orçamentárias e 100% de qualquer fundo “não utilizado” por qualquer unidade executora do orçamento. Não é incomum que o Executivo subestime as receitas e controle as despesas por meio de gestão de caixa para ter mais controle sobre a distribuição das despesas orçamentárias.<sup>10</sup> Por meio principalmene

<sup>8</sup> Alston et al. (2005a).

<sup>9</sup> De fato, é mais complicado introduzir ou modificar despesas no orçamento nacional do que reformar a constituição.

<sup>10</sup> É importante ressaltar que as regras referentes ao uso da Conta 1401 mudaram em 2002. Como resultado, o poder discricionário do presidente na distribuição de recursos foi significativamente reduzido.

do uso dessa conta, a Presidência executou mais da metade (50%) do orçamento em todos os anos entre 1986 e 1996.<sup>11</sup>

No contexto do processo de formulação de políticas dominicano, o poder discricionário do Executivo sobre questões orçamentárias parece aumentar o custo da aprovação de reformas e leis. A razão dessa diferença pode ser encontrada nos dois elementos que são necessários para que ocorram transações eficientes: ganhos com a transação e credibilidade. No Brasil, os ganhos com a transação são claros. Na República Dominicana, as oportunidades para transações são menos claras, no contexto de um sistema partidário clientelista. A razão é que tanto presidentes como legisladores tendem a ser julgados de acordo com a sua capacidade de proporcionar bens públicos e transferências para grupos específicos de eleitores. Nesse aspecto, eles estão competindo pelo mesmo conjunto de recursos.

Também falta credibilidade na República Dominicana, por uma razão simples: a credibilidade sofre quando o preço de sacrificar a moeda de troca de que se dispõe é muito alto. Ao contrário do Brasil, onde o Executivo pode decidir se vai ou não executar uma emenda (sem o poder de alterar o destino dos fundos), até recentemente o processo orçamentário na República Dominicana permitia que o presidente adquirisse o controle dos fundos ao limitar a execução orçamentária de qualquer item. Com efeito, um presidente que buscasse apoio político para aprovar leis no Congresso estaria sujeito ao que a literatura chama de problema de *consistência temporal*. Ele poderia prometer disponibilizar recursos do orçamento a fim de construir uma coalizão para aprovar leis importantes – mas não poderia comprometer-se com credibilidade a cumprir a promessa.

Na presença de problemas de consistência temporal, o “mercado” para transações políticas decompõe-se. Nesse caso, o resultado para o Executivo era a dificuldade de aprovar leis importantes ou reformas econômicas e uma relação de disputa entre o Executivo e o Legislativo. Dada a relativa falta de disciplina partidária no sistema político dominicano, a dificuldade persistia mesmo durante períodos em que o partido do governo tinha maioria no Congresso. Exemplos de leis que sofreram grandes atrasos ou foram bloqueadas no Congresso incluem o código monetário e financeiro, que levou quase uma década para ser aprovado,<sup>12</sup> e várias tentativas de aumentar impostos que foram repetidamente bloqueadas.<sup>13</sup>

Os casos contrastantes de Brasil e República Dominicana ilustram como características particulares do processo de formulação de políticas podem ter diferentes efeitos quando situadas em contextos institucionais diferentes. O exame desses casos contrastantes destaca a necessidade de uma abordagem detalhada dos processos de formulação de políticas que leve em conta uma multiplicidade de dimensões institucionais e suas interações.

<sup>11</sup> Banco Central da República Dominicana (2005).

<sup>12</sup> Alguns observadores acreditam que a sua aprovação mais rápida teria evitado a crise financeira que ocorreu no país, em 2003.

<sup>13</sup> É interessante notar que tentativas de baixar impostos costumam ser aprovadas sem muita complicação.

*Página em branco é proposital*



# Parte V

## Conclusão

*Precisamos criar os filhos de outras pessoas.  
Devemos ocupar-nos das boas iniciativas de  
políticas iniciadas por outros, pelo menos  
tanto quanto das nossas próprias.*

Antanas Mockus, ex-prefeito de Bogotá

*Página em branco é proposital*

# Uma nova perspectiva para o futuro

*O desenvolvimento não depende tanto de escolher as políticas certas numa perspectiva técnica, mas de negociá-las, aprová-las e implementá-las de uma maneira que permita a sua sobrevivência política e a sua aplicação eficaz.*

A abordagem usada neste relatório tem profundas implicações para a teoria e a prática do desenvolvimento. Em geral, o desenvolvimento tem sido visto como um problema técnico que pode ser solucionado por meio de políticas tecnicamente corretas. Essa é a concepção que prevaleceu até recentemente e orientou o trabalho de países e de instituições bilaterais e multilaterais de desenvolvimento. Ao longo dos anos, essas políticas tecnicamente corretas passaram por grandes transformações e seu foco mudou de investimentos de capital para substituição de importações ou, mais recentemente, para a necessidade de eliminar distorções no funcionamento eficiente dos mercados — a teoria dominante do chamado Consenso de Washington. Desse ponto de vista, era importante que os países adotassem as políticas corretas. As instituições eram vistas como mero fator residual no processo de implementação das políticas.

Em anos recentes, começou-se a questionar a sensatez de um enfoque baseado exclusivamente num modelo único de políticas tecnicamente corretas. É discutível, por exemplo, se privatização generalizada, alíquotas tributárias baixas e uniformes ou comércio internacional irrestrito contribuem decisivamente para trajetórias estáveis e consistentes de crescimento e desenvolvimento. Além disso, os países mais bem-sucedidos da região, como Brasil, Chile e México, combinaram algumas propostas do modelo ortodoxo com outras que diferem claramente dele. Ao mesmo tempo, outros países, como Argentina e Bolívia, que foram pioneiros em reformas estruturais, exibiram desempenho mais baixo do que o esperado em alguns índices e sofreram graves crises políticas e econômicas. Tudo isso indica que o desenvolvimento econômico e social é possível, desde que sejam adotadas políticas que se enquadrem dentro de um espectro razoável, mas que sejam capazes de se adaptar aos desafios e circunstâncias de cada país — sem se conformar a nenhum modelo específico. O problema consiste, então, em indagar o que leva os países a adotar políticas tecnicamente razoáveis e bem-adaptadas ao seu contexto.

Este documento, embora não pretenda ter descoberto a pedra de toque do desenvolvimento, explora uma área cada vez mais enfatizada pela literatura especializada em anos re-

centes: a importância não só das políticas, mas também do quadro institucional que produz os incentivos que moldam as políticas na prática. O foco deste trabalho são os processos de formulação e implementação de políticas, e os atores que interagem para tomar e executar decisões. Esta perspectiva reconhece que as políticas são importantes não só por seu conteúdo técnico, mas também porque podem possuir certas características, como estabilidade, adaptabilidade, coerência, capacidade de ser implementadas com eficácia, orientação para o interesse público (consideração do interesse público) e eficiência. A extensão em que as políticas alcançam bom desempenho nessas características depende da forma como os atores envolvidos no processo interagem. Os ciclos do processo de políticas são viciosos ou virtuosos de acordo com os incentivos institucionais, que influenciam o comportamento dos vários atores do processo e com o efeito dinâmico que as interações entre esses atores produzem sobre o resultado final.

*As instituições e os processos não são neutros ou meramente instrumentais; eles são o cadinho em que as políticas são forjadas e moldadas e adquirem sua verdadeira forma e seu significado.*

As políticas são filtradas através de processos, e o que inicialmente parece ser um projeto correto e alinhado com as melhores práticas internacionais pode acabar tendo resultados decepcionantes. As instituições e os processos não são neutros ou meramente instrumentais; eles são o cadinho em que as políticas são forjadas e moldadas e adquirem sua verdadeira forma e seu significado. Isso explica os perigos de reproduzir soluções de políticas de um país em outro. Por exemplo, a extensão de certos esquemas de privatização adotados em países mais avançados a outros países que não disponham das mesmas bases institucionais pode levar a mais problemas do que soluções.

O fortalecimento da democracia em toda a região trouxe à luz a importância crítica dos processos na elaboração e implementação de políticas. A democracia divide e redistribui poder – do Executivo para o Legislativo, do centro para a periferia, de classes tradicionalmente poderosas para classes menos poderosas e para grupos e comunidades há muito excluídos. O processo político torna-se cada vez mais denso, mas também cada vez mais transparente, aberto e exposto à influência de novos atores formais e informais, como os meios de comunicação e os movimentos sociais. A viabilidade de propostas de políticas, com frequência, tem mais a ver com sua legitimidade do que com a sua correção técnica. A experiência com políticas de privatização na região oferece um exemplo desse aspecto. Embora seus resultados tenham sido tecnicamente avaliados como benéficos, a maioria da população opõe-se a elas e mobiliza-se ativamente contra qualquer iniciativa nessa área. Ao lado da correção técnica, portanto, a aceitabilidade pela população é um requisito para a eficácia das políticas.

Essas considerações relacionam-se a algumas das principais mensagens apresentadas na introdução deste relatório. Os processos políticos numa democracia devem incorporar a dupla exigência de representatividade e eficácia. Isso faz com que seja indispensável desenvolver certas instituições e processos que gerem as qualidades de estabilidade, adaptabilidade, coerência, consideração do interesse público e eficácia das políticas. Este estudo sublinha a importância de certas instituições básicas para os processos de aprovação e implementação de políticas públicas: uma burocracia estável e profissional, um Poder Judiciário independente, um sistema partidário institucionalizado e um Legislativo com a capacidade de contribuir ativamente para a discussão das políticas públicas.

Tudo o que foi discutido aqui tem muitas implicações para o trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento e de outras instituições de desenvolvimento nos países

da região, e para os próprios países no processo de formulação e implementação de políticas. A afirmação de que o desenvolvimento depende não só da adoção de certas políticas tecnicamente corretas, mas também do desenvolvimento de processos políticos apropriados, representa um desafio formidável. Para orientar o trabalho do Banco e da comunidade de volta para o desenvolvimento, apresenta-se a seguir uma série de recomendações estratégicas.

## Recomendações estratégicas

O primeiro grupo de recomendações tem a ver com a necessidade de adequar as políticas aos contextos institucionais em que elas são implementadas.

1. A tendência a pensar primeiro em políticas e depois em instituições pode ser a fonte de muitos problemas e erros. Política e instituições são inseparáveis e devem ser consideradas em conjunto na análise e planejamento de estratégias e operações. É necessário testar os planos dentro do quadro institucional em que eles operarão e deixar espaço para adaptação a esse quadro — mesmo que isso possa levar ao questionamento de alguns aspectos do projeto inicial. Referir-se (como é habitualmente feito) a reformas fracassadas como boas idéias que não puderam ser postas em prática é ilógico, já que a sua própria inviabilidade faz delas más idéias. Superar a linha de raciocínio que está por trás desse tipo de afirmação é um desafio enorme para governos e instituições bilaterais e multilaterais de desenvolvimento.
2. Uma concepção de desenvolvimento pela perspectiva de processos, e não só de políticas, expande e complica o trabalho de análise. É necessário analisar os processos de formulação e implementação de políticas em detalhes em países e setores específicos. Isso requer a análise institucional sistemática dos países. Análises detalhadas desse tipo podem ajudar a identificar as possibilidades — e limitações — da adoção de reformas de políticas. Também ajudam a abrir a discussão sobre as possibilidades de evolução de instituições, identificar fatores que poderiam levar a possíveis desequilíbrios e crises e indicar os atores que poderiam atuar como agentes de reforma, além de possíveis coalizões para lhes dar apoio.
3. Um componente essencial do diagnóstico institucional é o aprofundamento dos indicadores empíricos de governabilidade, que proporcionam objetividade à análise. Este relatório faz uso extenso desses instrumentos. Mesmo assim, ainda há um longo caminho a percorrer neste aspecto. É necessário avançar de indicadores baseados em percepções, que são relevantes porém um tanto superficiais, para indicadores que meçam e analisem mais direta e especificamente as capacidades de instituições particulares e sua relação com a configuração mais ampla das instituições do Estado. Isso, por sua vez, requer o desenvolvimento de modelos que associem os atributos desejáveis de instituições às suas características intrínsecas, o que representa um desafio conceitual e analítico de enormes proporções.

O segundo grupo de recomendações relaciona-se a iniciativas que alteram o quadro de incentivos no qual os atores operam. As reformas nessa linha têm se mostrado difíceis, além de que pouco se sabe sobre a maneira como as instituições mudam, ou sobre como ter uma influência positiva sobre sua transformação. Ainda assim, algumas lições podem ser extraídas com base em anos de experiência.

4. É difícil produzir mudanças institucionais tendo em vista uma instituição isolada. Para intervir com eficácia, é importante compreender as complexas interdependências que existem entre as instituições. Por exemplo, para profissionalizar uma burocracia que tem sido tradicionalmente usada como recurso político é preciso reformar o quadro político-institucional e, em particular, os incentivos dos próprios partidos políticos. Da mesma forma, para fortalecer o Legislativo a fim de melhorar a sua contribuição técnica para a elaboração e implementação de políticas é necessário modificar os incentivos para que os legisladores invistam em tais capacidades, o que, por sua vez, pode requerer mudanças no sistema eleitoral ou no sistema partidário.
5. As instituições representam expressões políticas e culturais e devem ser compreendidas como tal. Uma reforma institucional é mais do que uma mudança técnica em que algumas regras são substituídas por outras. É preciso atuar por meio de processos que são graduais e, com poucas exceções, lentos, nos quais antigas concepções, idéias e interesses perdem progressivamente a sua força e são substituídos por outros novos. Mudanças desse tipo exigem o desenvolvimento desses processos por intermédio de diversas iniciativas ao longo do tempo. As tentativas de mudança que ignoram essa lógica profunda das instituições e empregam meios mecânicos como leis e outros instrumentos formais podem ser insuficientes para alterar práticas e atitudes políticas fortemente arraigadas. Um exemplo disso em muitos países é a existência de dois orçamentos paralelos, um formalmente aprovado e o outro extra-oficial, executado por meio de transferências de caixa que determinam a alocação de recursos.
6. No processo de mudança institucional, os fatores relacionados à demanda, como crises internas e vontade política, têm um peso maior do que os fatores relacionados à oferta, como a disponibilidade de recursos e os conhecimentos externos. Por isso, os países precisam assumir a paternidade de suas reformas e gerar a vontade política necessária para levá-las a cabo. A vontade política não deve ser entendida como um cheque em branco; ela precisa ser construída ao longo do tempo e sua quantidade pode ser aumentada ou diminuída de acordo com os resultados obtidos. Conceber as reformas não como um modo de alcançar um modelo ideal, mas como uma maneira de aperfeiçoar o modelo atual com base nos recursos disponíveis e nas restrições existentes é uma orientação muito importante para o desenvolvimento da vontade política. Os países da região que tiveram mais sucesso na reforma de suas instituições, como Chile e Brasil, caracterizaram-se por prudência e gradualismo em seus processos, além do apoio de um consenso amplo.
7. Importar modelos institucionais sem levar em conta as condições subjacentes que os tornam possíveis pode gerar sérios problemas. A experiência demonstra os perigos de conceber mudanças institucionais com base em esquemas ideais ou melhores práticas sem considerar os requisitos institucionais mais amplos para seu êxito. Esse foi o caso da criação de esquemas de participação ou investimento privado em serviços públicos na ausência da capacidade de regulação e controle; da criação de órgãos governamentais dentro do âmbito do Judiciário que exacerbam a politização em vez de evitá-la; e da descentralização da prestação de serviços sem assegurar incentivos para a disciplina fiscal. A inspiração em modelos de sucesso é um grande estímulo, mas apenas na medida em que esses modelos possam ser assimilados pelos países receptores. Embora às vezes seja justificável a opção de saltar estágios de desenvolvimento institucional, na maior parte do tem-

po é aconselhável evitar modelos universais que podem, em alguns casos, representar o que há de mais moderno, mas talvez não sejam aplicáveis a todos os cenários institucionais.

8. Os recursos financeiros — com frequência uma ferramenta fundamental utilizada por instituições financeiras internacionais — são uma faca de dois gumes em relação a mudanças institucionais. É importante compreender que contribuir com recursos financeiros não altera, *per se*, as instituições. É preciso assegurar que o financiamento seja dirigido à remoção do obstáculo que está bloqueando a mudança, porque muitas vezes o remédio necessário para solucionar a falta de capacidade técnica gera uma resistência significativa de interesses opostos. Se o problema for a compensação de perdedores potenciais, é inútil aplicar recursos no desenvolvimento de capacidade, e vice-versa. Além disso, a quantidade de recursos aplicados deve estar bem dimensionada aos problemas abordados. Não é incomum que recursos abundantes tornem-se um incentivo perverso quando os problemas políticos disfarçam-se de problemas técnicos e os projetos concentram-se na compra de equipamentos e desenvolvimento de sistemas. Nada disso faz frente aos problemas reais das transições institucionais.
9. Recursos financeiros podem ser um importante catalisador para o processo de mudança se a sua aplicação for proporcionada e estratégica. Inovações institucionais podem ser alcançadas quando há a convergência de três elementos que permitem o realinhamento do sistema de incentivos:
  - Abre-se uma janela de oportunidade como resultado de uma crise ou mudança política que demonstra os custos associados à ausência de mudanças.
  - As idéias e o conhecimento técnico que legitimam a mudança e a tornam possível são transferidos para atores que podem se beneficiar com a mudança.
  - Surge uma coalizão de atores que adota essas idéias, percebe-as como consistentes com os seus interesses e assume o papel de liderança no processo de mudança.

Os recursos podem ter valor como catalisadores para o segundo e o terceiro elementos, ao dar apoio a diversas atividades de assistência técnica, capacitação e difusão — desde que a sua aplicação seja oportuna na atmosfera política da reforma.

10. Por fim, o desenvolvimento institucional é impossível sem o desenvolvimento de líderes políticos, econômicos e sociais que possam tirar proveito de crises que produzem mudanças nos incentivos para os atores principais. Em tais momentos, os sistemas estão abertos à reestruturação, incorporando novos atores e modificando seu poder relativo e os papéis que eles desempenham. A liderança permite a abertura de oportunidades institucionais que podem gerar novos ciclos de formulação e implementação de políticas e de renovação institucional. O modo como as oportunidades e a liderança criam ciclos virtuosos de reforma são pouco compreendidos e difíceis de explicar. A mudança institucional, assim, pode ser entendida como um processo de tentativa e erro em que não há receitas prontas à espera de aplicações. A disposição de cometer erros e aprender com a experiência é um pré-requisito para contribuir para a mudança institucional.

*A viabilidade das propostas de políticas pode ser determinada mais frequentemente por sua legitimidade do que por sua correção técnica.*

Na última década, as evidências de uma ligação entre qualidade das instituições e desenvolvimento têm se tornado cada vez mais fortes. A América Latina é particularmente relevante para testar essa ligação. Este estudo procura aprofundar essa análise, abrindo novos caminhos para o exame da relação entre instituições, processos políticos e a qualidade das políticas públicas. Sua principal preocupação é deixar claro que a qualidade das políticas não depende meramente da interação entre desejos e preferências individuais. Ela pode ser mais bem explicada com base nos arranjos institucionais dominantes de cada país. Embora o que ainda não sabemos seja muito mais do que aquilo que já sabemos, este estudo busca apresentar uma compilação de conhecimentos e estimular a abertura de novos horizontes que possam permitir que continuemos aprendendo, a fim de promover o progresso econômico e social da região.



## Apêndice: descrição de variáveis e conceitos técnicos

As variáveis foram agrupadas por tema na ordem em que aparecem no texto. Exceto indicação em contrário, todas as variáveis são medidas representativas por país do último ano para o qual a informação estava disponível.

Variável	Descrição	Fonte	Capítulo(s)
<b>Políticas públicas</b>			
Índice geral da qualidade das políticas públicas	Média de seis indicadores que descrevem a qualidade das políticas públicas: 1) estabilidade, 2) adaptabilidade, 3) coordenação e coerência, 4) implementação e aplicação efetiva, 5) consideração do interesse público e 6) eficiência. Este índice e todos os seus componentes e subcomponentes foram normalizados em uma escala de 1 a 4; valores mais altos indicam políticas públicas de melhor qualidade.	Stein e Tommasi (2005)	2, 6
1. Estabilidade	Média de seis componentes: 1) o desvio padrão do índice de liberdade de Fraser (eliminando sua tendência), 2) em que medida as mudanças jurídicas ou políticas solaparam a capacidade das empresas de planejar (GCR), 3) em que medida os novos governos cumprem os compromissos contratuais e as obrigações de regimes anteriores (GCR), 4) a capacidade do Estado para estabelecer e manter prioridades entre objetivos contraditórios (pesquisa CE), 5) em que medida os governos garantem a estabilidade das políticas públicas (pesquisa CE) e 6) em que medida o Estado assume e mantém compromissos internacionais (pesquisa CE). Índice em uma escala de 1 a 4; valores mais altos indicam maior estabilidade das políticas públicas.	Stein e Tommasi (2005), com base no Instituto Fraser (vários anos), no Relatório de Competitividade Global (GCR) do Fórum Econômico Mundial (vários anos) e na pesquisa de capacidades do Estado (CE) – pesquisa de mais de 150 especialistas em 18 países da América Latina realizada para este relatório; ver Boxe 6.1	2, 6
2. Adaptabilidade	Média de dois componentes: 1) em que medida existe inovação quando as políticas falham (pesquisa CE) e 2) em que medida os governos garantem a adaptabilidade das políticas (pesquisa CE). Índice em uma escala de 1 a 4; valores mais altos indicam maior adaptabilidade das políticas públicas.	Stein e Tommasi (2005), com base na pesquisa de capacidades do Estado (CE)	2, 6
3. Coordenação e coerência	Média de dois componentes: 1) em que medida as novas políticas são consistentes com as políticas existentes (pesquisa CE) e 2) se os diferentes formuladores de políticas que operam no mesmo âmbito de política (ou em âmbitos relacionados) coordenam sua ação de modo efetivo (pesquisa CE). Índice em uma escala de 1 a 4; valores mais altos indicam maior coordenação e coerência das políticas públicas.	Stein e Tommasi (2005), com base na pesquisa de capacidades do Estado (CE)	2, 6

Variável	Descrição	Fonte	Capítulo(s)
4. Implementação e aplicação efetiva	Média de quatro componentes: 1) grau de cumprimento do salário mínimo legal (GCR), 2) grau de controle da evasão de impostos (GCR), 3) consistência da regulação ambiental (GCR) e 4) em que medida o Estado assegura a implementação efetiva das políticas públicas (pesquisa CE). Índice em uma escala de 1 a 4; valores mais altos indicam melhor implementação e aplicação efetiva das políticas públicas.	Stein e Tommasi (2005), com base no Relatório de Competitividade Global (GCR) do Fórum Econômico Mundial (vários anos) e na pesquisa de capacidades do Estado (CE)	2, 6
5. Consideração do interesse público	Média de quatro componentes da estabilidade das políticas públicas: 1) em que medida os funcionários do governo tendem a favorecer em suas decisões de política os que estão bem conectados (GCR), 2) em que medida as transferências sociais chegam efetivamente aos pobres e não aos ricos (GCR), 3) a capacidade do Estado de impor perdas a atores poderosos (pesquisa CE) e 4) em que medida o governo representa interesses difusos e desorganizados, além de interesses concentrados e organizados (pesquisa CE). Índice em uma escala de 1 a 4; valores mais altos indicam maior consideração do interesse público nas políticas públicas.	Stein e Tommasi (2005), com base no Relatório de Competitividade Global (GCR) do Fórum Econômico Mundial (vários anos) e na pesquisa de capacidades do Estado (CE)	2, 6
6. Eficiência	Média de dois componentes: 1) se a composição do gasto público é eficiente (GCR) e 2) se os recursos são destinados aos fins mais eficazes (pesquisa CE). Índice em uma escala de 1 a 4; valores mais altos indicam maior eficiência das políticas públicas.	Stein e Tommasi (2005), com base no Relatório de Competitividade Global (GCR) do Fórum Econômico Mundial (vários anos) e na pesquisa de capacidades do Estado (CE)	2, 6
<b>Partidos políticos</b>			
Índice de institucionalização do sistema de partidos	Segundo Mainwaring e Scully (1995), este é um índice agregado que consiste na média de quatro componentes: 1) estabilidade da concorrência entre os partidos, 2) extensão das raízes dos partidos políticos na sociedade, 3) legitimidade dos partidos e das eleições e 4) peso das organizações partidárias. Índice em uma escala de 1 a 4; valores mais altos indicam maior institucionalização do sistema partidário.	Jones (2005)	3

Variável	Descrição	Fonte	Capítulo(s)
1. Estabilidade da concorrência entre os partidos	Média de dois indicadores: 1) volatilidade dos votos (porcentagem de votos válidos) e 2) volatilidade das cadeiras (porcentagem das cadeiras) nas duas eleições mais recentes da Câmara baixa (ou Assembleia Nacional). A volatilidade é medida segundo Pedersen (1983), de modo que níveis mais altos indicam maior grau de volatilidade.	Jones (2005)	3
2. Extensão das raízes dos partidos políticos na sociedade	Média de dois indicadores: 1) porcentagem da população que diz identificar-se de alguma forma com um partido político (LB) e 2) 100 menos a porcentagem de legisladores que crê que os partidos políticos estão distantes da sociedade (PELA).	Jones (2005), com base em dados do Latinobarómetro (2003) e da pesquisa do Projeto de Elites Latino-Americanas (PELA) (2005)	3
3. Legitimidade dos partidos e das eleições	Média de dois indicadores: 1) legitimidade dos partidos, medida como a combinação da porcentagem de cidadãos que afirmou que os partidos políticos são indispensáveis (LB 2003) e da porcentagem da população que tinha “muita” confiança ou “um pouco de” confiança nos partidos políticos (LB 2004) e 2) legitimidade das eleições, medida como a combinação de como os entrevistados qualificaram as eleições de seu país numa escala de 1 ( <i>limpas</i> ) a 5 ( <i>não-limpas</i> ) (LB 2000), e até que ponto os entrevistados concordavam com a afirmação de que as eleições oferecem aos votantes uma possibilidade real de eleger entre partidos e candidatos, em uma escala de 1 ( <i>muito de acordo</i> ) a 4 ( <i>muito em desacordo</i> ).	Jones (2005), com base em dados do Latinobarómetro (2000, 2003, 2004)	3
4. Peso das organizações partidárias	Média de dois componentes: 1) idade do partido e 2) continuidade do partido. A idade do partido é a média de: 1) a porcentagem de partidos com pelo menos 10% das cadeiras da Câmara baixa (ou Assembleia Nacional), que em 2004 tinham pelo menos dez anos de existência e 2) a porcentagem dos partidos desse tipo que, em 2004, tinham pelo menos 25 anos de existência. A continuidade do partido baseia-se na pergunta de uma pesquisa (PELA 2005) que indagava aos legisladores se consideravam que sua organização partidária tinha continuidade ou era um mero veículo eleitoral.	Jones (2005), com base em Mainwaring (1998, 1999) e no Projeto de Elites Latino-Americanas (PELA) (2005)	3

Variável	Descrição	Fonte	Capítulo(s)
Índice de partidos programáticos	<p>Este índice mede o grau em que os partidos são programáticos, o que por sua vez deriva de três componentes: 1) o nível de políticas programáticas entre os simpatizantes do partido (eleitorado), 2) o nível de políticas programáticas entre a elite do partido (legisladores) e 3) o grau de volatilidade eleitoral no país (ver <i>Volatilidade do partido no Congresso</i>). Esta é a equação usada para calcular o índice a partir dos componentes:</p> $\text{Partidos prog.} = (\text{Eleitorado prog.} + \text{Elite prog.}) - \text{Volatilidade eleitoral}$ <p>O índice é elaborado em uma escala de 0 a 8; os valores mais altos indicam os partidos que são mais programáticos.</p>	Jones (2205), com base em dados do Latinobarómetro (2002, 2003, 2004) e o Projeto de Elites Latino-Americanas (PELA)	3
Autoclassificação ideológica dos partidos	Pede-se aos legisladores de diferentes países que classifiquem seus partidos em uma escala ideológica de 1 ( <i>esquerda</i> ) a 10 ( <i>direita</i> ).	Jones (2005), Saiegh (2005), com base na pesquisa do Projeto de Elites Latino-Americanas (PELA) (2002)	3
Número efetivo de partidos legislativos	Esta é uma medida da fragmentação do Legislativo na Câmara baixa (ou Assembléia Nacional) depois das duas eleições legislativas mais recentes, seguindo a metodologia de Laakso e Taagepera (1979). É calculada tomando-se o inverso da soma dos quadrados da proporção das cadeiras correspondentes a todos os partidos. Se, por exemplo, havia três partidos que obtiveram uma proporção quase igual de votos, então o valor do índice se aproximaria de 3. Mas se dois dos três partidos receberam aproximadamente 45% das cadeiras cada um e o terceiro partido recebeu apenas 10%, então o valor seria próximo de 2,4. Esse índice tenta refletir o fato de que, embora em ambos os sistemas haja três partidos, o funcionamento do segundo aproxima-se mais de um sistema bipartidário, enquanto o primeiro funciona como um sistema tripartidário.	Jones (2005)	3, 11
Contingente do partido do presidente na Câmara	Porcentagem média das cadeiras obtidas pelo partido do presidente na Câmara baixa nas duas eleições legislativas mais recentes.	Saiegh (2005), Jones (2005)	3

Variável	Descrição	Fonte	Capítulo(s)
Proporcionalidade do desenho do sistema eleitoral	Este índice mede o grau em que caberia esperar que o sistema eleitoral, em vista de seu desenho, designasse cadeiras de modo proporcional, isto é, a medida em que a proporção de cadeiras legislativas de cada partido corresponde à proporção de votos obtida por cada partido. O índice é elaborado em uma escala de 1 a 5, em que 1 = <i>sistema majoritário</i> (magnitude média do distrito [MMD] = 1), 2) <i>proporcionalidade baixa</i> (MMD= 2-4), 3 = <i>proporcionalidade moderada</i> (MMD = 4-10), 4 = <i>proporcionalidade alta</i> (MMD = 10-20), 5 = <i>proporcionalidade muito alta</i> (MMD = 20-distrito nacional).	Cálculos do autor com base em Payne e outros (2002)	3
Tipo de governo	Os governos são classificados com base em duas dimensões: 1) se têm maioria ou minoria no Congresso e 2) se pertencem a um partido único ou uma coalizão. Com base nesse critério, 98 governos democráticos de 18 países latino-americanos, do período 1978 a 2005, foram codificados em uma escala de 1 a 6, em que 1 = <i>maioria de um partido único em todas as legislaturas</i> , 2 = <i>quase maioria (mais de 45%) de um partido único em todas as legislaturas</i> , 3 = <i>maioria de uma coalizão estável</i> , 4 = <i>maioria de uma coalizão ou um partido único durante boa parte do mandato presidencial (50% ou mais) ou quase maioria de uma coalizão durante quase todo o mandato</i> , 5 = <i>maioria de uma coalizão ou um partido único durante menos da metade do mandato</i> e 6 = <i>governos minoritários (coalizões ad hoc ou de muito curta duração, se houver)</i> .	Compilação dos autores	3, 6
Índice de centralização dos partidos	Este é um índice agregado, calculado como a soma de seis componentes: 1) indicação de candidatos, 2) sistema eleitoral, 3) eleições presidenciais, 4) governadores autônomos, 5) democracia intrapartidária e 6) primárias presidenciais. O índice é elaborado em uma escala de 6 a 18; os valores mais altos indicam sistemas de partidos mais centralizados.	Jones (2005)	3
1. Indicação de candidatos	Avaliação do controle do partido sobre a indicação de candidatos legislativos. Índice em uma escala de 1 a 3, com base em quem é o principal responsável pela decisão em relação às candidaturas: 1 = candidatos, 2 = líderes regionais do partido e 3 = líderes nacionais do partido.	Jones (2005), com base em Alcántara Sáez e Freidenberg (2001)	3

Variável	Descrição	Fonte	Capítulo(s)
2. Sistema eleitoral	Avaliação do sistema eleitoral para eleições legislativas, com base no tipo de distrito eleitoral (nacional, regional, uninominal ou sistema misto) e na presença ou ausência de voto preferencial (lista fechada vs. lista aberta). Ao número resultante se adiciona 0,5 nos casos em que se utiliza um voto fusionado para eleição do presidente e da legislatura, assim como nos casos em que haja um limiar nacional que um partido deve superar para obter algumas cadeiras legislativas. O índice é elaborado em uma escala de 1 a 3; os valores mais altos indicam um sistema eleitoral mais centralizado.	Jones (2005)	3
3. Eleições presidenciais	Avaliação da sincronização das eleições presidenciais e legislativas. Índice em uma escala de 1 a 3, segundo a medida em que as eleições presidenciais e legislativas se realizam ao mesmo tempo: 1 = <i>em menos de um terço dos casos</i> , 2 = <i>na metade dos casos</i> e 3 = <i>sempre</i> .	Jones (2005)	3
4. Governadores autônomos	Avaliação da autonomia dos funcionários regionais. Índice em uma escala de 1 a 3, em que 1 = <i>os governadores têm um grau importante de autonomia política e administrativa</i> , 2 = <i>os governadores têm uma autonomia política e administrativa limitada</i> e 3 = <i>não há governadores que sejam eleitos diretamente</i> .	Jones (2005)	3
5. Democracia intrapartidária	Medição do grau em que os filiados participam nos processos de tomada de decisões dos partidos, com base em uma pergunta da pesquisa (PELA 2005) que pedia aos legisladores para avaliar o grau de democracia interna de seus partidos. A partir das respostas elaborou-se um índice em uma escala de 1 a 3; os valores mais altos indicam sistemas que são menos democráticos no processo de tomada de decisões.	Jones (2005), com base na pesquisa do Projeto de Elites Latino-Americanas (PELA) (2005)	3
6. Primárias presidenciais	Avaliação da medida em que se usaram eleições primárias diretas para escolher os candidatos dos principais partidos em eleições presidenciais recentes. O índice é elaborado em uma escala de 1 a 3; os valores mais altos indicam que um menor número de partidos importantes realizou primárias democráticas.	Jones (2005), com base em Alcántara Sáez (2002), Carey e Polga-Hecimovich (2004) e Freidenberg e Sánchez López (2002)	3
Índice de nacionalização do sistema partidário	Este índice mostra os pontos relativos à nacionalização do sistema partidário para os países latino-americanos com base nos votos das eleições para a Câmara baixa realizadas mais perto de 2002. Segundo o método de Jones e Mainwaring (2003), o índice de nacionalização do sistema partidário é calculado como a soma em todos os partidos de 1 menos o coeficiente de Gini para a distribuição do voto de cada partido (os pontos relativos à nacionalização), multiplicado por sua proporção do voto válido no plano nacional.	Jones (2005), com base em Jones e Mainwaring (2003)	3

Variável	Descrição	Fonte	Capítulo(s)
<b>Legislaturas</b>			
Taxa de êxito legislativo	Mede a porcentagem de iniciativas legislativas do Poder Executivo que são aprovadas pela legislatura.	Saiegh (2005)	3
Taxas de reeleição	Porcentagem média de legisladores da Câmara baixa (Assembléia Nacional) que são reeleitos na legislatura seguinte.	Saiegh (2005) e compilação dos autores	3
Índice de capacidades do Congresso	É um índice agregado que se obtém calculando-se a média simples dos oito componentes seguintes: 1) confiança no Congresso, 2) eficácia dos órgãos legislativos, 3) experiência média dos legisladores, 4) porcentagem dos legisladores com curso universitário, 5) número de comissões a que pertence cada legislador, 6) poder das comissões, 7) se o Congresso é um bom lugar para se fazer carreira e 8) competência técnica dos legisladores. Todos os componentes foram expressos em uma escala de 1 a 3, de tal forma que o índice agregado se expressa em uma mesma escala de 1 a 3. Os valores mais altos indicam uma maior capacidade dos legisladores no Congresso.	Compilação dos autores com base no Latinobarómetro (1996-2004), Fórum Econômico Mundial (2005), Projeto de Elites Latino-Americanas (PELA) (vários anos) e Saiegh (2005)	3, 6
1. Confiança no Congresso	Porcentagem média de pessoas que responderam que têm "muita" confiança ou "alguma" confiança no Congresso	Latinobarómetro (1996-2004)	3, 6
2. Eficácia dos órgãos legislativos	Número médio de pontos dados por empresários que responderam à pergunta: "Quão eficaz é seu Congresso/Parlamento nacional como instituição legislativa e fiscalizadora?" Índice em uma escala de 1 ( <i>pouco eficaz</i> ) a 7 ( <i>muito eficaz</i> ).	Fórum Econômico Mundial (2005)	3
3. Experiência média dos legisladores	Avaliação da média de anos de experiência dos legisladores ( $E$ ), calculada sobre a base da taxa de reeleição dos legisladores ( $r$ ) e a duração média do mandato legislativo ( $D$ ). A equação é a seguinte: $E = \frac{D}{2} + \sum_{i=1}^{10} r^i D$ Como não se dispunha de dados sobre a taxa de reeleição da Nicarágua, da República Dominicana e da Venezuela, esses valores foram calculados com base numa regressão da taxa de reeleição dos legisladores (para os países com informação disponível) na porcentagem dos novos legisladores (PELA 2002).	Saiegh (2005), compilação dos autores e Projeto de Elites Latino-Americanas (PELA) (2002)	3
4. Legisladores com curso universitário	Porcentagem de legisladores com curso universitário	Projeto de Elites Latino-Americanas (PELA) (2002)	3

Variável	Descrição	Fonte	Capítulo(s)
5. Especialização das comissões	Número médio de comissões a que pertence cada legislador.	Saiegh (2005)	3
6. Poder das comissões	Avaliação qualitativa realizada por Saiegh (2005) do poder das comissões com base no número de comissões, sua jurisdição e a superposição de funções com outros ministérios do Poder Executivo. Outras fontes foram os estudos de países do projeto sobre instituições políticas, processos de formulação de políticas e resultados de políticas da rede latino-americana de pesquisa do BID. Índice em uma escala de 1 a 3, em que 1 = <i>pouco</i> , 2 = <i>médio</i> e 3 = <i>muito</i> .	Saiegh (2005) e compilação dos autores	3
7. Lugar para fazer carreira	Avaliação qualitativa realizada por Saiegh (2005) sobre se o Congresso é um bom lugar para fazer carreira, com base em resultados da pesquisa PELA e estudos de países do projeto sobre instituições políticas, processos de formulação de políticas e resultados de políticas da rede latino-americana de pesquisa do BID. Índice em uma escala de 1 a 3, em que 1 = <i>baixo</i> , 2 = <i>médio</i> e 3 = <i>alto</i> .	Saiegh (2005), Projeto de Elites Latino-Americanas (PELA) (2005) e compilação dos autores	3
8. Competência técnica	Avaliação qualitativa realizada por Saiegh (2005) da competência técnica dos legisladores, com base em resultados da pesquisa PELA e estudos de países do projeto sobre instituições políticas, processos de formulação de políticas e resultados de políticas da rede latino-americana de pesquisa do BID. Índice em uma escala de 1 a 3, em que 1 = <i>baixa</i> , 2 = <i>média</i> e 3 = <i>alta</i> .	Saiegh (2005), Projeto de Elites Latino-Americanas (PELA) (2005) e compilação dos autores	3
Volatilidade dos partidos no Congresso	É o índice de Pedersen de volatilidade eleitoral que se obtém mediante a soma da mudança líquida absoluta na porcentagem de cadeiras da Câmara baixa (ou Assembléia Nacional) para cada partido de uma eleição para outra e dividindo-a por dois.	Monaldi et al. (2005), com base em Payne et al. (2002)	11
Proporção de leis ordinárias iniciadas pela legislatura	Representa a porcentagem de leis ordinárias aprovadas em um ano que foram introduzidas no processo legislativo por membros da legislatura (e não pelo Poder Executivo ou, raramente, pelo Supremo Tribunal). Leis ordinárias são leis normais que podem ser apresentadas pelos legisladores (ao contrário de outras decisões legislativas, como a nomeação de embaixadores, que devem emanar do Executivo ou do Supremo Tribunal).	Monaldi et al. (2005)	11



Variável	Descrição	Fonte	Capítulo(s)
<b>Presidentes</b>			
Poderes constitucionais do presidente	Este índice é a média de três variáveis: 1) poderes proativos, 2) poderes reativos e 3) poderes de plebiscito. Índice em uma escala de 0 a 1; os valores mais altos representam um poder maior.	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2005)	3
1. Poderes proativos	São poderes que contribuem para a capacidade do presidente de mudar unilateralmente o <i>status quo</i> . Têm dois componentes: 1) poderes para emitir decretos e estabelecer a agenda de trabalho (se o presidente tem o poder de legislar diretamente por meio de decretos) e 2) poderes orçamentários (se o presidente tem o poder de preparar o orçamento com poucas intervenções do Congresso). Índice agregado em uma escala de 0 a 1; os valores mais altos indicam maiores poderes do presidente.	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2005)	3
2. Poderes reativos	São poderes que permitem ao presidente opor-se aos esforços da legislatura para mudar o <i>status quo</i> . Esses poderes têm três componentes: 1) veto global (poder do presidente de bloquear a promulgação de uma lei aprovada pelo Congresso à qual ele se opõe), 2) veto parcial (poder do presidente de vetar disposições particulares de um projeto de lei aprovado ao qual ele se opõe) e 3) iniciativa exclusiva (diz respeito aos casos em que a Constituição outorga ao presidente o direito exclusivo de introduzir legislação em áreas específicas de políticas). Índice agregado em uma escala de 0 a 1; os valores mais altos indicam maiores poderes do presidente.	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2005)	3
3. Poderes de plebiscito	São poderes em virtude dos quais o presidente pode convocar um plebiscito ou um referendo. Índice em uma escala de 0 a 1; os valores mais altos representam maior poder do presidente para convocar um plebiscito sem restrições.	Payne et al. (2002), com base em dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2005)	3
Poderes legislativos dos presidentes	Ver <i>Poderes constitucionais do presidente</i> .		
Poderes partidários dos presidentes	Ver <i>Contingente do partido do presidente na Câmara</i>		
Interrupções constitucionais	Casos em que o presidente ou membros do Congresso não concluem o mandato para o qual foram eleitos.	Chasquetti (1999) e compilação dos autores	6

Variável	Descrição	Fonte	Capítulo(s)
Tamanho da coalizão do presidente	Porcentagem das cadeiras controladas pelos partidos da coalizão do presidente no Congresso durante o período 1984-2002 (médias mensais).	Mejía-Acosta (2004)	11
Volatilidade do voto presidencial	Trata-se do índice de Pedersen de volatilidade eleitoral do presidente, que se obtém mediante a soma da mudança líquida absoluta na porcentagem de votos presidenciais para cada partido de uma eleição para outra e dividindo-a por dois.	Monaldi et al. (2005), com base em Payne et al. (2002)	7
<b>Gabinetes</b>			
Estabilidade do gabinete	Inverso da instabilidade do gabinete, a qual se mede como o número médio de pessoas diferentes que serviram em um mesmo ministério durante o período 1988-2000.	Martínez-Gallardo (2005b)	4, 6
Proporção de nomeações políticas de ministros e funcionários de alto nível no serviço civil	Média de um índice baseado nas respostas à seguinte pergunta: “Que proporção dos funcionários de mais alto nível nomeados por motivos políticos (aproximadamente os 500 cargos de mais alto nível nos principais órgãos econômicos) é provável que venha das altas esferas do serviço civil?” Índice em uma escala de 1 a 3, em que 1 = <i>menos de 30%</i> , 2 = <i>30-70%</i> e 3 = <i>mais de 70%</i> .	Rauch e Evans (2000)	6
<b>Burocracia</b>			
Índice de desenvolvimento do sistema de serviço civil	Média de três indicadores da burocracia: 1) índice de mérito burocrático, 2) índice de capacidade burocrática funcional e 3) índice de eficiência burocrática. Índice em uma escala de 0 a 100; os valores mais altos indicam sistemas de serviço civil mais desenvolvidos.	Compilação dos autores com base na rede do BID de gestão e transparência da política pública ( <a href="http://www.iadb.org/int/DRP/Ing/Red5/transpmain.htm">www.iadb.org/int/DRP/Ing/Red5/transpmain.htm</a> )	4
1. Índice de mérito burocrático	Mede o grau em que existem garantias efetivas de profissionalismo no serviço civil e em que os funcionários públicos estão efetivamente protegidos de arbitrariedades, politização e conduta improdutiva em proveito próprio. Índice em uma escala de 0 a 100; os valores mais altos indicam sistemas burocráticos mais autônomos.	Compilação dos autores com base na rede do BID de gestão e transparência da política pública	4
2. Índice de capacidade burocrática funcional	Mede em que grau a burocracia tem sistemas de remuneração e sistemas para avaliar o desempenho dos funcionários públicos. Índice em uma escala de 0 a 100; os valores mais altos indicam sistemas de maior capacidade técnica e maiores incentivos para o desempenho.	Compilação dos autores com base na rede do BID de gestão e transparência da política pública	4

Variável	Descrição	Fonte	Capítulo(s)
3. Índice de eficiência burocrática	Mede o grau de eficiência da burocracia na designação de capital humano, tendo em conta restrições da política fiscal. Índice em uma escala de 0 a 100; os valores mais altos indicam sistemas burocráticos mais eficientes.	Compilação dos autores com base na rede do BID de gestão e transparência da política pública	4
Tamanho da burocracia	Porcentagem do total da população empregada no setor público.	Compilação dos autores com base na rede do BID de gestão e transparência da política pública	4
<b>Poder Judicial</b>			
Permanência no cargo dos juízes do Supremo Tribunal	Permanência média (em anos) no cargo dos juízes do Supremo Tribunal durante o período 1960-1995.	Henisz (2000)	4
Índice de independência do Poder Judiciário (FEM)	Mede o grau de independência do Poder Judiciário em relação à influência política de membros do governo, cidadãos ou empresas. Índice em uma escala de 1 ( <i>muito influenciado</i> ) a 7 ( <i>totalmente independente</i> ).	Fórum Econômico Mundial (2004)	4
Independência judicial <i>de facto</i> (Feld e Voigt)	Média simples de oito componentes, cada um deles codificado entre 0 e 1 ou normalizado de modo a se situar entre 0 e 1: 1) permanência efetiva média no cargo dos integrantes do Supremo Tribunal, 2) desvios entre a permanência real no cargo e a que se esperaria no entorno jurídico, 3) destituiu-se algum membro do Supremo Tribunal antes do fim de seu mandato?, 4) quantidade de vezes que o número de juízes mudou desde 1960, 5) a renda dos juízes pelo menos permaneceu constante desde 1960?, 6) o orçamento do Supremo Tribunal pelo menos permaneceu constante, em termos reais, desde 1960?, 7) com que frequência foram modificados os artigos pertinentes da Constituição (ou da lei em que se baseia o Supremo Tribunal) desde 1960? e 8) em quantos casos um dos outros ramos do governo permaneceu inativo quando era necessário agir para que uma decisão do Supremo Tribunal entrasse em vigor?	Feld e Voigt (2003)	4, 7
<b>Sindicatos</b>			
Cobertura dos sindicatos	Trabalhadores afiliados a sindicatos como porcentagem da população economicamente ativa.	McGuire (1997)	5

Variável	Descrição	Fonte	Capítulo(s)
<b>Variáveis macroeconômicas</b>			
Crescimento do PIB <i>per capita</i>	Crescimento médio do PIB <i>per capita</i> (em dólares dos Estados Unidos ajustados pela paridade do poder de compra) entre 1980 e 2002.	Banco Mundial (vários anos)	6
Índice de desenvolvimento humano	Combina medidas de esperança de vida ao nascer e nível de alfabetização de adultos, o índice bruto combinado de matrícula no ensino primário, secundário e terciário e uma medida do PIB <i>per capita</i> (em dólares dos Estados Unidos ajustados pela paridade do poder de compra), com o fim de medir o nível de desenvolvimento humano dos países. Neste estudo usou-se a mudança no valor do índice entre 1980 e 2002.	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (vários anos)	6
Índice de redução da pobreza	O inverso da mudança na taxa de pobreza entre 1980-1990 e 1995-2000. A taxa de pobreza é medida como a porcentagem da população que tem renda diária de menos de 1 dólar dos Estados Unidos, ajustado pela paridade do poder de compra.	Banco Mundial (vários anos)	6
Índice agregado de bem-estar (Sen)	É uma medida agregada do bem-estar que combina o PIB <i>per capita</i> ajustado pela paridade do poder de compra com o índice de desigualdade de Sen (igual à média vezes [1 menos o coeficiente de Gini]). Ver os detalhes técnicos em Lambert (1993). Neste estudo usou-se a média do índice para o período 1990-2002.	Gasparini (2004)	6
Índice agregado de bem-estar (Atkinson)	É uma medida agregada do bem-estar que combina o PIB <i>per capita</i> , ajustado pela paridade do poder de compra com o índice de desigualdade de Atkinson (que toma uma função de elasticidade de substituição constante com um parâmetro dado de aversão à desigualdade). Ver os detalhes técnicos em Lambert (1993). Neste estudo usou-se a média do índice para o período 1990-2002.	Gasparini (2004)	6

Variável	Descrição	Capítulo(s)
<b>Conceitos técnicos e estatísticos</b>		
Análise de <i>clusters</i>	<p>A análise de <i>clusters</i> é uma técnica utilizada para identificar grupos homogêneos de observações. Usando essa técnica é possível classificar observações com características similares em diferentes subgrupos.</p> <p>Este documento segue o método de Anderberg (1973) e utiliza o método das K-médias de análise de <i>clusters</i>. Este baseia-se na classificação por proximidade do centróide mais próximo, que consiste em designar a um <i>cluster</i> específico as observações que estão menos distantes do centro do <i>cluster</i> (<i>centróide</i>). Dado que o número de <i>clusters</i> é definido <i>ex ante</i> e os <i>clusters</i> são designados de modo iterativo, os agrupamentos são identificados unicamente com base nas distâncias entre as observações, não segundo uma seleção do pesquisador.</p>	3, 6

Variável	Descrição	Capítulo(s)
----------	-----------	-------------

Para este estudo, usou-se a análise de *clusters* a fim de classificar os países segundo diferentes variáveis (características-chave das políticas públicas, variáveis políticas etc.). No caso do índice geral de qualidade das políticas públicas, excluiu-se o Chile do agrupamento, porque seu número de pontos era muito maior do que o do restante dos países da amostra. Devido ao alto número de pontos, o Chile foi colocado numa categoria separada, *muito alta*. Depois, classificaram-se os demais países, usando três *clusters*, nas categorias *alta*, *média* e *baixa*.

Correlação	<p>A análise de correlação é uma técnica estatística que permite determinar se um par de variáveis está relacionada e em que medida. O coeficiente de correlação pode situar-se entre <math>-1</math> e <math>1</math>, e é uma medida do grau de relação linear entre duas variáveis. Um coeficiente de correlação de <math>1</math> indica que duas variáveis sempre se movem juntas na mesma direção, caso em que se diz que estão perfeitamente correlacionadas. Um coeficiente de correlação de <math>-1</math> indica que suas variáveis sempre se movem juntas, mas na direção oposta, caso em que se diz que apresentam uma correlação negativa perfeita. Um coeficiente de correlação de <math>0</math> indica que duas variáveis movem-se de modo independente, sem nenhum tipo de associação entre o movimento de uma e o movimento da outra. Pode-se calcular o coeficiente de correlação <math>r</math> entre duas variáveis <math>x</math> e <math>y</math> da seguinte forma:</p>	6
------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

$$r = \frac{n\Sigma xy - \Sigma x\Sigma y}{\sqrt{n(\Sigma x^2) - (\Sigma x)^2} \sqrt{n(\Sigma y^2) - (\Sigma y)^2}}$$

em que  $n$  é o número de observações.

É possível provar se um coeficiente de correlação é significativamente diferente de zero calculando-se o  $t$  estatístico do coeficiente e comparando-se esse valor com as tabelas do  $t$  estatístico, que se encontram na maioria dos livros de análise estatística. Para usar uma tabela do  $t$  estatístico é necessário conhecer os graus de liberdade (neste caso  $n - 2$ ) e selecionar um nível de confiança (em geral 5%, embora também se costume usar 10% e 1%). Se o valor calculado for maior do que o valor da tabela, pode-se dizer que o coeficiente de correlação é significativamente diferente de zero com o nível de confiança selecionado.

O  $t$  estatístico é calculado da seguinte forma:

$$t = \frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}}$$

em que  $r$  é o coeficiente de correlação e  $n$  é o tamanho da amostra.

Variável	Descrição	Capítulo(s)
Correlação parcial	<p>A correlação parcial é uma técnica estatística que pode mostrar se certos pares de variáveis estão relacionados e em que medida, controlando o efeito de outras variáveis. Para calcular a correlação parcial entre <math>x</math> e <math>y</math>, controlando uma terceira variável <math>z</math>, é necessário realizar uma regressão de <math>x</math> em <math>z</math> e depois recuperar os resíduos dessa regressão (isto é, o componente de <math>x</math> que não pode ser explicado por <math>z</math>). Depois, é necessário realizar uma regressão de <math>y</math> em <math>z</math> e recuperar os resíduos dessa segunda regressão (isto é, o componente de <math>y</math> que não pode ser explicado por <math>z</math>). A correlação entre estes dois conjuntos de resíduos renderá a correlação parcial (controlando o efeito de <math>z</math>) entre <math>x</math> e <math>y</math>.</p> <p>Neste estudo calcularam-se regressões parciais com o fim de isolar a correlação entre duas variáveis do nível de desenvolvimento econômico de um país. Definiu-se desenvolvimento econômico como o PIB <i>per capita</i> de 1980 (em dólares dos Estados Unidos, ajustados pela paridade do poder de compra).</p>	6

---

## Bibliografia

- Acemoglu, Daron; Simon Johnson; James A. Robinson. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, *American Economic Review* 91(5), 2001, p. 1.369-1.401.
- \_\_\_\_\_. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution, *Quarterly Journal of Economics* 117(4), p. 1.231-1.294, 2002.
- Aguilar, Giovanna. *El sistema tarifario del servicio público de electricidad, una evaluación desde el punto de vista de los usuarios*. Documento de trabalho nº 224. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.
- Alcántara Sáez, Manuel. *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina*. Documento de trabalho nº 293. Notre Dame, IN, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 2002.
- Alcántara Sáez, Manuel e Flavia Freidenberg (eds.). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, 3 v.
- Alston, Lee; Marcus Melo; Bernardo Mueller; Carlos Pereira. *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*. Documento de trabalho nº R-509, Rede de Centros de Pesquisa. Washington, DC, Departamento de Pesquisa-Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005a.
- \_\_\_\_\_. Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Brazil. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005b, mimeo.
- Altheide, David L. *Qualitative Media Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ames, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress, *Journal of Politics* 57(2), 1996, p. 324-343.
- \_\_\_\_\_. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- Anderberg, Michael R. *Cluster Analysis for Applications*. Nova York: Academic Press, 1973.
- Angell, Alan; Pamela Lowden; Rosemary Thborp. *Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Aninat, Cristóbal *et al.* Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile. Washington, DC, Rede de Centros de Pesquisa, Departamento de Pesquisa-Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2004, mimeo.
- Araujo, María Caridad *et al.* Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador. Washington, DC, Rede de Centros de Pesquisa, Departamento de Pesquisa-Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2004, mimeo.
- Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCINET). *La regulación de las telecomunicaciones en Iberoamérica: situación actual*. Madri: AHCINET, 2003.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de las políticas en Guatemala. Cidade de Guatemala, 2005, mimeo.
- Banco Central da República Dominicana. Estatísticas económicas: sector fiscal, 2005. Disponível no site [http://www.bancentral.gov.do/estadisticas.asp?a=Sector\\_Fiscal](http://www.bancentral.gov.do/estadisticas.asp?a=Sector_Fiscal).
- Banco Mundial. *Country Assistance Strategy for the Republic of Paraguay 2004-2007*. Relatório nº 27.341-PA. Washington, DC: Banco Mundial, 2003.

- \_\_\_\_\_. Private Participation in Infrastructure (PPI) project database, 2005. Disponível no site <http://ppi.worldbank.org/>.
- \_\_\_\_\_. *World Development Indicators*. Washington, DC: Banco Mundial, vários anos.
- Barro, Robert J.; David B. Gordon. A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural-Rate Model, *Journal of Political Economy* 91(4), 1983, p. 589-610.
- Basañes, C. Federico; Eduardo Saavedra; Raimundo Soto. *Post-Privatization Renegotiation and Disputes in Chile*. Documento de trabalho nº IFM-116. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1999.
- Bennett, Lance. *News: The Politics of Illusion*, 5 ed. Nova York: Addison-Wesley Longman, 2003.
- Bergara, Mario e Andrés Pereyra. El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos. Trabalho apresentado no *workshop* sobre State Reform, Public Policies and Policymaking Processes do Banco Interamericano de Desenvolvimento, realizado de 28 de fevereiro a 2 de março. Washington, DC, 2005.
- Bresser-Pereira, L. C. The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer, in B. R. Schneider e; B. Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Coral Gables, FL: North-South Center Press University of Miami, 2003.
- Brewer-Carías, Allan R. La jurisdicción constitucional en América Latina, in Domingo García Belaúnde; Francisco Fernández Segado (eds.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*. Madri: Editorial Dykinson, 1997.
- Calvo, Guillermo A. *Money, Exchange Rates, and Output*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- Calvo, Guillermo A.; Allan Drazen. Uncertain Duration of Reform: Dynamic Implications, *Macroeconomic Dynamics* 2(4), 1998, p. 443-455.
- Campodónico, Humberto. Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú. *Serie recursos naturales e infraestructura* 8, mar. 2000, p. 1-84.
- Cárdenas, Mauricio; Roberto Junguito; Mónica Pachón. *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*. Documento de trabalho nº R-508 da Rede de Centros de Pesquisa. Washington, DC, Departamento de Pesquisa-Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- Carey, John M.; John Polga-Hecimovich. Primary Elections and Candidate Strength in Latin America. Hanover, NH, Dartmouth College, 2004, mimeo.
- Carey, John M.; Matthew Soberg Shugart. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas, *Electoral Studies* 14(4), 1995, p. 417-439.
- Carlson, Ingrid; J. Mark Payne. Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe, in Koldo Echebarría (ed.), *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Servicio civil: temas para un diálogo*. Washington, DC: Diálogo Regional de Política-Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.
- Celani, Marcelo. Reformas en la industria de las telecomunicaciones en Argentina. Documento de trabalho nº 18. Buenos Aires, Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER), Universidad Argentina de la Empresa, 2000.
- Chasqueti, Daniel J. Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997), *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10, 1999, p. 25-46.
- \_\_\_\_\_. Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación, in Jorge Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2004.



- Cheibub, José Antonio; Adam Przeworski; Sebastián M. Saiegh. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism, *British Journal of Political Science* 34(4), 2004, p. 565-587.
- Collier, Ruth Berins; David Collier. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- Coppedge, Michael. *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press, 1994.
- Corrales, Javier. Multiple Preferences, Variable Strengths: The Politics of Education Reforms in Argentina, in Robert R. Kaufman; Joan M. Nelson (eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2004.
- Cox, Cristián. Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX, in Cristián Cox (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago do Chile: Editorial Universitaria, 2003.
- Cox, Gary W.; Mathew D. McCubbins. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes, in Stephan Haggard; Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*. Nova York: Cambridge University Press, 2001.
- \_\_\_\_\_. Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986, in David W. Brady; Mathew D. McCubbins (eds.), *Party, Process, and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress*. Stanford: Stanford University Press, 2002.
- Cox, Gary W.; Scott Morgenstern. Epílogo: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents, in Scott Morgenstern; Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Crisp, Brian F. The Impact of Candidate Selection Processes on Legislator Behavior in Venezuela. Trabalho apresentado no XXIII Congresso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), realizado de 6 a 8 de setembro. Washington, DC, 2001.
- Cukierman, Alex; Sebastian Edwards; Guido Tabellini. *Seigniorage and Political Instability*. Documento de trabalho n° 3.199. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 1989.
- Dakolias, Maria. *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform*. Documento técnico n° 319. Washington, DC, Banco Mundial, 1996.
- Delannoy, Françoise. *Education Reforms in Chile, 1980-98: A Lesson in Pragmatism*, v. 1, n° 1. Washington, DC: Banco Mundial, jun. 2000, Education Reform and Management Publication Series.
- Di Palma, Giuseppe. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1990.
- Dixit, Avinash K. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- Draibe, Sônia M. Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reforms in Brazil, in Robert R. Kaufman; Joan M. Nelson (eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, DC.: Woodrow Wilson Center Press, 2004.
- Drake, Paul e Iván Jaksic. *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago do Chile: LOM Ediciones, 1999.
- Drazen, Allan. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Echeverry, Juan Carlos; Leopoldo Fergusson; Pablo Querubín. *La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal*. Documento de trabalho n° 740

- do Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). Bogotá: Universidad de los Andes, 2004.
- Espínola, Viola; Claudio de Moura Castro (eds.). *Economía política de la reforma educacional en Chile: la reforma vista por sus protagonistas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- Etchemendy, Sebastián; Vicente Palermo. Conflicto y concertación: gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995), *Desarrollo Económico — Revista de Ciencias Sociales* 37(148), p. 559-590, 1998.
- Feld, Lars; Stefan Voigt. Economic Growth and Judicial Independence: Cross-Country Evidence Using a New Set of Indicators, *European Journal of Political Economy* 19(3), p. 497-527, 2003.
- Figueiredo, Argelina C.; Fernando Limongi. Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil, *Comparative Politics* 32(2), p.151-170, 2000.
- Filc, Gabriel; Carlos Scartascini. Instituciones fiscales, in Eduardo Lora (ed.), *El estado de la reforma del Estado*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, no prelo.
- Fischer, Ronald; Pablo Serra. Evaluación de la regulación de las telecomunicaciones en Chile. *Perspectivas* 6(1), p. 45-78, 2002.
- Fórum Econômico Mundial. *The Global Competitiveness Report 2003-2004*. Nova York: Oxford University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_. *The Global Competitiveness Report 2004-2005*. Nova York: Oxford University Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. *The Global Competitiveness Report — Executive Opinion Survey*, vários anos. Disponível no site [www.weforum.org](http://www.weforum.org).
- Foweraker, Joe. Institutional Design, Party Systems, and Governability — Differentiating the Presidential Regimes of Latin America, *British Journal of Political Science* 28(4), p. 651-676, 1998.
- Fraser Institute. *Economic Freedom of the World*, vários anos. Disponível no site [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com).
- Freedom House. *Freedom in the World 2004: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004.
- Freidenberg, Flavia; Francisco Sánchez López. ¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina, *Revista de Estudios Políticos* 118, p. 321-361, 2002.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). *Paraguay: 2004 Article IV Consultation and Second Review under the Stand-By Arrangement and Requests for Waiver and Modifications of Performance Criteria*. Country Report nº 05/59. Washington, DC, Fundo Monetario Internacional, 2005.
- Gasparini, Leonardo. Different Lives: Inequality in Latin America and the Caribbean, in David de Ferranti et al. (eds.), *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: Banco Mundial, 2004.
- Gómez-Lobo, Andrés; Miguel Vargas. La regulación de las empresas sanitarias en Chile: una revisión crítica, *Perspectivas* 6(1), p. 79-110, 2002.
- Grindle, Merilee S. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004a.
- \_\_\_\_\_. Interests, Institutions and Reformers: The Politics of Education Decentralization in Mexico, in Robert R. Kaufman; Joan M. Nelson (eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2004b.

- Hanson, E. Mark. *La descentralización educacional: problemas y desafíos*. Documento de trabalho nº 9 do Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Washington, DC, Diálogo Interamericano, 1997.
- Henisz, Witold. The Institutional Environment for Economic Growth, *Economics and Politics* 12(1), p. 1-31, 2000.
- Hirschman, Albert O. *Development Projects Observed*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1967.
- Hughes, Sallie. The Role of the Latin American News Media in the Policymaking Process: A First Look. Trabalho apresentado no Congresso da Association for Education in Journalism and Mass Communication, realizado de 10 a 13 de agosto. San Antonio, TX, 2005.
- Iaryczower, Matías; Pablo T. Spiller; Mariano Tommasi. Judicial Independence in Unstable Environments: The Argentine Supreme Court, 1936-1998, *American Journal of Political Science* 46(4), p. 699-716, 2002.
- Israel, Arturo. *Institutional Development: Incentives to Performance*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1987.
- Jones, Mark P. The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process. Trabalho apresentado no *workshop* sobre State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, realizado de 28 de fevereiro a 2 de março. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- Jones, Mark P.; Scott Mainwaring. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas, *Party Politics* 9(2), p. 139-166, 2003.
- Jones, Mark P. et al. Amateur Legislators — Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System, *American Journal of Political Science* 46(3), p. 656-669, 2002.
- Kaufman, Robert R.; Joan M. Nelson (eds.). *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2004.
- Kweitel, Mercedes et al. Análisis fiscal de los servicios descentralizados de educación y de salud en Argentina. Documento de trabalho nº 2. Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), 2003.
- Laakso, Markku; Rein Taagepera. “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, *Comparative Political Studies* 12(1), p. 3-27, 1979.
- Lambert, Peter J. *The Distribution and Redistribution of Income*, 2ª ed. Manchester, Manchester University Press, 1993.
- Latinobarómetro. Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana, vários anos. Disponível no site [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- Lehoucq, Fabrice. Policymaking, Parties and Institutions in Democratic Costa Rica. Trabalho apresentado no *workshop* sobre State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, realizado de 28 de fevereiro a 2 de março. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- Lehoucq, Fabrice et al. Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Mexico. Documento de trabalho nº R-512 da Rede de Centros de Pesquisa. Washington, DC, Departamento de Pesquisa–Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- Levy, Brian; Pablo T. Spiller. The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation, *Journal of Law, Economics and Organization* 10(2), p. 201-246, 1994.

- Linz, Juan J. The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy* 1(1), p. 51-69, 1990.
- Linz, Juan J.; Alfred Stepan (eds). *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.
- Lipset, Seymour M.; Stein Rokkan. Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction, in Seymour M. Lipset e Stein Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Nova York: Free Press, 1967.
- Longo, Francisco. Diagnóstico institucional comparado de sistemas de serviço civil: informe final de síntese. Trabalho apresentado na V Reunião da Rede de Gestão e Transparência da Política Pública, realizada em 17 e 18 de março. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- Mahon, James E. Expanded Discussion of Data Analysis from "Causes of Tax Reform in Latin America", *Latin American Research Review*, primavera de 2004. Disponível no site [http://64.233.161.104/search?q=cache:dyVemrv\\_hw8J:www.williams.edu/PoliSci/mahon/TaxReformDataAnalysis.htm+&hl=en](http://64.233.161.104/search?q=cache:dyVemrv_hw8J:www.williams.edu/PoliSci/mahon/TaxReformDataAnalysis.htm+&hl=en).
- Mailath, George J.; Stephen Morris; Andrew Postlewaite. *Laws and Authority*. New Haven CT, Yale University, 2001, mimeo.
- Mainwaring, Scott. Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination, *Comparative Political Studies* 26(2), 1993, p. 198-228.
- \_\_\_\_\_. Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil, in Matthew Soberg Shugart; Scott Mainwaring (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nova York: Cambridge University Press, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization: The Importance of Party System Institutionalization*. Documento de trabalho nº 260. Notre Dame, IN, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- Mainwaring, Scott; Timothy R. Scully. Party Systems in Latin America, introdução, in Scott Mainwaring; Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- Mainwaring, Scott; Matthew Soberg Shugart. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate, in Matthew Soberg Shugart e Scott Mainwaring (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nova York: Cambridge University Press, 1997.
- Martínez-Gallardo, Cecilia. *Designing Cabinets: Presidents, Politics and Policymaking in Latin America*. Tese de doutorado, Department of Political Science. Nova York, Columbia University, 2005a.
- \_\_\_\_\_. *The Role of Latin American Cabinets in the Policymaking Process*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005b, mimeo.
- McGuire, James W. *Peronism without Perón: Unions, Parties and Democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press, 1997.
- Mejía Acosta, Andrés. *Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador*. Tese de doutorado, Department of Political Science. Notre Dame, IN, University of Notre Dame, 2004.
- \_\_\_\_\_. *The Policymaking Process in Jamaica: Fiscal Adjustment and Crime Fighting Policies*. Trabalho apresentado no *workshop* sobre State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, realizado de 28 de fevereiro a 2 de março. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.

- Melo, Marcus André. Explaining Tax Reforms and the Capacity to Tax: The Divergent Paths of Argentina and Brazil. Trabalho apresentado no *workshop* sobre Taxation and Development: Essays on the New Politics of Taxation and Accountability, realizado em 14 e 15 de junho. Copenhagen, Danish Institute for International Studies–Institute of Development Studies (DIIS), 2004.
- Mizala, Alejandra et al. Chile: la recuperación de la profesión docente es posible, in Juan Carlos Navarro (ed.), *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington, DC: Rede de Centros de Pesquisa–Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002.
- Molinas, José R.; Aníbal Pérez-Liñán. Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Paraguay. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005, mimeo.
- Molinas, José; Aníbal Pérez-Liñán; Sebastián M. Saiegh. *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Paraguay: 1954-2003*. Documento de trabalho nº R-502 da Rede de Centros de Pesquisa. Washington, DC, Departamento de Pesquisa–Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- Monaldi, Francisco. The Role of Sub-National Political Authorities in the National Policymaking Process: A Comparative Perspective of Latin American Cases. Trabalho apresentado no *workshop* sobre State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, realizado de 28 de fevereiro a 2 de março. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- Monaldi, Francisco et al. Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Venezuela. Documento de trabalho nº R-507 da Rede de Centros de Pesquisa. Washington, DC, Departamento de Pesquisa–Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- Morgenstern, Scott. Towards a Model of Latin American Legislatures, in Scott Morgenstern; Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Mueller, Bernardo; Carlos Pereira. The Cost of State Reform in Latin America. Trabalho apresentado no *workshop* sobre State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, realizado de 28 de fevereiro a 2 de março. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- Murillo, María Victoria. Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 41(1), p. 31-57, 1999.
- \_\_\_\_\_. Partisanship amidst Convergence: Labor Market Reforms in Latin America, *Comparative Politics* 37(4), p. 441-458, 2005a.
- \_\_\_\_\_. The Role of Labor Unions in the PMP. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005b, mimeo.
- Murillo, María Victoria; Andrew Schrank. With a Little Help from My Friends: External and Domestic Allies and Labor Rights in Latin America, *Comparative Political Studies* 38(8), p. 971-999, 2005.
- Navarro, Juan Carlos (ed.). *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington, DC: Rede de Centros de Pesquisa–Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002.
- Navia, Patricio; Julio Ríos-Figueroa. The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America, *Comparative Political Studies* 38(2), p. 189-217, 2005.

- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Núñez, Iván. El profesorado, su gremio, y la reforma de los años noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente, in Cristián Cox (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago do Chile: Editorial Universitaria, 2003.
- Organização Internacional do Trabalho (OIT). *Panorama Laboral 1999: América Latina y el Caribe*, 1999. Disponível no site [www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/1999/texto.pdf](http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/1999/texto.pdf).
- Oszlak, Oscar. Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública, in David Arellano et al. (eds.), *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); Ministerio de Administraciones Públicas (MAP); Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2003.
- Payne, J. Mark et al. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002.
- Pedersen, Mogens N. Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations in Explanation, in Hans Daalder; Peter Mair (eds.), *Western European Party Systems: Continuity and Change*. Londres: Sage, 1983.
- Pereira, Carlos; Bernardo Mueller. The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process, *Comparative Political Studies* 37(7), p. 781-815, 2004.
- Persson, Torsten; Guido Tabellini. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
- Pritchard, David. The News Media and Public Policy Agendas, in J. D. Kenamer (ed.), *Public Opinion, the Press, and Public Policy: An Introduction*. Westport, CT: Praeger, 1992.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar; Altea; Tau-rus; Alfaguara, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Informe sobre desarrollo humano*. Madri: Mundi-Prensa Libros, vários anos.
- Projeto de Elites Latino-Americanas (PELA). *Proyecto de Elites Latinoamericanas, 1994-2005*. Dirección de Manuel Alcántara. Salamanca: Universidad de Salamanca, vários anos.
- Rauch, James E.; Peter B. Evans. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less-Developed Countries, *Journal of Public Economics* 75, 2000, p. 49-71.
- Rivas, Axel. *Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: GRANICA-Universidad de San Andrés, 2004.
- Roberts, Kenneth. Social Inequalities without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era, *Studies in Comparative International Development* 36(4), 2002, p. 3-33.
- Rodríguez, Victoria E. *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder, CO: Westview Press, 1997.
- Rodrik, Dani. Credibility of Trade Reform: A Policy Maker's Guide, *World Economy* 12(1), p. 1-16, 1989.
- \_\_\_\_\_. Political Economy of Trade Policy, in Gene M. Grossman; Kenneth Rogoff (eds.), *Handbook of International Economics*, v. 3. Amsterdam: Elsevier, 1995.
- Saiegh, Sebastián M. The Role of Legislatures in the Policymaking Process. Trabalho apresentado no *workshop* sobre State Reform, Public Policies and Policymaking Processes,

- realizado de 28 de fevereiro a 2 de março. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- Santiso, Javier; Laurence Whitehead. Ulysses and the Sirens: Political and Technical Rationality in Latin America. Trabalho apresentado no *workshop* sobre State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, realizado de 28 de fevereiro a 2 de março. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Nova York: Cambridge University Press, 1976.
- Schneider, Ben Ross. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Nova York: Cambridge University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_. Business Politics and Policy Making in Contemporary Latin America. Trabalho apresentado no *workshop* sobre State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, realizado de 28 de fevereiro a 2 de março. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- Shapiro, Martin; Alec Stone Sweet. *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Shepherd, Geoffrey; Jeff Rinne. *Brazil*. In *Building on Strengths: Lessons from Comparative Public Administration Reforms*. Preparado para o governo da Federação Russa por Nick Manning e Neil Parison, com Kathy Lalazarian, Jana Orac e Jeff Rinne. Washington, DC, Banco Mundial, 2005, mimeo.
- Shetreet, Shimon. Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges, in Shimon Shetreet; Jules Deschênes (eds.), *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht: Nijhoff, 1985.
- Shirley, Mary M. Institutions and Development, in Claude Ménard; Mary M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Nova York: Springer, 2005.
- Shome, Parthasarathi. La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto de la administración. Trabalho apresentado no XI Seminário Regional sobre Política Fiscal, realizado de 25 a 28 de janeiro. Brasília, DF, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 1999.
- Shugart, Matthew Soberg; Stephan Haggard. Institutions and Public Policy in Presidential Systems, in Stephan Haggard; Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*. Nova York: Cambridge University Press, 2001.
- Sousa, Mariana. Judicial Reforms, the PMP and Public Policy. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005, mimeo.
- Spiller, Pablo T., Ernesto Stein; Mariano Tommasi. Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003, mimeo.
- Spiller, Pablo T.; Mariano Tommasi. The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina, *Journal of Law, Economics and Organization* 19(2), 2003, p. 281-306.
- \_\_\_\_\_. The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities, in Claude Ménard; Mary M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Nova York: Springer, 2005.
- Stein, Ernesto; Mariano Tommasi. 2005. Democratic Institutions, Policymaking Processes and the Quality of Policies in Latin America. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005, mimeo.

- Swanson, David L. Transnational Trends in Political Communication: Conventional Views and New Realities, in Frank Esser; Barbara Pfetsch (eds.), *Comparing Political Communication: Theories, Cases, and Challenges*. Nova York: Cambridge University Press, 2004.
- Tate, C. Neal. Comparative Judicial Review and Public Policy: Concepts and Overview, in Donald W. Jackson; C. Neal Tate (eds.), *Comparative Judicial Review and Public Policy*. Westport, CT: Greenwood, 1992.
- Tommasi, Mariano. *Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s*. Documento de trabalho n° 147. Stanford, CA, Center for Research on Economic Development and Policy Reform – Stanford University, 2002.
- Torero, Máximo; Alberto Pascó-Font. *El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú*. Documento de trabalho n° 35. Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), 2001.
- Tsebelis, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- Urrutia, Miguel. On the Absence of Economic Populism in Colombia, in Rudiger Dornbusch; Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Vargas, Jorge Enrique. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, in Miguel Gandour; Luis Bernardo Mejía (eds.), *Hacia el rediseño del Estado: análisis institucional, reformas y resultados económicos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Tercer Mundo Editores, 1999.
- Vispo, Adolfo. *Los entes de regulación: problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1999.
- Weaver, R. Kent; Bert A. Rockman (eds.). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1993.
- Werneck, Rogério L. F. *Tax Reform in Brazil: Small Achievements and Great Challenges*. Documento de trabalho n° 83. Stanford, CA, Center for Research on Economic Development and Policy Reform-Stanford University, 2000.
- Wikipedia. Sales Tax, 2005. Disponível no site [http://en.wikipedia.org/wiki/Sales\\_tax](http://en.wikipedia.org/wiki/Sales_tax).
- Winer, Stanley L.; Walter Hettich. The Political Economy of Taxation: Positive and Normative Analysis When Collective Choice Matters, in Charles K. Rowley; Friedrich Schneider (eds.), *The Encyclopedia of Public Choice*, v. 1. Dordrecht: Kluwer Academic, 2003.
- Zuñanic, Laura; Mercedes Iacoviello. El rol de la burocracia en el PMP en América Latina. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005, mimeo.



---

# Lista de siglas

<b>AD</b>	Acción Democrática (Venezuela)
<b>AHCIET</b>	Associação Hispano-Americana de Centros de Pesquisa e Empresas de Telecomunicações
<b>ANCAP</b>	Administração Nacional de Combustíveis Álcool e Portland (Uruguai)
<b>ANEF</b>	Agrupação Nacional de Empregados Fiscais (Chile)
<b>ANMEB</b>	Acordo Nacional para a Modernização da Educação Básica (México)
<b>ANTEL</b>	Administração Nacional de Telecomunicações (Uruguai)
<b>APRA</b>	Alianza Popular Revolucionaria (Peru)
<b>ASIES</b>	Associação de Pesquisa e Estudos Sociais (Guatemala)
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>CAF</b>	Corporação Andina de Fomento
<b>Caricom</b>	Comunidade do Caribe
<b>CEN</b>	Comitê Executivo Nacional (México)
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<b>CERES</b>	Centro de Estudos da Realidade Econômica e Social (Uruguai)
<b>CGT</b>	Confederação Geral do Trabalho (Argentina)
<b>CIEN</b>	Centro de Pesquisas Econômicas Nacionais (Guatemala)
<b>Cieplan</b>	Corporação de Estudos para a América Latina (Chile)
<b>Cinve</b>	Centro de Pesquisas Econômicas (Uruguai)
<b>CNT</b>	Comissão Nacional de Telecomunicações (Argentina)
<b>Cofins</b>	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Brasil)
<b>Consed</b>	Conselho Nacional de Secretários da Educação (Brasil)
<b>COPEI</b>	Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (Venezuela)
<b>CPMF</b>	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (Brasil)
<b>CTC</b>	Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A.
<b>CTE</b>	Comissão de Tarifas Elétricas (Peru)
<b>CTM</b>	Confederação de Trabalhadores do México
<b>CTV</b>	Confederação de Trabalhadores da Venezuela
<b>DAS</b>	Direção e Assessoramento Superiores (Brasil)
<b>ENAP</b>	Escola Nacional de Administração Pública (Brasil)
<b>ENTEL</b>	Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A.
<b>ESAF</b>	Escola de Administração Fazendária (Brasil)
<b>Fedesarrollo</b>	Fundação para a Educação Superior e o Desenvolvimento (Colômbia)
<b>FIEL</b>	Fundação de Pesquisas Econômicas Latino-Americanas (Argentina)
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FONID</b>	Fundo Nacional de Incentivo Docente (Argentina)
<b>FRG</b>	Frente Republicana Guatemalteca
<b>FSE</b>	Fundo Social de Emergência (Brasil)
<b>Fusades</b>	Fundação Salvadorenha para o Desenvolvimento Econômico e Social

<b>GCR</b>	Relatório de Competitividade Global
<b>ICE</b>	Instituto Costa-Riquenho de Eletricidade
<b>ICMS</b>	Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (Brasil)
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IEMA</b>	Imposto às Empresas Mercantis e Agropecuárias
<b>INCAE</b>	Instituto Centro-Americano de Administração de Empresas (Costa Rica)
<b>IPC</b>	Índice de preços ao consumidor
<b>IPES</b>	Relatório de Progresso Econômico e Social
<b>IPI</b>	Imposto sobre produtos industrializados
<b>IUSI</b>	Imposto Único sobre Imóveis
<b>IVA</b>	Imposto sobre o valor agregado
<b>JLP</b>	Partido Trabalhista da Jamaica
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Brasil)
<b>MVR</b>	Movimento Quinta República (Venezuela)
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>ONG</b>	Organização não-governamental
<b>OSINERG</b>	Organismo Supervisor do Investimento em Energia (Peru)
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional (México)
<b>PELA</b>	Projeto de Elites Latino-Americanas
<b>PPF</b>	Processo de formulação de políticas
<b>PIB</b>	Produto interno bruto
<b>PJ</b>	Partido Justicialista (Argentina)
<b>PLN</b>	Partido Liberação Nacional (Costa Rica)
<b>PNP</b>	Partido Nacional Popular (Jamaica)
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática (México)
<b>PRI</b>	Partido Revolucionario Institucional (México)
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores (Brasil)
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>PUSC</b>	Partido da Unidade Social Cristã (Costa Rica)
<b>SNCF</b>	Sistema Nacional de Coordenação Fiscal (México)
<b>SNED</b>	Sistema Nacional de Avaliação do Desempenho Docente (Chile)
<b>SRF</b>	Secretaria da Receita Federal (Brasil)
<b>SUBTEL</b>	Subsecretaria de Telecomunicações (Chile)
<b>Undime</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Brasil)
<b>URD</b>	Unión Republicana Democrática (Venezuela)
<b>UTE</b>	Administração Nacional de Usinas e Transmissões Elétricas

## DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Depois de trabalhar como profissional no campo do desenvolvimento durante os últimos 20 anos, leio com gosto este livro do BID, que é estimulante, inovador e acerta em cheio no alvo. Os formuladores de políticas públicas na América Latina se beneficiarão enormemente com este exercício de alta qualidade em economia política das políticas públicas. Em vez de ser empurrados para o atoleiro da implementação de uma lista interminável de “políticas ótimas”, que vão contra o clima político e as percepções populares, ensina-se-lhes como aproveitar as oportunidades para obter resultados positivos das políticas. É uma grande contribuição.

**Alejandro Foxley**

*Senador e ex-Ministro da Fazenda do Chile*

Este relatório mostra que o processo político que sustenta a reforma econômica não é menos importante que o conteúdo da reforma, e que talvez seja ainda mais importante. Como tal, representa um avanço genuíno no pensamento das instituições multilaterais de desenvolvimento.

**Dani Rodrik**

*John F. Kennedy School of Government, Universidade de Harvard*

O Banco Interamericano de Desenvolvimento tem estado na vanguarda das tentativas sistemáticas de compreender a situação da economia dos países latino-americanos. Em consequência, suas incursões na política da política econômica são particularmente relevantes. Neste livro fascinante, o BID transcende os limites de uma simples análise das políticas desejáveis e das reformas necessárias para explorar a maneira pela qual o processo político afeta as políticas de governo. Examina a forma em que as instituições eleitorais e legislativas, as burocracias, os sistemas jurídicos e as pressões de grupos sociais influem em importantes políticas públicas na região. Este livro valioso mostra que não podemos compreender a realidade econômica atual da América Latina nem pensar seriamente em melhorá-la sem uma análise sistemática e rigorosa da economia política da formulação da política econômica da América Latina.

**Jeffry Frieden**

*Departamento de Governo, Universidade de Harvard*

Esta obra constitui um esforço sistemático e de alto nível para compreender a forma pela qual as regras e costumes do jogo político influem na capacidade dos governos da América Latina para adotar efetivamente boas políticas econômicas e sociais. Este livro é um instrumento muito importante para compreender que os obstáculos para o desenvolvimento são principalmente de natureza política.

**César Gaviria**

*Ex-Secretário-geral da OEA e ex-Presidente da Colômbia*



**Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Washington, D.C., 20577

1300 New York Ave., N.W.

Estados Unidos da América

[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)



**EDITORIA  
CAMPUS**

Uma empresa Elsevier  
[www.campus.com.br](http://www.campus.com.br)

ISBN: 978-85-352-2078-0

