

Interpretações sobre os processos políticos latino-americanos. Brasil e Argentina em perspectiva comparada

*Vicente Palermo*¹

Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires – Argentina

Resumo

Neste trabalho, examina-se à luz de pesquisas, análises e ensaios dedicados aos processos políticos argentino e brasileiro recentes, a literatura dominante na interpretação dos regimes políticos latino-americanos. Postula-se a existência de diversas correntes interpretativas, que acompanham uma trajetória na qual ambos países sofrem três grandes inflexões – o restabelecimento do regime político democrático; a profunda transformação de seu modelo de organização econômico-estatal; uma mudança relevante de suas instituições públicas. Discute-se a validade das interpretações da corrente analítica vigente e se conjectura sobre a possível configuração de uma nova corrente interpretativa.

Abstract

This article examines – in the light of studies, analyses and essays upon the recent Argentinian and Brazilian political processes – the dominant literature on the interpretation of the Latin American political regimes. It postulates the existence of several interpretative currents which accompany a route where both countries suffer three great inflections: the reestablishment of the democratic political regime; the deep transformation of the adopted economical organizational model of the present analytic current and think over a possible configuration of a new interpretative current.

The paper is divided into two parts. In the first, which is published

¹ Pesquisador Independente do Conicet, Argentina/Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires. Uma versão prévia deste trabalho foi apresentada no XXI Congresso Internacional da Latin America Studies Association, Chicago, e no David Rockefeller Center For Latin American Studies, Harvard University, sep.1998. O autor agradece os comentários a essa versão feitos em ambas ocasiões, assim como aqueles de Cláudio Gonçalves Couto, Paulo Krichke, Marcos Novaro e Victoria Murillo.

O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira, que se publica neste número da revista, se discutem os traços da política e das instituições democráticas no Brasil e na Argentina. Na segunda, a ser publicada no próximo número, se analisa o desempenho dessas instituições no que diz respeito às mudanças econômicas e estatais, e algumas conclusões gerais são apresentadas

Palavras chave: regimes políticos latino-americanos; política argentina; política brasileira; democracia e reformas estruturais.

in this issue, it discusses the traces of politics and democratic institutions in Brazil and Argentina. In the second part (to be published in the next issue), we analyse the performance of these institutions with regard to the economic and state changes and come to some general conclusions.

Keywords: Latin American political regimes; Argentinian politics; Brazilian politics; democracy and structural reforms.

I. Introdução

Continua a política latino-americana assolada por seus males históricos tais como o populismo e o clientelismo? São os atuais regimes políticos da América Latina pouco mais que maquinarias autoritárias de tomada de decisões dissimuladas com a roupagem democrática do voto universal? Padecem os estados latino-americanos de um déficit crônico de efetividade e eficiência? Seguem as instituições políticas latino-americanas uma trajetória que diferencia claramente seus cenários futuros previsíveis, daqueles das democracias dos países capitalistas desenvolvidos?

A literatura dominante dá uma resposta afirmativa a todas estas perguntas. Aqui não pretendemos refutar seus argumentos, mas sim examiná-los à luz de pesquisas, análises e ensaios dedicados aos processos políticos argentino e brasileiro recentes (incorporando algumas referências a outros países latino-americanos). De modo complementar, aventuramos algumas conjecturas sobre a evolução recente das interpretações da literatura especializada.

Numa perspectiva ampla, Argentina e Brasil, a nosso ver, percorrem desde princípios dos anos 80 uma trajetória complexa, na qual sofrem três grandes inflexões: a primeira é o restabelecimento do regime político democrático (transição e consolidação), a segunda é a profunda transformação de seu modelo de organização econômico-estatal e a terceira (certamente menos avançada), corresponde a uma mudança relevante de suas instituições públicas. Nas raízes deste processo estão presentes diversos fatores: crises profundas, incentivos institucionais, opções de atores políticos, interesses de grupos organizados, valores sociais. O modo como estes fatores se conjugaram nos fala de um sugestivo desempenho das instituições políticas democráticas e do protagonismo de atores propriamente políticos, como as lideranças, os partidos e as coalizões. A concretização destas inflexões, talvez justifique um moderado otimismo no que se refere ao futuro de ambos países, tanto em termos da qualidade de sua democracia, quanto no que diz respeito a suas possibilidades de crescimento econômico e equidade social.

Acompanhando o cumprimento dessas três inflexões, na literatura acadêmica produzida em ou sobre América Latina podem ser identificadas diferentes correntes interpretativas. Uma conjectura que levantaremos aqui é que presenciamos a emergência de uma nova corrente interpretativa que, por um lado, proporciona certo fundamento analítico àquela moderado otimismo e, por outro, tende a considerar os processos e as instituições políticas latino-americanas *menossui-generis* do que costuma estimá-los a corrente precedente.

A política e as instituições democráticas na América Latina

O espírito dominante entre os protagonistas da transição desde as ditaduras esteve fortemente marcado pela crença na virtude reparadora da democracia. O mundo acadêmico acompanhou este estado de espírito com alguma ambivalência. Por um lado, esforçou-se em identificar, nos legados deixados pelos regimes autoritários em retirada, severas limitações “estruturais” à capacidade de ação reformista dos atores democráticos. Por outro, o mapa interpretativo e os instrumentos conceituais com os quais se estimavam as possibilidades de ação, organizados nos códigos de valorização da questão democrática e de fortalecimento da sociedade civil, manifestava confiança na factibilidade de aprofundar a democracia, em suas dimensões tanto política quanto social. Por fim,

participavam de uma perspectiva que padecia de certa inclinação teleológica, na medida em que um de seus supostos fortes era que nossos países se moviam (avançando, retrocedendo ou detendo-se, segundo o caso) dentro de um caminho cujo ponto virtual de chegada era o das democracias ocidentais (países desenvolvidos).

Este estado de espírito durou pouco. Fez-se patente que os problemas estavam “aquém” das limitações estruturais que obstaculizavam a ação das forças democráticas. Era visível que as dificuldades de desempenho dos atores políticos radicavam em si mesmos e no mundo político-cultural no qual se moviam. E que problemas apenas entrevistados até então, como a crise fiscal e o endividamento externo, constituíam um formidável impacto negativo.

Uma vez que nos dois países se manifestaram essas dificuldades dos novos governos para lidar com a agenda política e econômica, ganharam força interpretações que procuravam explicá-las. Destacavam a debilidade da rede de atores e instituições submetida aos desafios daquela agenda. Se a recuperação das instituições democráticas era já um fato, isto não permitia em absoluto dar como certa a existência de atores políticos e sociais em condições de utilizar suas estruturas formais de um modo adequado. Dado que as dificuldades eram em grande parte comuns, enquanto o panorama político-institucional dos países não o era tanto, diferentes autores optaram por enfatizar distintos diagnósticos conceituais segundo o caso. Assim, alguns notaram a extrema fragmentação do sistema de partidos brasileiro – traço que identificaram como um incontornável obstáculo à governabilidade – e outros destacaram os robustos legados populistas e movimentistas da Argentina – que se considerou uma muralha às práticas de negociação e compromisso necessárias. Mas, em geral, as distintas percepções pareciam coincidir: se a consolidação do regime político-democrático dependia do funcionamento de suas instituições em termos de autoridade e mediação, daqueles traços se seguia um funcionamento deficiente destas instituições. Por conseguinte, a consolidação continuava uma questão pendente.

Logo resultou que a crise econômica e estatal – dramaticamente aberta nos anos 80 – era duradoura e sua superação dependeria de algo mais que de acomodamentos macroeconômicos conjunturais. A brecha entre a magnitude da tarefa, por um lado, e os recursos institucionais disponíveis para encará-la, por outro, se fez manifesta, e em muitas análises dominou o pessimismo.

O princípio dos anos 90, as experiências de Alfonsín e Sarney, as graves dificuldades dos estágios iniciais do governo de Menem, e o colapso da gestão de Collor, apresentavam-se entre os pontos mais nítidos de um panorama latino-americano no qual, com poucas exceções, os políticos democráticos pareciam debater-se em crises de governabilidade virtualmente insuperáveis. Na opinião pública, embora o descrédito se concentrasse na ‘classe política’, de algum modo as próprias instituições democráticas se encontravam em crise. O profundo ceticismo sobre as capacidades do regime democrático que registram alguns autores para a Argentina depois do governo de Alfonsín, pode-se estender sem dificuldades a outros países da região. Neste sentido, os rendimentos comparados *vis-a-vis* regimes autoritários anteriores eram mais que duvidosos, e contribuíam para realçar perigosamente a experiência chilena. Se, apesar de tudo, os regimes democráticos sobreviviam, nunca como então seu caráter imputado *by default* por ausência de alternativas viáveis parecia confirmar-se.

A penúria de recursos políticos resultava de um conjunto de características presentes em maior ou menor intensidade conforme o país:

- estado débil, incapaz de constituir-se como centro de autoridade política em condições de organizar um espaço contratual para interações, ora de forma pluralista, ora de forma neo-corporativa;
- estrutura de incentivos institucionais com baixos estímulos à cooperação e à formulação e implementação sustentada das decisões governamentais;²
- sistema de partidos, demasiado fragmentado e dominado por elites tradicionais e “polítiquesos famintos”, ou afetado por tradi-

² Este enfoque se expressa em duas linhas de análise. Uma delas é o debate sobre o regime político que dominou, sobretudo no Brasil, as preocupações de muitos intelectuais durante parte dos anos 80 e 90: presidencialismo ou parlamentarismo? Os defensores do parlamentarismo entendiam que o regime presidencialista era demasiado rígido frente aos desafios que se colocavam. Para os termos deste debate, ver para o caso brasileiro, por exemplo, Boito Jr.(1993), e para o caso argentino Consejo para la Consolidación de la Democracia (1988). A outra linha de análise complexifica os termos da discussão ao dar maior centralidade a outras variáveis como a legislação eleitoral e partidária. Nesta linha, por exemplo, Mainwaring (1993) destaca as dificuldades que oferece a equação presidencialismo/multipartidarismo fragmentado/representação proporcional. De qualquer forma, estas análises concordavam em que esses incentivos facilitavam a quebra institucional ao dificultar mudanças de política. Posteriormente, atenuou-se a ênfase preditiva, mas manteve-se seu sentido: presidencialismo vinculado à falta de capacidade de governo.

- ções movimentistas e hegemônicas que se prestavam pouco e mal às transações políticas necessárias;
- atores corporativos de escassa abrangência e baixas capacidades de comprometer a suas bases organizacionais, dependentes do Estado e simultaneamente penetrantes no mesmo, por conseguinte com grande capacidade defensiva frente a iniciativas de mudanças;
 - sociedade escassamente civil, desarticulada através de toda a gama possível de vínculos de clientelismo e particularismo que atavam-na à esfera política e à estatal;
 - esfera política dominada por legados cesaristas tanto no que diz respeito às orientações e estilos de ação dos atores coletivos quanto ao que se refere à cultura política, na qual se revelavam seus nexos com aquela sociedade limitadamente civil.

Com o agravamento da crise como tela de fundo, diferentes estudos coincidiam num diagnóstico centrado nas dificuldades dos sistemas políticos e nos efeitos traumáticos que, para a institucionalidade democrática, poderiam derivar-se destas dificuldades. Brevemente, tratava-se do seguinte: as características enumeradas se elevavam como obstáculos formidáveis para que os atores pudessem pôr em movimento e sustentar — isto é, decidir, formular e implementar — cursos efetivos de ação; estes bloqueios recorrentes do processo decisório se faziam visíveis nos fracassos dos novos governos democráticos para constituir maiorias estáveis que sustentassem políticas consistentes e duradouras. A saída destes ateliéis tinha lugar através do emprego de expedientes, que consistiam em remédios piores do que a enfermidade: o ‘decisionismo’ e a surpresa. Como em um círculo vicioso, a oportunidade para levar a cabo este curso de ação política rudimentar, devia-se às crises geradas pela conjunção, nefasta, entre baixas capacidades e fortes desafios.

Sob esta ótica, foram lidos de forma crítica os processos políticos de formulação e implementação dos planos estabilizadores de meados dos anos 80 na Argentina e no Brasil. A idéia dominante em parte da literatura era que o recurso “fácil” que os políticos estavam empregando, tomando em conta aquelas dificuldades, e para dar uma resposta às urgências de curto prazo, era o de organizar uma forte e excludente concentração de poderes decisórios na autoridade executiva, de modo tal a pôr em ação processos eminentemente discrecionários de formula-

ção. Para isto, os presidentes se valiam tanto de instrumentos institucionais preexistentes nas constituições e nas práticas estabelecidas do presidencialismo latino-americano, como dos legados político-culturais plebiscitários familiares às tradições populares.³

A descrição complementar dos processos que tinham lugar na esfera política se vinculava precisamente a estes legados. O aprofundamento da crise econômica e fiscal, e a incapacidade dos atores políticos (em especial os partidos e as instituições parlamentares) de dar respostas, junto ao impacto negativo que impunham sobre a vida política dos executivos, ao entrar neste caminho decisionista, agravavam uma crise de representação de raízes profundas. E no bojo desses vazios institucionais e de representação ressurgiam com toda força, porém com novas aparências, formas identitárias populistas.

Assim, emergiam na literatura as figuras conceituais de **democracia híbrida**, **democracia delegativa**, **democracia by default**, **movimentismo**, **neopopulismo**, **minimalismo**, entre muitas outras, que procuravam definir o sentido geral do que estava ocorrendo.⁴ Explicavam, como duas caras de uma mesma moeda, os graves problemas e as más soluções: as dificuldades dos atores em alcançar consensos de ação a partir do uso interativo das instituições democráticas, tinham por contrapartida a crise do sistema de representação, o esvaziamento institucional e a emergência do decisionismo, centrado no Executivo e respaldado no emprego sistemático dos recursos de exceção.⁵

As presidências de Carlos Menem e Fernando Collor pareciam proporcionar uma clara confirmação a esta interpretação. Com o res-

³ Uma discussão sobre o presidencialismo latino-americano que recupera em grandes linhas o debate sobre a questão pode ser vista em SERRAFERO (1991).

⁴ Democracia híbrida em MALLOY (1993); e democracia delegativa em O'DONNELL (1994a); *democracy by default* (1991); e *movimentismo* em ALBERTI (1996); neopopulismo em ROBERTS (1995); minimalismo em CAVAROZZI (1994). De qualquer modo, as referências bibliográficas nesta e na seguinte nota são apenas ilustrativas, de nenhum modo exaustivas.

⁵ SANTOS (1997) nos brinda com um resumo ilustrativo desta linha interpretativa (bastante paradoxal, por outro lado, dado que seu trabalho aponta uma luz em um sentido diferente): "Embora se distingam de várias maneiras, as concepções de O'DONNELL e MALLOY acerca das novas democracias latino-americanas apontam, em comum, para regimes políticos que combinam eleições democráticas institucionalizadas e práticas autoritárias... Nesse contexto, as relações Executivo-Legislativo tornam-se cruciais. Um padrão frequentemente conflituoso entre os dois Poderes tenderá a reforçar as arenas decisórias localizadas em burocracias relativamente encapsuladas em detrimento do Parlamento, com conseqüências óbvias para os rumos da democracia em construção."

paldo do voto popular e uma extensa demanda de governo, ambos concentraram rapidamente o poder decisório disperso nas instituições, atribuindo-se o mandato de escolher rumos de forma solitária e sem perder tempo em prestar contas. Personalidades tipicamente populistas, fizeram da retórica anti-política e anti-partidos o eixo de legitimação de seu estilo de tomada de decisões em um contexto de vazio de representação. A origem democrática de governantes que, no entanto, exerciam suas funções mediante o emprego de um conjunto de procedimentos não democráticos, não somente corroborava as hipóteses daquelas análises senão que, para os mais aventureiros, apontava o surgimento de um **tipo de regime** político democrático especificamente latino-americano, um novo “animal político”.

Ocorria então a convergência de duas linhas analíticas diferentes. A primeira discute as dificuldades para a consolidação democrática e acabamos de descrevê-la sucintamente. A segunda aborda a relação entre os processos de modernização social e a democracia e, mais recentemente, os vínculos entre as reformas estruturais *market-oriented* e a democracia. Esta convergência constitui uma terceira corrente interpretativa, atualmente dominante, sobre os regimes democráticos latino-americanos.

Antes da convergência acima mencionada, é possível identificar ao menos duas correntes interpretativas sobre a relação entre a democracia e a modernização no contexto latino-americano. A primeira, de longa data, é a de um pessimismo de corte estruturalista, que dominou as melhores análises dos processos políticos latino-americanos que antecederam a implantação de autoritarismos de diferente cunho no Brasil e no Cone Sul, e pode-se ilustrar com autores como Gino Germani, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto e Guillermo O'Donnell. Em oposição a enquadramentos analíticos considerados como mais lineares ou estáticos que sustentavam a afinidade eletiva entre as sociedades modernizadas e o regime democrático,⁶ estes autores destacavam uma sorte de tensão estrutural insolúvel entre a dinâmica dos processos de modernização e a democracia.⁷ Sobre a crista desta onda, e como parte da mesma, terá vigência posteriormente uma abordagem interpretativa mais dura, que postula uma incompatibilidade entre a democracia e as reformas

⁶ LIPSET é o autor mais característico desta corrente.

⁷ Por certo esta discussão não é exclusivamente latino-americana; uma previsão exaustiva pode ser vista em KOHLI (1986).

estruturais *market oriented*, e que encontrará na ditadura de Pinochet a validação de seus supostos.⁸

A segunda corrente é a do ceticismo analítico que presidiu a literatura *friendly-market*, que estudou o desempenho dos primeiros governos na cena das transições democráticas. Estes governos procediam, por ensaio e erro, subordinando a gestão econômica à racionalidade política da transição. Com frequência, perdiam a capacidade de comando das variáveis macroeconômicas e fiscais, ou de sustentar sua própria agenda. Seus apertos foram interpretados como indicadores de uma baixa probabilidade de que as democracias pudessem responder efetivamente à inevitável agenda de reformas pendentes. Isto, por sua vez, semeava dúvidas sobre a própria estabilidade democrática na região.⁹

Aos trancos e barrancos, porém, nossas democracias conseguiram manter-se de pé (e inclusive caminhar). E na agenda dos governos, os programas de ajuste estrutural foram alcançando maior centralidade. Assim sendo, a terceira corrente consistiu, em essência, em identificar quais elementos autoritários que os governantes democráticos punham em movimento para implementar suas agendas.¹⁰ O ceticismo anterior não estava tão justificado, e era necessário explicar como, no contexto democrático, os governos, apesar de tudo, podiam levar a cabo aqueles programas. Foram postas na ordem do dia as noções de isolamento e “blindagem” dos executivos, graças a equipes de tecnocratas extremamente coesos.¹¹ Se destacava que a articulação entre “um líder mais que um político” e um *change team* com unidade de concepção e ação, proporcionava tanto os níveis de autonomia governamental em relação ao mundo dos interesses, quanto um projeto de desenvolvimento de longo prazo (ambos indispensáveis para sustentar um amplo programa de transformações estruturais). **Tais**

⁸ Em palavras de MALLOY (1993), “Faz tempo que o governo de Pinochet no Chile demonstrou a afinidade entre reestruturação econômica neoliberal e autoritarismo”. Este ponto de vista também é tratado em WATERBURY (1992).

⁹ Diversos trabalhos de HAGGARD e KAUFMAN discutem esta questão. Nas compilações de Joan Nelson vários artigos são ilustrativos.

¹⁰ “O atual cenário latino-americano revela uma realidade mais multifacética, na qual um estilo autoritário de governo se desdobra no marco de democracias compreendidas quase exclusivamente em termos eleitorais” (MALLOY)

¹¹ Em TORRE (1993) se discute esta questão, assim como em outros trabalhos do mesmo autor. Outra vez, trabalhos posteriores de HAGGARD e KAUFMAN estão entre os melhores neste caminho analítico.

noções eram, assim, extraídas de experiências autoritárias onde, mais claramente, haviam sido detectadas,¹² e agora inseridas na rede das instituições formais da democracia como uma explicação daqueles desempenhos algo inesperados.

Esta corrente interpretativa surgiu de um marco teórico no qual elementos da escola de escolha racional se combinavam solidamente com elementos da mais clássica escola de formulação de políticas públicas. E convergia, já dissemos, com a corrente analítica que, tendo por norte a consolidação democrática, entendia que na região havia democracias que se institucionalizavam, mas cuja institucionalização era radicalmente diferente, em conteúdo e direção, ao esperado pelas análises dominadas por um traço teleológico que tinha como referência as democracias liberais do Ocidente.¹³ Esta convergência estabelece os parâmetros que **são atualmente dominantes na interpretação dos processos políticos latino-americanos** – e entre eles os de Argentina e Brasil.¹⁴

Em outros trabalhos discutimos como embora Menem e Collor tenham encabeçado governos que abraçaram programas de reformas estruturais e adotaram estilos de gestão parcialmente semelhantes, sua sorte política foi muito distinta.¹⁵ Entre os fatores que contribuem a explicar a diferença estão suas opções de liderança e a leitura que fizeram com base nas mesmas dos elementos político-institucionais mais duradouros dentro dos quais deviam mover-se. De tal forma, se à primeira vista as gestões de Collor e Menem pareciam ajustar-se como uma luva às diferentes metáforas interpretativas dominantes na terceira corrente, vemos que estas semelhanças, embora sugestivas, são apenas superficiais.

A análise comparativa destas gestões (e seus desenlaces) é uma boa via de entrada para abrir uma discussão sobre estas metáforas e, talvez, sugerir elementos que configurem algumas novas. Começemos pelo papel da política em si mesma: estas gestões nos falam de uma política **mínima** no marco de vazios de representação? De “esforços equivocados”?

Collor, apresentando-se a si mesmo como um *outsider* em relação à classe política e os partidos, considerou-se referendado por uma campanha eleitoral na qual desfraldou em tons retóricos populistas bandeiras fa-

¹² Ver PIÑEIRA (1994), ao respeito.

¹³ O'DONNELL (1996).

¹⁴ Uma revisão geral da literatura dominante e uma análise com base na mesma pode ser encontrada em MUNCK e PALERMO (1998).

¹⁵ Ver PALERMO (1997b e 1998a).

miliares na região: uma retumbante promessa de acabar com a corrupção e os privilégios dos políticos e dos grupos amparados pelo Estado. Já presidente, Collor consumou um autêntico mergulho no decisionismo. Isto, e seu abraço ao paradigma neoliberal, aproximavam-no dos parâmetros com que Menem havia organizado sua gestão de governo. E, com efeito, tanto no terreno macroeconômico (Plano Collor) quanto no das reformas estruturais (abertura comercial e reforma administrativa) se colocaria em evidência um estilo de *policy* drasticamente unilateral.

No entanto, o modo como cada presidente alicerçou a concentração de capacidade decisória foi notavelmente distinto. Collor e Menem não somente partiram com uma relação de forças muito diferente no Congresso (uma distribuição bem mais favorável ao segundo em ambas câmaras), mas também – o ponto na verdade relevante – em gritante contraste com Collor,¹⁶ Menem prestou grande atenção à política de coalizões, tanto no Congresso quanto fora do mesmo, ao longo de toda sua gestão.¹⁷ A experiência desses anos torna patente que a existência de apoios partidários no Congresso não somente é necessária devido aos requerimentos constitucionais em matéria de produção legislativa ordinária; mas também é indispensável para o uso de recursos de exceção.¹⁸ Neste sentido, poderíamos dizer que enquanto o emprego de instrumentos decisionistas com Collor foi indicativo de debilidade política, no caso de Menem o foi de força: a força política que provém de uma coalizão de governo em funcionamento.¹⁹

¹⁶ Como foi bem observado, “foi mínima a ação do presidente Collor no sentido de fortalecer seu partido, ou de ampliar sua base de sustentação no Parlamento...” (NICOLAU, 1996).

¹⁷ Distintos aspectos da política de coalizões do governo Menem são discutidos em GERCHUNOFF e TORRE (1996); PALERMO e NOVARO (1996); GIBSON e CALVO (1997).

¹⁸ Como observou com precisão TORRE (1997), “...os níveis mais elevados de autonomia institucional da presidência... precisam do respaldo estável de coalizões de governo para ser duradouramente efetivos”.

¹⁹ Como é bem conhecido, o presidente argentino aproveitou o clima inicial de crise para arrancar do Parlamento uma inédita delegação de faculdades. Quando o clima de crise inicial dissipou-se, no entanto, Menem já não encontrou nos blocos peronistas de ambas Câmaras a mesma disposição a delegar faculdades legiferantes. Foi neste contexto que o presidente apelou, com maior intensidade que antes, ao recurso dos decretos de necessidade e urgência (na verdade já com bastante frequência utilizados desde o início de seu mandato e extra-constitucionais até a reforma de 1994). E foi ali onde se colocou à prova a solidez da coalizão governamental, porque o decisionismo do presidente de nenhuma forma teve como consequência a desagregação de seu respaldo parlamentar, um bloqueio inflexível das iniciativas de lei ou o rechaço (tecnicamente possível) dos decretos.

Collor não tardou muito em entrar na escalada do conflito institucional augurada pela literatura da terceira corrente. Parecia um exemplo quase textual de “democracia delegativa” – a não ser porque, longe de dar forma a um novo regime político, sua gestão foi fugaz.²⁰ Foi sucedido, ao cabo do interregno de Itamar Franco, por Fernando Henrique Cardoso. Um dos traços salientes da nova gestão presidencial é a primordial importância outorgada à política de coalizões. Com Fernando Henrique, como com Menem, o emprego dos recursos decisionistas se respalda na estabilidade dada por uma política de coalizões. Em termos de estilo de tomada de decisões, apesar deste traço comum, ambos presidentes apresentam substanciais diferenças. Estas, porém, novamente, dependem de rendimentos políticos, neste caso de statecraft: de leituras apropriadas das diferentes morfologias políticas de ambos países.²¹ Daí que tenha pouco sentido, em nosso entender, especular no ar sobre o significado dos instrumentos decisionistas em diferentes gestões de governo, constatando sua presença e comparando apenas seus algarismos, exercícios analíticos que levam a equiparar Menem com Collor, com Fujimori e... até com Pinochet.²² O emprego dos recursos de exceção (de distinto tipo, incluindo a delegação de competências legislativas pelo Congresso ao Executivo) não nos fala das mesmas coisas em diferentes contextos político-institucionais, como o de Collor, o primeiro governo de Menem, seu segundo governo, ou a gestão de Cardoso.

O contraste destas gestões também nos permite ver, de modo distinto ao atualmente em voga, outra faceta da política: a relação que se estabelece entre liderança, instituições e representação. Trata-se da questão do “neopopulismo”. Um olhar sugestivo da literatura contemporânea sobre a América Latina conecta populismo e neoliberalismo, tanto no âmbito político quanto econômico.²³ Este enfoque se refere a uma “afinidade inesperada” entre ambos fenômenos e nos mostra “a emergência

²⁰ Fugacidade que não resulta convincente vincular de modo puro e simples à rejeição pública da corrupção. Esta rejeição acompanhou a Menem e os efeitos não foram os mesmos. A jugacidade indica a fragilidade destes fenômenos político inteiramente “delegativos”.

²¹ Desenvolvemos esta discussão em PALERMO (1997b e 1998a).

²² No caminho aberto por O'DONNELL (para quem Argentina, Brasil e Peru encarnariam democracias delegativas) diversos autores têm desenvolvido esta comparação. CAMOU (1996), por exemplo, expressa que “Com as diferenças do caso, a intencionalidade ‘delegativa’ de Menem aproxima-o ao estilo de governo que Pinochet, Salinas de Gortari ou Fujimori puseram em prática em seus respectivos países.”

²³ KVATERNIK (1992), FAUCHER et al. (1993), CORRALES (1994), WEYLAND (1996), ROBERTS (1995), discutem distintos aspectos desta questão.

de novas formas de populismo que são compatíveis com, e complementares, às reformas neoliberais”.²⁴ No que refere a detectar a presença deste vínculo político inédito, o aporte é indiscutível. Mas parte dessa literatura é tributária de uma visão sesgada do populismo: uma leitura “peruanizada”, segundo a qual o populismo renasce em contextos de vazio institucional e reproduz essa desinstitucionalização. O problema não se refere à descrição do populismo peruano sugerida porque, com efeito, ele parece haver tido essa pauta, mas sim à pretensão de identificar os neopopulismos latino-americanos *in toto* com a mesma. Assim, numa discussão que emprega o caso peruano para extrair expressamente conclusões supostamente válidas para América Latina, afirma-se que “esta nova e mais liberal variante do populismo está associada à quebra de formas institucionais de representação política, que se registra habitualmente durante períodos de transtorno social e econômico”.²⁵

Em contraste com a identificação do populismo de Fujimori e, talvez, outros populismos latino-americanos contemporâneos, postulamos aqui, sem pretensão de generalidade (conseqüentes com a norma de não identificar “processos latino-americanos” sem distinguir entre casos), a existência de uma segunda “afinidade inesperada”. Desta vez, entre populismo e institucionalização.²⁶ Fundamenta-a no papel que cumpriu no processo político argentino recente o populismo em combinação, e não em contraposição, com uma dinâmica propriamente institucional e com atores políticos institucionalizados. As funções cumpridas pelo populismo no caso argentino não se desenvolveram em, nem alentaram, o “vazio institucional” enfatizado pelas análises que tomam por paradigma regional o caso peruano.

Com Menem o populismo cumpriu um papel, mas no marco de uma instituição partidária fortalecida no passado imediato e durante sua gestão de governo. Em grande medida pode fazê-lo graças a esse novo marco. A subordinação dos sindicatos ao Partido Justicialista é um ingrediente de um processo de partidarização muito mais amplo, consistente na vitória dos defensores de um determinado conjunto de

²⁴ A “afinidade inesperada” entre neopopulismo e neoliberalismo é destacada principalmente por WEYLAND (1996); ver também ROBERTS (1995).

²⁵ ROBERTS (1995). Uma interpretação apenas diferente é a de KAY (1996): “Como o modelo clássico, a versão ‘Fuji’ do populismo evade e enfraquece as instituições de intermediação e cria outras que permitem ao presidente estabelecer uma relação direta e personalista com as massas”. KAY também incorre, embora de forma menos decidida, na tentação de ‘peruanizar’ o populismo latino-americano de ontem e hoje.

²⁶ Retomamos nesta discussão argumentos já utilizados em NOVARO e PALERMO (1998).

normas que a ascensão de Menem à Presidência confirmou e completou. Daí que a relação entre populismo e institucionalização durante seu governo nos mostra a complexidade de um partido político em ação. O processo de continuidade “renovação”-“menemismo” é um trânsito no qual a identidade peronista se rearticula em torno a uma liderança unificada e a um projeto de governo, e encontra por fim um importante umbral de institucionalização. Os recursos populistas postos em prática por Menem desde 1988 em diante desenvolveram-se em um contexto que se afasta bastante do passado movimentista e pouco tem a ver com a idéia do “vazio institucional” estabelecida a partir do populismo peruano. Pelo contrário, fizeram-no no marco de uma identidade que havia sofrido transformações prévias que elevaram substancialmente seus nível de institucionalização. A adaptação do peronismo à virada menemista -essencial para a sustentabilidade política do mesmo – não pode entender-se em chave do “fujipopulismo”, isto é, emprego de uma técnica política populista (retórica antipolítica e antipartidos, apelação ao homem comum) que gera vínculos e identificações que compensam um vazio institucional, mas sim afinçada numa relação mais complexa entre identidades, instituições e recursos populistas. A institucionalização prévia, enquanto clara hegemonia de certas regras (partidárias) e coroada pela emergência de uma liderança populista, permite que exista a coesão, a disciplina e a flexibilidade indispensáveis para uma mudança de coalizões e de política de grande magnitude como a concretizada desde 1989.

Se uma grande fluidez partidária pode ser adequada na hora de um giro político abrupto (dado que proporciona maior grau de liberdade aos líderes), um umbral muito baixo de institucionalização pode, ao mesmo tempo, conspirar contra a sustentabilidade do giro, já que não garante recursos eficazes para assegurar o acompanhamento das forças próprias. Menem, depois de triunfar na interna de 1988 e nas eleições nacionais de 1989, teve um capital político inicial sumamente valioso para esperar acumulação (das bases peronistas) e certa disciplina (do séquito de dirigentes, especialmente os blocos parlamentares); uma diferença central com o quadro institucional do Peru de Fujimori.

Com o dito, entramos em um breve contraponto comparativo com o caso peruano: precisamente, são os elementos que explicam a diferença entre uma continuidade democrática e uma ruptura autoritária, e entre uma coalizão entre explorados e exploradores no caso argentino e

entre burocratas e militares com uma massa popular de manobra no peruano. Na Argentina, a identidade política, através da instituição partidária, desempenhou um papel (e pôde fazê-lo devido a um avanço decisivo em termos de institucionalização): projetou garantias em matéria de resultados, ao estabelecer nexos de sentido entre a estabilização e as reformas estruturais; neutralizou até certo ponto a frustração, a desconfiança e o desinteresse político. No Peru, no marco de um vazio institucional, os recursos políticos de técnica populista não foram suficientes para sustentar o respaldo público e muito menos o acompanhamento do Congresso.²⁷ O “autogolpe”, precisamente, completa no Peru a prática populista cumprindo (sinistra) função “política” de preencher um vazio institucional mediante um “evento extraordinário”.²⁸ No caso argentino, pelo contrário, o populismo se conjugou com uma identidade política com um umbral de institucionalização, o que contribuiu para tornar possível a sustentabilidade política do processo de reformas no marco da continuidade das instituições democráticas. No que se refere ao populismo de Collor, este seguiu, com efeito, uma pauta bastante similar à peruana – e aí os recursos “fujipopulistas” se mostraram igualmente ineficazes para reter o respaldo popular no marco de um vazio de representação; o instrumental populista, por si só, é insuficiente para substituir a política.

A constatação do caráter eminentemente político destes processos – *statecraft* coalizacional e relação entre populismo e representação – permite estabelecer um novo contraste interpretativo com a literatura da terceira corrente. Com efeito, ali onde ocorrem processos de recuperação da governabilidade, tal literatura, que tinha previsto o fracasso da política em nossos países, tropeçou com a necessidade de encontrar uma explicação alternativa para essa recuperação. A tangente explicativa é uma nova metáfora, a do “fundo do poço”. Uma vez no fundo do poço, a recuperação teria lugar por isso mesmo, como se ali houvesse uma mola.²⁹

²⁷ Sobre a rápida perda de popularidade presidencial antes do auto-golpe, ver WEYLAND (1997).

²⁸ Como explicam STOKES e outros (1997), com base em enquetes realizadas em Lima, “a população estabeleceu uma marcante distinção entre a presidência de Fujimori antes e depois (do auto-golpe). Os limenhos estavam ansiosos de que surgisse uma forte autoridade e se instalasse no centro de uma sociedade em crise”.

²⁹ Um exemplo claro de emprego desta metáfora como recurso explicativo pode-se encontrar em O'DONNELL (1994b): “...que é o que Chile, Bolívia e Argentina têm em comum? Em poucas palavras, que suas respectivas crises - no Chile sob governos autoritários e nos outros países sob governos democraticamente eleitos - alcançaram *the very bottom*. (...) Uma vez que as sociedades tocam o fundo, as medidas draconianas para controlar a inflação e os esforços de reestruturação neoliberal deixam de confrontar poderosas coalizões de bloqueio”.

Mas não há condições de fundo do poço que bastem por si mesmas, mas sim uma intervenção definidora da política.³⁰

De qualquer forma, a relação observada entre populismo e institucionalização não esgota o exame das mudanças, na verdade importantes, ocorridas no populismo de nossos países. No caso argentino, o legado populista é firme mas esvaziou-se consideravelmente seus traços movimentistas. Assim, seu impacto sobre as identidades políticas e as relações entre elas está sendo objeto de mudanças substanciais que favorecem sua congruência com pautas características de um **sistema** de partidos.³¹ A diferença fundamental entre o peronismo clássico e o menemismo enquanto populismos, centrada no papel das eleições, estabelece uma ruptura com a pauta histórica; ruptura na qual se faz a legitimação recíproca entre os atores partidários. A desativação da cadeia de equivalências nacional-popular, e sua substituição pelo novo princípio, fundado em dois elementos (eficácia governamental e respaldo eleitoral, confiabilidade do líder que, a diferença da liderança “natural”, deve ser renovada periodicamente), constituem a passagem decisiva na transformação democrática do populismo peronista, adequando-o aos princípios da cidadania democrática.

No Brasil, os partidos e as tendências populistas mais definidas oferecem um problema difícil de pensar. Por um lado, a política brasileira segue sendo ainda ferozmente populista de modo difuso, embora num corte pouco movimentista ou hegemônico.³² Mas, por outro, as identidades populistas e os setores populistas dentro das forças partidárias estão claramente em retrocesso: isto pode ser ilustrado pela perda de força eleitoral do PDT, dos grupos mais populistas do PMDB, e do PPB.³³ E este retrocesso acompanha certa perda de vigor do populismo na cultura política popular.

³⁰ Entre os trabalhos que ressaltam a importância crucial dos fatores políticos nos processos de recuperação que têm lugar depois do “fundo do poço” das hiperinflações, para o caso argentino está PALERMO e NOVARO (1996), e para o caso brasileiro, SOLA (1995) e SOLA e KUGELMAS (1996).

³¹ Em Novaro e Palermo (1997) discute-se esta questão. Para uma aproximação analítica diferente, mas com conclusões semelhantes no que se refere a este ponto, ver KVATERNIK (1995).

³² Ver FAUSTO (1995) sobre a questão.

³³ Mesmo tendo o número de prefeitos do PPB crescido expressivamente nas últimas eleições municipais, a estrela do malufismo parece apagar-se; em termos gerais, as eleições de 1998 não favoreceram candidatos emblemáticos do populismo político e econômico. Uma exceção de importância nesta tendência, porém, encontra-se no fenômeno Espiridião Amin, que controla há anos a política catarinense e que permanece como candidato virtual do PPB à presidência (agradeço a Paulo Krischke por ter-me chamado a atenção para este fato).

As mudanças analisadas explicam, em parte, o papel dos partidos no desempenho das instituições democráticas em ambos países. A terceira corrente interpretativa tende a considerá-los, já vimos, como parte do problema – e nisto não se distancia muito da opinião do cidadão comum. No marco da crise de representação, os partidos teriam se debilitado ainda mais ao longo das sucessivas gestões democráticas, culpados e vítimas ao mesmo tempo do processo de personalização e informalização da política, a partir da emergência de fortes lideranças que formam consensos e governam tomando distância de suas estruturas.³⁴ O que descrevem alguns estudos para Argentina e Brasil corresponde a diagnósticos muito extensos sobre a evolução contemporânea dos sistemas políticos latino-americanos: informalização política e decadência dos partidos, líderes emergentes e exitosos que carecem de partido e sólidos partidos tradicionais que languescem ou desaparecem.³⁵ De tal modo, se conclui que os regimes políticos que tenderiam a consolidar-se não teriam aos partidos políticos entre seus protagonistas mais relevantes.³⁶

Estas explicações deixam de lado um aspecto das mudanças que estão tendo lugar em alguns países da região, que parece crucial para explicar o êxito ou o fracasso de uma liderança, de um programa de reformas ou do processo de consolidação de um regime: a adaptação dos partidos de governo e dos sistemas de partidos em geral às novas condições da concorrência eleitoral, a formação de consensos e a criação de equipes e coalizões de governo. Enquanto em alguns países como Peru, Equador e Venezuela o diagnóstico da “informalização política” parece mais adequado, em outros – Argentina, Uruguai, Bolívia, México e Brasil –, se adverte que os partidos, ainda sujeitos a fortes tensões entre a tradição e a mudança, estão cumprindo um papel ativo na redefinição dos vínculos entre a sociedade e o Estado,³⁷ e não existem motivos para crer que esse papel vá decair a medida em que os regimes amadureçam, e sim o contrário.

Para estar à altura deste papel, em alguns destes países os partidos experimentaram profundas mudanças em suas estruturas organizativas, suas identidades e seus grupos dirigentes, que lhes permitiram encarar

³⁴ Ver De RIZ (1993) e CHERESKY (1995), entre outros.

³⁵ Ao respeito, ver por exemplo O'DONNELL (1994a), e DUCATENZEILER e OXHORN (1994).

³⁶ Na discussão deste ponto seguimos especialmente Novaro (1998); ver também NOVARO e PALERMO (1997 e 1998). Pode-se ver o interessante trabalho de MAYORGA (1997) para uma análise do papel dos partidos na Bolívia.

³⁷ Uma interessante discussão sobre a questão está em MAINWARING e SCULLY (1995).

mais eficazmente gestões de governo. Em alguns casos, as elites partidárias mais dinâmicas formaram novas identidades rompendo laços que as sujeitavam a formações políticas mais tradicionais – o caso da criação do PSDB no Brasil e, em parte, da Frepaso na Argentina. Nas gestões peronistas e da coalizão encabeçada por Cardoso, os partidos não deixaram de cumprir funções de mediação, agregação de interesses, e geração de lideranças.³⁸ E uma das novidades mais significativas da política latino-americana – isto é, o surgimento ou a consolidação de forças de esquerda ou centro-esquerda democráticas e modernas na Argentina, México e Brasil – não poderia ser entendida sem enlaçá-la a este processo: é precisamente nos países onde os partidos tradicionais e o sistema de partidos em geral resistiram melhor às mudanças e conseguiram adaptar-se aos desafios da nova época, que as forças de centro-esquerda acharam um terreno mais fértil para desenvolver-se.³⁹

Na realidade, poder-se-ia postular uma hipótese sobre os padrões muito diferentes de desenvolvimento de sistemas partidários na América Latina: um de informalização da política com o protótipo do fujimorismo, e o outro de adaptação institucional por meio da integração de terceiras forças de centro-esquerda. Contra o que se afirmou em muitas ocasiões, e contra o que poderia parecer razoável esperar, as forças de centro-esquerda não parecem ter-se beneficiado da informalização e da crise dos partidos tradicionais, pelo menos nos casos em que estes processos afetaram seriamente a concorrência interpartidária e a sobrevivência dessas forças políticas. Pelo contrário: em países como Peru, Equador e Venezuela as forças de centro-esquerda e de esquerda, que durante os anos oitenta haviam alcançado um desenvolvimento importante, sofreram em seguida a mesma sorte dos demais partidos. E não há indícios de

³⁸ Para uma discussão que resume a literatura recente que questiona a percepção dos partidos brasileiros como meras peças de ficção, analisando suas funções de representatividade e sua institucionalização, ver Krischke (1998). Para uma análise acerca do papel central que exercem os partidos brasileiros na organização e funcionamento do poder executivo, e dos limites da autonomia da presidência em relação à força dos partidos no Congresso, ver Meneguello (1998).

³⁹ A nova centro-esquerda na Argentina é analisada (e discutida em um viés comparativo com os casos brasileiro e mexicano, embora de forma preliminar) em NOVARO e PALERMO (1998). A evolução recente do PT brasileiro também é ilustrativa des questão. Parece claro que o PT, como oposição a uma coalizão reformista de governo relativamente bem sucedida, vê-se forçado em maior medida a revisar as orientações populistas-milenaristas (LAMOUNIER, 1994) de muitas de suas correntes internas, especialmente aquelas que o ligam ao complexo mundo dos movimentos sociais.

que isto vá mudar a curto prazo. Em contrapartida, em países como Uruguai, Brasil México e Argentina, onde os partidos tradicionais puderam adaptar-se às mudanças, as forças de centro-esquerda -tanto as que existiam previamente quanto as que surgiram nestes anos – encontraram maiores possibilidades de crescimento.⁴⁰

Os desempenhos da política estariam muito acima de merecer a qualificação minimalista e os partidos teriam cumprido um papel; mas, ainda assim, poder-se-ia argumentar que os governos afetaram uma das dimensões centrais da democracia liberal, a de *accountability* horizontal. Poder-se-ia pensar que o fortalecimento do Executivo, baseado na acertada estruturação de coalizões e o protagonismo central de líderes, clausurou o jogo institucional e tornou possível que os presidentes governassem sem responsabilidade. O regime democrático teria adquirido então formas híbridas ou delegativas: o estilo de tomada de decisões estaria exclusivamente centrado no Executivo, que conseguiria subtrair-se do controle dos outros poderes.

No entanto, a pertinência de ver nos exercícios de governo centrados na delegação de poderes (por parte da opinião pública e/ou os atores políticos) um **regime** e não um **momento**, é bastante duvidosa.⁴¹

Claramente, o primeiro Menem, assim como Collor, podem ser expressivos de um padrão delegativo de tomada de decisões. Um momento delegativo, mas não um regime. Tanto Argentina quanto Brasil se afastaram logo desta pauta. Embora no Brasil tenham mudado os protagonistas, em ambos países o traço básico foi o mesmo: por um lado, a própria política de coalizões foi impondo gradualmente um padrão mais negociado de tomada de decisões e interações institucionais; por outro, a sociedade e a opinião pública se mostraram escassamente proclives a “delegar” de um modo permanente a determinação do conteúdo das políticas; por fim, as tarefas de coordenação e de formação de expectativas dos agentes econômicos exigiu um padrão de interações menos discricionais. A hipótese da terceira corrente interpretativa, de

⁴⁰ Também no Chile a estabilidade e não a crise do sistema de partidos parece ter sido favorável à centro-esquerda.

⁴¹ A relação entre atores políticos e aprendizados institucionais é discutida para o caso argentino em PALERMO e NOVARO (1996). COUTO (1998) desenvolve para o caso brasileiro um argumento centrado nas formas diversas pelas quais os atores se apropriam das estruturas institucionais ao longo do tempo, no contexto de fluidez institucional de regimes democráticos de transição recente.

conflito, paralisia decisória e saída através de um decisionismo excludente que consolida seu domínio sobre as instituições, não se sustenta em nossos casos.

Para ambos casos existe bastante evidência empírica sobre a natureza das interações entre as instituições e entre estas e os atores sociais e políticos. Muitos estudos nos mostram, por um lado, uma importante capacidade do poder legislativo de limitar o unilateralismo do Executivo, de controlar suas ações e tomar parte no processo decisório. Por outro, que esta interação abriu também passagem para a presença de um maior número de atores sociais na formulação ou implementação das políticas, inclusive de políticas de importância central na agenda dos governos. Desse modo, o grau no qual os atores e grupos sociais, em suas diferentes modalidades de organização, desfrutam do acesso regular e previsível aos âmbitos de formação de decisões, e não somente capacidade de incidência no conteúdo substancial das mesmas,⁴² variou com o tempo. Finalmente, estes estudos fazem patente que a opinião pública teve um papel mais ativo na produção da política e no condicionamento dos processos de tomada de decisões que o que poderia ter em qualquer esquema de regime “delegativo” ou “híbrido”.

No que se refere à interação entre as instituições na Argentina, com destaque para as relações Executivo/Legislativo, um conjunto de trabalhos (vários deles estudos de caso) cobre diferentes políticas e dimensões colocando a evidência em que, apesar de ter o Poder Executivo um forte predomínio sobre a agenda política (e especialmente sobre a agenda de reformas estruturais), a riqueza do jogo institucional não é inteiramente capturada pelos instrumentos conceituais da terceira corrente.⁴³ Para o caso brasileiro, também se dispõe de trabalhos com claros indicadores do trâmite negociado de muitas reformas estruturais e de outro tipo de iniciativas de legislação.⁴⁴ A pauta dominante é certamente de predomínio do Executivo, mas com cooperação

⁴² Seguindo a especificação de MALLOY (1993).

⁴³ Entre eles MOLINELLI (1996), MUSTAPIC e FERRETTI (1995), e PALERMO (1995), discutem aspectos gerais desta relação. Ver também MAURICH e LIENDO (1995). Outros trabalhos se ocupam do tema à luz de estudos de caso: ETCHEMENDY (1995), e ETCHEMENDY e PALERMO (1998), estudam a política de reforma trabalhista; LLANOS (1998), a política de privatizações; e ALONSO (1998), a política de reforma do sistema previdenciário.

⁴⁴ Ver ALMEIDA (1996), LOUREIRO (1996), ALMEIDA e MOYA (1997), TORRE (1997) e SANTOS (1997).

– e não bloqueio – do Legislativo, e um importante grau de negociação no conteúdo e no ritmo das políticas.⁴⁵

Em relação aos atores sociais, o funcionamento de arenas de acesso e incidência nas decisões dá conta de pautas bastantes variadas. Com respeito aos empresários, em ambos casos, os requerimentos inerentes à construção de um núcleo de governabilidade supuseram um primeiro movimento de distância entre a tomada de decisões macroeconômica e as pressões diretas destes. No entanto, uma vez que esse núcleo de governabilidade se configura, tem lugar um tipo de ordenamento das relações entre o mundo empresarial e o governo, através de um processo de interação já não tão marcado por agudas oscilações entre a esfumação de todos os limites entre os mesmos e o distanciamento de um poder político que, “em nome do mercado”, decide sem escutar as vozes provenientes dos agentes econômicos concretos.⁴⁶

Por seu turno, outros trabalhos descrevem o modo em que, na Argentina, a interação entre o Executivo e o Legislativo em torno de uma política de grande relevância na agenda presidencial – a reforma da legislação trabalhista – abriu passagem a formas neocorporativas de tomada de decisões onde as organizações sindicais tiveram um papel relevante.⁴⁷ Nesta matéria, depois de um primeiro período marcado pelas negociações, a obstrução no Congresso de novas iniciativas do Executivo exerceu o efeito esperado de suscitar neste uma maior disposição negociadora. Teve então lugar um período de dois anos de reformas trabalhistas negociadas entre o governo, os sindicatos e as organizações de empresários, e convalidadas em termos legislativos.

No Brasil, o jogo institucional se complexifica em virtude do papel, diferente do caso argentino, do Poder Judiciário. Na Argentina, a dependência política das instâncias centrais da justiça, com o governo

⁴⁵ Ver FIGUEIREDO e LIMONGI (1997) no que se refere à pauta caracterizada pelo predomínio do Executivo e a cooperação do Congresso; COUTO (1997), por seu turno, enfatiza a relevância do umbral de “consociativismo” exigido pelo fato de que grande parte da agenda de reformas estruturais do Executivo, suponha mudanças de índole constitucional. SANTOS (1997) reconstrói, sobre a base de estudos de casos, a presença de significativos elementos de negociação no marco das pautas de interação assinaladas.

⁴⁶ Para o caso argentino, VIGUERA (1998) apresenta elementos que permitem reconstruir esse processo no que diz respeito à abertura comercial. Para o caso brasileiro, ver SOLA e KUGELMAS (1997).

⁴⁷ Ver ETCHEMENDY e PALERMO (1998). MURILLO (1997), analisa as diferentes estratégias do sindicalismo argentino diante das iniciativas governamentais de reformas de mercado.

Menem, é óbvia⁴⁸ (apesar de nem o governo nem a Corte Suprema terem conseguido alinhar todos os níveis do Poder Judiciário do mesmo modo, e de alguns terem tido um desempenho independente inclusive em matérias de grande interesse para o Executivo). No Brasil, a independência do Poder Judiciário é muito maior (o que não significa, de nenhum modo, que seu funcionamento seja sempre eficaz), ao ponto de chegar a jogar, em algumas ocasiões, um papel de ator político, as vezes de um autêntico pólo de oposição política e outras de um escrupuloso controle da legalidade de algumas políticas de reforma, como as privatizações.⁴⁹ Contudo, o substrato comum destas diferenças apresenta traços novos: primeiro, a denominada “juridização” dos conflitos (que se faz muito clara, no caso brasileiro, no controle que o Judiciário exerce sobre a política de privatizações em resposta aos recursos de grupos e setores que se opõem às mesmas). Segundo, um forte questionamento social à qualidade do desempenho do Poder Judiciário no marco de uma crescente demanda de “segurança jurídica”.⁵⁰

Certamente, poder-se-ia lamentar a natureza de alguns destes processos, no que refere à lentidão decisória que impõem, ao importante componente de “distorção” que as negociações vão introduzindo no conteúdo das políticas públicas (como no caso da reforma do sistema previdenciário no Brasil), ao peso que demonstram setores conservadores e/ou interesses corporativos para esvaziar as iniciativas de reforma, e às dificuldades que tudo isto supõe aos esforços governamentais para manter um equilíbrio macroeconômico ou colocar os fundamentos para um crescimento sustentável. Mas esta não é a questão aqui. A questão é que os diferentes atores se valem das instituições para defender seus interesses (conservadores ou progressistas), mas não chegam a produzir bloqueios decisórios insolúveis, escaladas de confrontação ou espirais políticas regressivas.

Por fim, a presença de uma opinião pública ativa, e sua capacidade de incidir nos processos políticos em ambos países, tampouco parecem ajustar-se aos padrões de interpretação da terceira corrente.

⁴⁸ A respeito, ver GARGARELLA (1998).

⁴⁹ Do primeiro caso, o melhor exemplo é a privatização da Vale do Rio Doce em 1997; do segundo é a privatização da Telebrás, em 1998. Na política de reforma administrativa, destacam DINIZ e BOSCHI (1998) que “o poder Judiciário constituiu um importante fator de contenção no interior do próprio Estado, impondo limites à ação discricionária do Executivo”.

⁵⁰ Para o caso argentino sobre este ponto, ver SMULOVITZ (1995).

No Brasil, o experimento Collor, teve um efeito de divisor de águas, e o *impeachment* marca uma reversão no que se refere à passividade social frente a lideranças plebiscitárias,⁵¹ assim como frente às formas mais atrasadas de fazer política.⁵² No caso argentino, tem-se que destacar a presença de uma opinião pública muito dinâmica, com raízes na valorização dos direitos humanos e no renascer da questão democrática em um corte republicano que acompanhou a transição.⁵³ Ela foi um fator de importância central ao longo do governo Menem, condicionando o acionar dos partidos e, em muitos casos, o conteúdo das políticas de governo e as iniciativas de reforma institucional, e proporcionando terreno propício à criação de forças e identidades políticas novas, como é o caso da Frente País Solidário.⁵⁴ Nas duas oportunidades em que o presidente tentou (com sorte desigual) valer-se de sua popularidade e/ou domínio sobre o partido Justicialista para alterar o desenho institucional numa direção claramente “delegativa” (ofensivas pela reforma constitucional de 1994 e 1998) a opinião pública desempenhou um papel protagonista em limitar ou frustrar esse conteú-

⁵¹ AVRITZER (1995) realiza uma análise interessante do colapso do governo de Collor, como expressão de um conflito entre uma sociedade civil transformada e uma sociedade política tradicional. Em KRISCHKE (1996), pode-se encontrar uma boa discussão que põe em julgamento a suposta vulnerabilidade pública à manipulação plebiscitária, e enfatiza uma crescente adesão normativa aos procedimentos e valores da democracia como regime, com base em trabalhos de pesquisa empírica de José Alvaro Moisés e Marcelo Baquero.

⁵² Falando do momento político no qual teve lugar o afastamento de Collor, nos diz WERNECK VIANNA: “Foi um momento em que certos mecanismos políticos arcaicos foram interditados em função do *impeachment*. As formas tradicionais, como o clientelismo, o coronelismo, a dependência do eleitor para com o chefe local, tudo isso foi combatido. Impôs-se uma conduta democrática: aumentou-se o controle da sociedade, o sistema dos partidos foi aperfeiçoado, hoje há práticas racionais-legais de controle da corrupção, a imprensa atuou bastante, a vida associativa melhorou, democratizou-se. O capitalismo brasileiro avançou: as elites não estão mais comprometidas com o latifúndio, pode-se discutir a reforma agrária e o movimento dos sem-terra... O drama social brasileiro é uma calamidade e qualquer presidente hoje e sempre tem que ter propostas para essa área. E isso também é um sinal de avanço democrático visível. No tempo da ditadura nem se precisava falar na questão social...” (Jornal do Brasil, 28 de junho de 1996).

⁵³ Sobre a opinião pública na Argentina dos anos 90, suas raízes e suas orientações, pode-se ver DELAMATA (1996) e Peruzzotti (1998); na análise deste último discute-se expressamente, sobre a base das tendências inovadoras que se registram no bojo da sociedade civil e sua cultura política, o conceito de O'DONNELL de “democracia delegativa”. Como já mencionamos, SMULOVITZ (1995) trata a questão desde o ângulo das novas demandas cidadãs em torno do papel da justiça.

⁵⁴ A relação entre essa corrente de opinião cidadã e o nascimento e a expansão da Frente País Solidário como força de centro-esquerda, é analisada em NOVARO e PALERMO (1998).

do. As sociedades argentina e brasileira evidenciam que seus legados cesaristas são bastantes menos robustos que o sustentado na literatura da terceira corrente e isto beneficia a interação institucional.

Na segunda parte deste trabalho, no próximo número desta Revista, apresentaremos conjecturas sobre um novo marco de interpretação destas mudanças.

Referências bibliográficas

- ALBERTI, Giorgio. *Democracy by Default, Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie in Latin America*. Apresentado no Congresso de IPSA, Buenos Aires. 1991.
- _____. *Movimientismo and Democracy: An Analytical Framework and the Peruvian Case Study*. DINIZ, Eli (org.). *O Desafio da Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro : IUPERJ. 1996.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil. *Dados*, v.39. Rio de Janeiro : Iuperj. 1996.
- _____. & MOYA, Mauricio. A reforma negociada: o Congreso e a política de privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.34. jun. 1997.
- ALONSO, Guillermo. Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y participación. El caso de la reforma previsional argentina. *Desarrollo Económico*, v.38, n.150. Buenos Aires : jul./set. 1998.
- AVRITZER, Leonardo. Transition to Democracy and Political Culture: An Analysis of the Conflict Between Civil and Political Society in Post-Authoritarian Brazil. *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, v.2, n.2. 1995.
- BOITO Jr., Armando (org.). *Parlamentarismo e presidencialismo. A teoria e a situação brasileira*. Rio de Janeiro : Paz e Terra. 1993.
- CAMOU, Antonio. Democracia, estado y reforma económica en la Argentina (1983-1996): ¿trece años no son nada? *Revista de Ciencias Sociales*, n.5. Quilmes : Universidad de Quilmes, dic. 1996.
- CAVAROZZI, Marcelo. Politics: A Key for the Long Term in South America. SMITH, William, ACUÑA, Carlos, GAMARRA, Eduardo (ed.): *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990's*. Miami : North-South Center/ University of Miami. 1994.
- CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA (comp.) *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*. Buenos Aires : EUDEBA. 1988.
- CORRALES, Javier. *Statist Political Parties Shrinking the State: The Argentina and Venezuela Cases (1989-1993)*. Buenos Aires : Mimeo. 1994.

- COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova. Revista de cultura e política*, n.39. São Paulo : CEDEC. 1997.
- _____. A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. *Dados*, v.41, n.1. Rio de Janeiro : IUPERJ. 1998.
- CHERESKY, Isidoro. *¿Hay todavía lugar para la voluntad política? Consenso economicista, liderazgo personalista y ciudadanía en Argentina*. In: *Desarrollo institucional y crisis de la representación política, Seminario*. Buenos Aires : ISEN. 1995.
- DELAMATA, Gabriela. *El regreso del ciudadano: orden y ciudadanía, un mapa para finales de los 90*. Madrid : Instituto de Estudios Sociales Avanzados. 1996.
- DE RIZ, Liliana Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina. *Sociedad*, n.2. Buenos Aires. 1993.
- DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. *A Reforma Administrativa no Brasil dos Anos 90: Projeto e Processo*. Rio de Janeiro : IUPERJ. 1998.
- DUCATENZEILER, Graciela & Philippe OXHORN. Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en America Latina. *Desarrollo Económico*, v. 34, n.133. Buenos Aires : abril. 1994.
- ETCHEMENDY, Sebastián. Límites al decisionismo? El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral (1983-1994)?. In: SIDICARO, R. e MAYER, J. (comps.). *Política y sociedad en los años del menemismo*. Buenos Aires : Facultad de Ciencias Sociales/UBA. 1995.
- _____ & PALERMO, Vicente. Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem. *Desarrollo Económico*, n.148, v. 37. Buenos Aires : IDES, ene./mar. 1998.
- FAUCHER, Philippe; DUCATENZEILER, Graciela & REA, Julián C. A improvável estabilização e o inconcebível capitalismo popular de mercado. In: SOLA, Lourdes (org.). *Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas*. São Paulo : Paz e Terra.. 1993.
- FAUSTO, Boris. El populismo en la vida política brasileña. *Revista de Occidente*, n.174. Madrid : nov. 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos*, n.47. São Paulo : Cebrap, mar. 1997.
- GARGARELLA, Roberto. Después del diluvio. El perfeccionismo conservador en la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema (1990-1997). *Desarrollo Económico*. v.38, n. 149. Buenos Aires : IDES, abr./jun. 1998.
- GERCHUNOFF, Pablo, e TORRE, Juan Carlos. La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*, v.36, n. 143. Buenos Aires : IDES, oct./dic. 1996.

- GIBSON, Edward e CALVO, Ernesto. *Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina*. Buenos Aires : Universidad Torcuato Di Tella. (Working Paper). 1997.
- HAGGARD, Stephen & KAUFMAN, Robert. The politics of Stabilization and Economic Adjustment. In: SACHS, J. (ed.). *Developing Countries Debt and the World Economy*. Chicago : Chicago University Press. 1989.
- _____. *The state in the initiation and consolidation of market oriented reform*. São Paulo : Política Internacional e Comparada/USP. 1991.
- _____. (ed.) *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press. 1992.
- KAY, Bruce H. "Fujipopulism" and the Liberal State in Peru, 1990-1995. *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, v.38, n.4. Winter. 1996.
- KRISCHKE, Paulo Superação da democracia delegativa no Brasil? In: MALLO, Susana (comp.). *Ciudadanía y Democracia en el Cono Sur*. Montevideo : Asociación de Universidades Grupo Montevideo-UNESCO/Editorial Trazas. 1996.
- KVATERNIK, Eugenio. *El menemismo. Reflexiones sobre el centro y la derecha*. Buenos Aires : Idicso. 1992.
- _____. El peronismo de los '90: un análisis comparado. *Ágora. Cuadernos de Estudios Políticos*, n.3. Buenos Aires. 1995.
- KOHLI, Atul. Democracy and Development. In: LEWIS, John P. y KALLAB, Valeriana (ed.). *Development Strategies Reconsidered*. Washington : Overseas Development Council. 1986.
- LAMOUNIER, Bolívar. E no entanto se move: formação e evolução do Estado democrático no Brasil, 1930-94. In: LAMOURNIER, Bolívar; CARNEIRO, Dionísio Dias; ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (org.). *50 Anos de Brasil. 50 Anos de Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas Editora. 1994.
- LINZ, Juan The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, v.1, n.1. 1990.
- LOUREIRO, Maria Rita. *Governando a economia: a gestão de Plano Real*. Apresentado no GT de Políticas Públicas do XX Encontro Anual da ANPOCS. 1996.
- LLANOS, Mariana. El Poder Ejecutivo, el Congreso y la Política de Privatizaciones en Argentina (1989-1997). *Desarrollo Económico*, v.38, n.151., Buenos Aires, oct./dic. 1998.
- MALLOY, James M. Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais. In: SOLA, Lourdes (org.). *Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas*. São Paulo, Paz e Terra. 1993.
- MAINWARING, Scott Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, v.62, n.2. 1993.
- _____ & SCULLY, Timothy. Introduction: Party Systems in Latin America. In: *Building Democratic Institutions*, Stanford University Press. 1995.
- MAURICH, Mario, & LIENDO, Gabriela. Argentina post-autoritaria: estilo decisionista de gobierno o estrategia decisionista de gobierno? Apresenta-

- do no II Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Mendoza, nov. 1995.
- MAYORGA, René Antonio. Bolivia's Silent Revolution. *Journal of Democracy*, v.8, n.1. 1997.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo : Paz e Terra. 1998.
- MOLINELLI, Guillermo. Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina '83-'95. *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*. n.2. Buenos Aires, nov. 1996.
- MUNCK, Gerardo & PALERMO, Vicente. Social Actors, Representation, and the State: Democracy in Latin America. BERNARD, Paul; FOURNIER, Marcel; SAINT-PIERRE, Celine (ed.). *Sociology's Second Wind – Sociologie et Sociétés*, v. XXX, n.1. Spring. 1998.
- MURILLO, M. Victoria. La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, v.37, n.147. Buenos Aires : oct./dic. 1997.
- MUSTAPIC, Ana María & FERRETTI, Natalia. *El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem (1983-1993)*. Buenos Aires : Universidad Torcuato Di Tella (Working Paper). 1995.
- NELSON, Joan M. (ed.). *Fragile coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. Washington : Overseas Development Council. 1989.
- _____. (ed.). *Economic Crisis and Public Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton University Press. 1990.
- NICOLAU, Jairo Marconi. Multipartidismo, Maiorias Parlamentares e Democracia: Notas sobre o Caso Brasileiro. In: DINIZ, Eli (org.). *O Desafio da Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro : IUPERJ. 1996.
- NOVARO, Marcos. Los partidos argentinos en los 90. Los desafíos de la competencia, la sucesión y la alternancia. *Estudios Sociales*, año VIII, n. 15. Rosario. 1998.
- _____. & PALERMO, Vicente. Luces y sombras en la democracia argentina. Las instituciones después de Menem. *Revista Mexicana de Sociología*, n. 3. México. 1997.
- _____. *Los caminos de la centroizquierda. Dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza*. Buenos Aires : Editorial Losada. 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, v.5, n.1. 1994a.
- _____. The State, Democratization, and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communists Countries). In: SMITH, William, ACUÑA, Carlos GAMARRA, Eduardo (ed.). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990's*. Miami : North-South Center/ University of Miami. 1994b.

- _____. Otra Institucionalización. *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, n.5. Buenos Aires, Invierno/96.
- PALERMO, Vicente. Reformas estructurales y régimen político: Argentina, 1989-1993. In: DINIZ, Eli Diniz (org.). *O desafio da democracia na América Latina*. Rio de Janeiro : Iuperj. 1996.
- _____. Populismo Temperado: Uma Interpretação Política do Plano de Convertibilidade Argentino de 1991. *Dados*, v.40, 1. Rio de Janeiro : Iuperj. 1997a.
- _____. Brasil. El gobierno de Cardoso. *Leviatán*, n.70. Madrid : Invierno. 1997b.
- _____. Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil. *Lua Nova. Revista de cultura e política*, n.45. São Paulo : CEDEC. 1998a.
- _____. The Origins of *Menemismo*. In: BRENNAN, James P. (ed.). *Peronism and Argentina: Essays in Interpretation*. Wilmington : Scholarly Resources. 1998b.
- _____ & NOVARO, Marcos. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires : FLACSO-Editorial Norma. 1996.
- PERUZZOTTI, Enrique. A natureza da nova democracia argentina. Revisando o modelo de democracia delegativa. *Lua Nova. Revista de cultura e política*, n.45. São Paulo : Cedec. 1998.
- PIÑERA, José. Chile. In: WILLIAMSON, John (ed.): *The Political Economy of Policy Reform*. Washington : Institute for International Economics. 1994.
- ROBERTS, Kenneth M. Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case. *World Politics*, v.48, n.1, oct. 1995.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, v.40, n.3. Rio de Janeiro : Iuperj. 1997.
- SERRAFERO, Mario. Presidencialismo y reforma política en América Latina. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.8, Madrid. 1991.
- SMULOVITZ, Catalina. El Poder Judicial en la nueva democracia argentina. El trabajoso parto de un actor. *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, n.2. Buenos Aires. 1995.
- SOLA, Lourdes. Incertidumbre económica, gobernabilidad democrática y liderazgo político: las perspectivas del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. *Revista de Occidente*, n.174. Madrid : noviembre. 1995.
- _____ y KUGELMAS, Eduardo. *Statecraft*, Instabilidade Econômica e Incerteza Política: O Brasil em Perspectiva Comparada. In: DINIZ, Eli (org.). *O Desafio da Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro : IUPERJ. 1996.
- _____. *On Statecraft, Economic Liberalization and Democratization*. São Paulo : USP. 1997.
- STOKES, Susan, PRZEWORSKI, Adam, BUENDIA LAREDO, Jorge. Opinión

pública y reformas de mercado. Las limitaciones de la interpretación económica del voto. *Desarrollo Económico*, v.37, n.145. Buenos Aires : abr./jun. 1997.

TORRE, Juan Carlos. The Politics of Economic Crisis in Latin America. *Journal of Democracy*, v.4, n.1. jan. 1993.

_____. *Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*. Santiago de Chile : Cepal (Serie Reformas de Política Pública n.46). 1997.

VIGUERA, Aníbal. *La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996*. Mimeo. 1998.

WATERBURY, John. The Heart of the Matter? Public Enterprise and the Adjustment Process. In: HAGGARD, Stephan & KAUFMAN, Robert (ed.). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press. 1992.

WEYLAND, Kurt. Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities. *Studies in Comparative International Development*, v.31, n.3. Fall. 1996.

_____. *Swallowing the bitter pill: Sources of popular support for neoliberal reform in Latin America*. Vanderbilt University/Department of Political Science. 1997.