

11/20  
parte 77

Atores com poder de veto  
instâncias decisórias  
efeitos

- Atores com poder de veto = atores individuais
- papéis — estrutura da esfera decisória
- "preferências" menos estereótipos que as instituições
- há pressupostos/assunções, mas nem por isso  
mud. são, em não significar que a mudança ocorrerá.
- Reformas: dependem dos "players" / estabilidade decisória  
(mas haverá mudanças) → no status quo (p. 45)
- Poder de agenda → pode influenciar / propor modificações
- Mais atores, mais difícil a mudança (têm poder de veto)
- Se estiverem previstos, são "institucionais". Ex.  
exemplo, o Congresso (são "veto players")

Variáveis

dependente

independente

(Regra do jogo)  
(instituições)

mantém a estabilidade  
status quo

ver p. 19.

↓  
mudam as instituições,  
mudam os resultados

ATORES COM

# PODER DE VETO

COMO FUNCIONAM AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

George Tsebelis

Ver "Estatísticas aplicadas às Ciências Sociais"

BARBETA

Tradução  
Micheline Christophe

SANTOS, Fabiano O Segredo insficiente



Quanto maior for a amplitude do governo,  
menor a estabilidade (mesmo, less relevant)

e sua equipe (especialmente Liz McDaniel, que editou todo o manuscrito) tornaram minha vida lá muito agradável. Só desejaria que muitas felizes repetições fossem possíveis (de fato, tentei muito, mas em vão, convencer Eric a revogar a emenda 22d local e considerar segundas candidaturas)! Aproveitei cada minuto em Nova York, e a excitação de viver na "capital mundial do milênio" melhorou minha produtividade (quando não minha produção).

Chuck Myers da Princeton University Press leu sucessivas versões do manuscrito e me deu muitas sugestões relevantes. Contei com sua ajuda durante todo o processo. Como sempre, obrigado a Wolfgang Amadeus Mozart por me proporcionar um ambiente estimulante de trabalho. Finalmente (deixando o clímax para o final), quero agradecer aos meus filhos Alexandre e Emily por me darem o necessário suporte emocional para completar este extenso projeto.

## Introdução

Este livro é sobre instituições políticas: como pensamos sobre elas de maneira consistente nos diferentes países; como elas afetam as decisões políticas; e como impactam outras características importantes de um sistema político, como a estabilidade dos governos e o papel do Judiciário e das burocracias. Meu objetivo não é dizer quais instituições são melhores, e sim identificar as dimensões em que a tomada de decisão sob regimes políticos diferentes é diferente, bem como pesquisar os efeitos de tais diferenças.

A maior parte da literatura sobre instituições políticas usa um único critério para identificar as principais características de uma forma de governo. Por exemplo, os regimes políticos dividem-se em presidencialistas e parlamentaristas; as legislaturas, em unicamerais e bicamerais; os sistemas eleitorais, em majoritários ou pluralitários e proporcionais; os partidos, em fortes e fracos; os sistemas partidários, em bipartidários e multipartidários. A relação entre todas essas categorias é insuficientemente desenvolvida. Por exemplo, como podemos comparar os Estados Unidos, um regime presidencialista bicameral com dois partidos fracos, com a Dinamarca, um regime parlamentarista unicameral com muitos partidos fortes? Que tipo de interação é produzida pela combinação de diferentes regimes, legislaturas, partidos e sistemas partidários?

Observamos tais interações no caso da União Europeia, que toma decisões legislativas com o consenso de dois ou três atores (o Conselho de Ministros, o Parlamento Europeu — PE e, na maior parte do tempo, a Comissão Europeia). Cada um desses atores decide com uma regra de tomada de decisão

Se conhecermos as preferências dos atores com poder de veto, a posição do *status quo* e a identidade de quem estabelece a agenda (a sequência de movimentos dos diferentes atores), poderemos prever bastante bem o resultado do processo decisório. Este livro incluirá tais previsões, e avaliaremos sua precisão.<sup>2</sup> Entretanto, com muita frequência o estabelecedor da agenda é um ator coletivo (caso em que as preferências não são bem-definidas)<sup>3</sup> ou não conhecermos sua localização exata. Por exemplo, veremos (capítulo 3) que, em sistemas parlamentaristas, o estabelecimento da agenda é feito pelo governo, mas não sabemos exatamente como. De maneira similar, em sistemas presidencialistas, o estabelecimento da agenda é feito pela legislatura, mas, novamente, não seremos capazes de identificar as preferências exatas do comitê consultivo que define os projetos. Em todos esses casos, a única previsão possível pode ser baseada na estabilidade decisória, que não requer tanta informação para ser definida.

A estabilidade decisória afeta uma série de características estruturais de um sistema político. A dificuldade que um governo encontra em suas tentativas de mudar o *status quo* pode levar à sua renúncia e substituição, num sistema parlamentarista. Isso significa que a estabilidade decisória conduzirá à instabilidade governamental como indica a figura 1.1. De forma similar, num sistema presidencialista, a impossibilidade de o sistema político resolver problemas pode levar à sua substituição por um regime militar ("instabilidade do regime" na figura 1.1). Por fim, a impossibilidade de mudar o *status quo* legislativo pode levar burocratas e juizes a serem mais ativos e independentes em relação ao sistema político. Apresentarei argumentos teóricos e evidência empírica para essas afirmações nos capítulos seguintes. A figura 1.1 mostra uma descrição visual das ligações causais desse argumento.

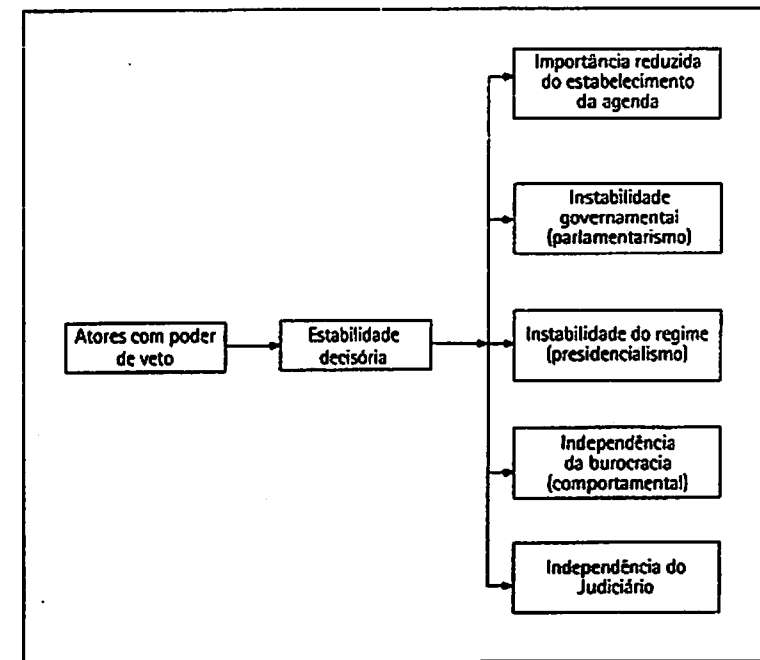
As implicações do meu argumento — diferente dos argumentos mais frequentes encontrados na literatura — podem ser esboçadas no exemplo seguinte. Consideremos quatro países: Reino Unido, Estados Unidos, Itália e Grécia. À luz das teorias existentes em política comparada, esses quatro países podem ser agrupados de distintas maneiras. Para os que defendem a análise baseada nos diferentes regimes (Linz, 1994; Horowitz, 1996), os

<sup>2</sup> Ver capítulo 11

<sup>3</sup> No capítulo 2 defino o conceito de preferências "cíclicas" e demonstro que atores coletivos decidindo sob regras de maioria detêm tais preferências.

Estados Unidos são o único regime presidencialista, enquanto os demais três países são parlamentaristas. Para os que propõem uma análise mais tradicional, com base nos sistemas partidários, os Estados Unidos e o Reino Unido são agrupados como países de sistemas bipartidários, enquanto a Itália e a Grécia são sistemas multipartidários (Duverger, 1954; Sartori, 1976). Abordagens culturais (Almond e Verba, 1963) também reuniriam os sistemas anglo-saxões, em oposição aos países continentais da Europa. A abordagem de consociativismo de Lijphart (1999) considera o Reino Unido um país majoritário; a Itália e a Grécia, países de consenso; e os Estados Unidos, em algum ponto intermediário.<sup>4</sup>

Figura 1.1  
Efeito de muitos atores com poder de veto



<sup>4</sup> Por um lado, os Estados Unidos têm dois partidos; por outro, são um sistema federalista.

representantes individuais), quer esses atores tenham preferências diretas nos programas (como supõe De Swaan, 1973), quer simplesmente estejam preocupados com a reeleição (esse é o pressuposto simplista de Downs, 1957), quer estejam ideologicamente motivados (para seguir a abordagem de Bawn, 1999a).

Os atores políticos propõem diferentes medidas e são eleitos com base nos programas que recomendam. Políticos ou partidos políticos são substituídos em seus mandatos quando os projetos que propõem conduzem a resultados indesejáveis ou quando não aplicam as medidas que prometeram antes de uma eleição. Obviamente, as afirmações anteriores são simplificações, mas a ideia básica é que o sistema político gera preferências programáticas e garante que essas preferências sejam implementadas. Não quero dizer com isso que outras características como culturas, ideologias, normas ou instituições não sejam objetos de estudo legítimos por si. O que afirmo é que estaremos mais bem-afinados com um sistema político se começarmos nossa pesquisa pelas decisões que são implementadas e em seguida trabalharmos para trás, para descobrir como essas decisões derrotaram as outras alternativas. Quais eram as preferências que levaram a esses resultados, e como certas preferências foram escolhidas, dentre outras, pelo sistema político?

Mas mesmo concentrando-nos nas decisões como base do empreendimento intelectual, por que focarmos a "estabilidade decisória", a impossibilidade de mudança significativa do *status quo*, e não sermos mais ambiciosos e estudarmos a direção da mudança? Há três razões para minha escolha.

Primeiro, a estabilidade decisória afeta uma série de outras características de um sistema político, incluindo características institucionais, como indica a figura 1.1. Segundo, trata-se de uma variável essencial na literatura. Com frequência, os cientistas políticos se interessam pela capacidade decisória de um sistema político — sua capacidade de resolver problemas quando eles surgem. Por exemplo, numa análise profunda sobre os efeitos das instituições políticas, Weaver e Rockman (1993:6) fazem uma distinção entre

dez diferentes competências que todos os governos precisam para estabelecer prioridades sobre as muitas demandas conflitantes que lhes são feitas; de modo que não sejam sobrecarregados nem se arruinem; alocar recursos onde forem mais efetivos; inovar onde antigos programas falharam; coordenar objetivos conflitantes numa unidade coerente; ter a capacidade de impor perdas

a grupos poderosos; representar interesses difusos e desorganizados além daqueles concentrados e bem-organizados; garantir a implementação efetiva das políticas governamentais, uma vez que tenham sido decididas; garantir a estabilidade decisória para que tais políticas tenham tempo de funcionar; estabelecer e manter compromissos internacionais nos domínios do comércio e da defesa nacional para assegurar bem-estar de longo prazo; e, acima de tudo, administrar as divisões políticas para assegurar que a sociedade não degenera em guerra civil.

Embora Weaver e Rockman estejam interessados nas competências dos governos, um grande volume de literatura econômica, a começar por Kydland e Prescott (1977), se ocupa do compromisso fidedigno do governo de não interferir na economia. Barry Weingast (1995) leva o argumento um passo adiante e tenta projetar instituições que estabeleçam tal compromisso digno de crédito. Ele propõe um "federalismo de preservação do mercado", um sistema que combina freios e contrapesos que impeçam a interferência do governo na economia, com a concorrência econômica entre unidades, para assegurar o crescimento. Numa tendência similar, Witold Henisz (2000a e b) utiliza longas séries temporais de dados para descobrir que as taxas de crescimento e investimento são mais elevadas quando o sistema político não pode mudar as regras do jogo econômico.

Bruce Ackerman (2000) adota posição intermediária num artigo profundo e instigante. Sugere que a configuração institucional ideal não é aquela com muitos atores com poder de veto, como o sistema norte-americano, ou com poucos, como no Reino Unido. Em vez disso, advoga o caso intermediário de um sistema parlamentarista com um senado que não pode vetar todo o tempo e com a possibilidade de referendos convocados por um governo e realizados por outro, para difundir o poder do governo de estabelecer a agenda.

Em todas essas variadas correntes da literatura a flexibilidade ou estabilidade decisória é considerada uma variável importante. Alguns cientistas consideram a flexibilidade uma característica desejável (para resolver problemas mais rapidamente); outros destacam que intervenções frequentes podem piorar a situação.

Adoto uma posição mais agnóstica sobre a estabilidade decisória. É razoável supor que aqueles a quem o *status quo* desagrade preferirão um sistema político com a capacidade de fazer mudanças rapidamente, enquanto os defensores do *status quo* preferirão um sistema que produz estabilidade decisória.

com poder de veto pode ser encontrada no trabalho de Madison e Montesquieu. Para Montesquieu (1977:210-211), "o corpo legislativo sendo composto por duas partes, uma controla a outra, pelo mútuo privilégio da recusa (...). É suficiente para meus propósitos observar que [a liberdade] é estabelecida por suas leis". Para Madison, a distinção entre as duas câmaras se torna mais eficiente quando as câmaras têm mais diferenças. Em tais casos, "a improbabilidade de combinações sinistras será proporcional à dessemelhança entre os dois corpos" (*O federalista*, n. 62). A relação entre a longevidade governamental e os atores com poder de veto pode ser encontrada no trabalho de A. Lawrence Lowell (1896:73-74). Ele identificou como um "axioma na política" o fato de que "quanto maior for o número de grupos discordantes que formam a maioria, tanto mais árdua será a tarefa de agradar a todos, e mais fraca e instável será a posição do gabinete".

Mais recentemente, a literatura sobre "governo dividido" forneceu argumentos sobre atores múltiplos com poder de veto e estabilidade decisória (Fiorina, 1992; Hammond e Miller, 1987). A literatura sobre burocracias relacionou a produção legislativa à independência burocrática (McCubbins, Noll, e Weingast, 1987, 1989; Hammond e Knott, 1996). A bibliografia sobre a independência judicial ligou as decisões judiciais à capacidade do corpo legislativo de sobrestá-las (Gely e Spiller, 1990; Ferejohn e Weingast, 1992a e b; Cooter e Ginsburg, 1996). McKelvey (1976) foi o primeiro a introduzir o papel do estabelecido da agenda no jogo de votação multidimensional e demonstrou que aquele que define a agenda pode ter poderes quase ditatoriais.

O mais remoto a que pude fazer recuar as ideias contidas neste livro foi uma declaração sobre a importância do estabelecimento da agenda comparada com o poder de veto, contida na *História de Roma* de Tito Lívio (6.37), escrita há mais de dois mil anos:

Os tribunos da plebe eram agora objetos de desprezo, uma vez que seu poder se esfacelava por seu próprio veto. Não poderia haver administração imparcial ou justa enquanto o Poder Executivo permanecesse nas mãos do outro partido, enquanto tivessem somente o direito de protestar através do veto; nem a plebe jamais conseguiria ter uma participação igualitária no governo, até que a autoridade executiva lhe fosse aberta.

Quanto à importância da concorrência para o estabelecimento da agenda (assunto discutido no capítulo 3), recordo uma citação de Tucídides que po-

deria ser considerada a primeira expressão das ideias de Downs na literatura de ciência política:

Em verdade, Péricles, por sua posição, habilidade e conhecida integridade, tornou-se apto a exercer um controle independente sobre a multidão — isto é, para dirigi-la ao invés de ser por ela dirigido; como nunca buscou o poder por meios impróprios, nunca foi obrigado a adúl-la, mas, ao contrário, desfrutou de uma estima tão grande que poderia se atrever a encolerizá-la por contradição. Sempre que os via irracionalmente e insolentemente exaltados, podia com uma palavra reduzi-los ao alarme; por outro lado, se se sentissem vítimas de pânico, podia subitamente restaurar-lhes a confiança. Em suma, *o que era normalmente uma democracia tornou-se, em suas mãos, governo pelo primeiro cidadão. Com seus sucessores, foi diferente. Mais nivelados uns aos outros, e cada qual procurando alcançar a supremacia, terminaram por comprometer até mesmo a condução dos negócios de Estado aos caprichos da multidão.*<sup>10</sup>

Finalmente, depois que terminei o capítulo 5, em que sustento que a possibilidade de referendos introduz um ator adicional com poder de veto (o "eleitor mediano") e, como resultado, os referendos tornam mais difícil mudar o *status quo* e trazem os resultados mais para perto das posições da média, descobri que essa conclusão ou uma sua variação (dependendo do sentido das palavras) pode ser pelo menos centenária. Albert Venn Dicey (1890:507) disse que o referendo "é ao mesmo tempo democrático e conservador".<sup>11</sup>

Provavelmente a maioria das ideias deste livro não é original: algumas foram propostas há séculos ou mesmo há milênios. Seu valor repousa na síntese do argumento. Isto significa que minha tarefa neste livro é explicar por que as proposições que apresento se encaixam entre si e, depois, tentar corroborar as suposições com testes reais ou referências às análises empíricas produzidas por outros pesquisadores. Uma vez que as proposições apresentadas neste li-

<sup>10</sup> *Historias* (Livro II, 65. 8-10; grifos meus). Agradeço a Xenophon Yataganas por me ter feito recordar a citação e fornecido a referência. Tucídides discute aqui a habilidade de um líder de persuadir as pessoas (como um presidente "definindo a agenda"). No capítulo 3 faço a distinção entre essa capacidade e a característica institucional mais precisa de qual ator com poder de veto faz uma proposta a quem.

<sup>11</sup> Apud Qvortrum (1999:533).

legislativa em qualquer sistema político, independentemente de ser um regime presidencialista ou parlamentarista, de que tenha uma legislatura unicameral ou bicameral, de que haja dois ou mais partidos, ou de que esses partidos sejam fortes ou fracos. Há uma configuração de atores com poder de veto de cada combinação dessas variáveis comparativas tradicionais. É mais: a análise dos atores com poder de veto considera as posições e preferências de cada um desses atores, de maneira que a precisão da análise e das suposições aumenta à medida que se introduzem preferências políticas mais exatas nos dados.

Na parte II esses conceitos teóricos e suposições são aplicados ao corpo da literatura sobre política comparada e se cotejam as hipóteses geradas pela literatura tradicional com as proposições geradas na primeira parte do livro. O argumento principal da parte II é que as análises e variáveis tradicionais têm seu impacto sobre os atores com poder de veto, mas tal impacto varia de acordo com situações institucionais específicas e varia ainda mais em função das preferências dos diferentes atores com poder de veto, por causa da regra de absorção.

No capítulo 3 comparam-se diferentes tipos de regime e se argumenta que a diferença entre regimes democráticos e não democráticos é a competitividade do processo de definição da agenda. Como resultado da competição política, as elites politicamente bem-sucedidas aproximam mais as preferências do *eleitor mediano*. Os regimes democráticos são classificados em presidencialista e parlamentarista. A versão da teoria dos atores com poder de veto sobre tal diferença é que o Parlamento controla a agenda legislativa nos sistemas presidencialistas, enquanto o governo controla a agenda nos sistemas parlamentaristas. Esse enfoque do estabelecimento da agenda gera suposições opostas às da literatura tradicional: é o Parlamento que é poderoso nas questões legislativas nos sistemas presidencialistas, e é o governo quem controla o poder nos regimes parlamentaristas.

O capítulo 4 se concentra ainda mais na relação entre o governo e o Parlamento nos regimes parlamentaristas. Explica por que, na maior parte do tempo, a configuração dos atores com poder de veto de um país é composta de partidos que participam de uma coalizão governamental, ao invés de participarem do Parlamento (abordagem tradicional dos sistemas partidários proposta por Duverger e Sartori). Explica também por que o "predomínio do Executivo" é uma variável fundamental da análise de Lijphart sobre o consociativis-

mo, pode ser entendido como o poder institucional atribuído ao governo de estabelecer a agenda parlamentar.

O capítulo 5 aborda os referendos e explica por que a inclusão da possibilidade de um referendo aumenta o número de atores com poder de veto num país e leva a resultados finais mais próximos do *eleitor mediano* mesmo que os referendos não ocorram. Também argumenta que as principais diferenças entre referendos giram em torno da questão do controle da agenda. Esse controle se divide em duas partes: quem desencadeia o referendo e quem formula a questão. Um ator com poder de veto existente pode controlar ambas as partes do processo de definição da agenda e, nesse caso, sua influência sobre a legislação aumenta. Ou o referendo pode não ser desencadeado por um ator com poder de veto, mas a questão pode ser formulada por um ator com poder de veto (veto popular) ou não (iniciativa popular). Cada método tem consequências políticas diferentes para o papel dos atores com poder de veto e do *eleitor mediano*. Por exemplo, quando o mesmo ator controla ambas as dimensões da definição da agenda (referendo do ator com poder de veto ou iniciativa popular), os atores legislativos com poder de veto existentes são eliminados.

O capítulo 6 trata do federalismo, do bicameralismo e das maiorias qualificadas. Cada um desses termos é traduzido na teoria do ator com poder de veto, para inferir implicações sobre as consequências dessas instituições no processo decisório. Geralmente, o federalismo é acompanhado pelo bicameralismo (uma segunda câmara representando os estados e tendo poder de veto sobre diplomas legais importantes — quando não sobre todos) ou pela tomada de decisão por maioria qualificada. Como resultado, o federalismo aumenta o número de atores com poder de veto e, conseqüentemente, a estabilidade decisória. Comparo as propriedades da tomada de decisão bicameral com maiorias qualificadas, bem como com uma combinação de ambas (existente nos Estados Unidos, assim como na União Europeia).

A parte III concentra-se nas implicações programáticas da análise anterior. Espera-se mais estabilidade decisória em função dos atores com poder de veto, considerando a regra da absorção. A identificação da estabilidade decisória não é um tema trivial e, por isso, dois capítulos são dedicados à questão.

O capítulo 7 enfoca alterações significativas no *status quo*. Examinei a legislação sobre horas de trabalho e condições trabalhistas nas democracias parlamentares e descobri que uma legislação significativa é introduzida com

lo 7), ou de um trabalho coautoral (capítulo 8), enquanto em outras se baseia nos resultados de outros pesquisadores (capítulo 9). Finalmente, a posição de quem define a agenda é conhecida com bastante exatidão em alguns casos, permitindo predições acuradas sobre resultados (capítulo 11), enquanto em outros ignoraremos a identidade do definidor da agenda, para só falar sobre a estabilidade decisória dos resultados (capítulos 7 e 8). Entretanto, toda essa evidência diversificada significa que a teoria sob investigação é corroborada sob uma variedade de condições.

## Parte I

# TEORIA DOS ATORES COM PODER DE VETO

Nesta parte I, apresento as regras segundo as quais todas as instituições políticas (tipos de regime, parlamentos, sistemas partidários, partidos, e assim por diante) se traduzem numa série de atores com poder de veto, cujo acordo é necessário para uma mudança do *status quo*. A quantidade e a localização dos atores com poder de veto têm efeitos sobre a estabilidade decisória ou sobre a dificuldade de se mudar o *status quo*. A sequência em que os atores com poder de veto tomam suas decisões (quem apresenta projetos para quem) afeta a influência que esses atores têm no processo de tomada de decisão. O fato de esses atores com poder de veto serem individuais ou coletivos afeta a maneira como eles tomam decisões sobre políticas governamentais. Se forem indivíduos (um presidente ou um partido político monolítico), poderão facilmente decidir com base em suas preferências. Se forem coletivos (um parlamento ou um partido político fraco), a localização do resultado depende da regra interna de tomada de decisão (unanimidade, maioria ordinária ou qualificada) e de quem controla a agenda. Consequentemente, as instituições políticas tradicionais, tais como tipos de regime, quantidade de câmaras do Parlamento, quantidade, coesão e posições ideológicas dos partidos, ou as regras de tomada de decisão de todos esses atores se traduzirão em alguma constelação de atores com poder de veto, a qual, por sua vez, determinará a estabilidade decisória de um sistema político.

Essa abordagem estabelece a possibilidade de diferentes arranjos institucionais para produzir mudança, mas não identifica nem pode identificar sua direção. Para a identificação da direção da mudança é necessário conhecer as preferências dos atores com poder de veto, bem como a identidade de quem estabelece a agenda e a localização do *status quo*. Dito de outra forma, neste livro as instituições parecerão conchas, e somente quando os ocupantes dessas conchas e o *status quo* forem identificados será possível fazer previsões específicas de resultados. Mas, como demonstro, há muitos resultados importantes que podem ser antecipados, mesmo quando se ignoram as escolhas específicas dos diferentes atores envolvidos. Como argumentei, tais resultados abrangem não só a estabilidade decisória, mas também uma série de consequências dessa estabilidade para outras variáveis, como a estabilidade do regime ou do governo, a importância e independência do Judiciário, e o papel das burocracias.

Esta parte está dividida em dois capítulos: O primeiro capítulo analisa os atores individuais com poder de veto, enquanto o segundo se concentra nos atores coletivos com poder de veto. O motivo dessa divisão é duplo. Primeiro,

para efeitos didáticos, a divisão dos capítulos facilita uma melhor compreensão, uma vez que a teoria dos atores individuais com poder de veto é simples, direta e intuitiva, ao passo que os atores coletivos com poder de veto trazem complicações para a análise (dependendo das regras que regem sua tomada de decisão) e implicam resultados aproximados, como aponto. Em segundo lugar, a divisão é útil porque, como explico, os atores coletivos com poder de veto têm problemas muito sérios para estabelecer a agenda, uma vez que maiorias diferentes podem preferir apresentar diferentes projetos, problema de que trato em detalhe no capítulo 2.



poder de veto são criados pela Constituição, eles se chamam atores *institucionais* com poder de veto. Por exemplo, a Constituição dos Estados Unidos especifica que, para serem promulgadas, as leis exigem a aprovação do presidente, da Câmara dos Deputados e do Senado (ignorando por enquanto a imposição de um veto presidencial). Isso significa que esses três atores (um individual e dois coletivos) são os atores institucionais com poder de veto nos Estados Unidos.

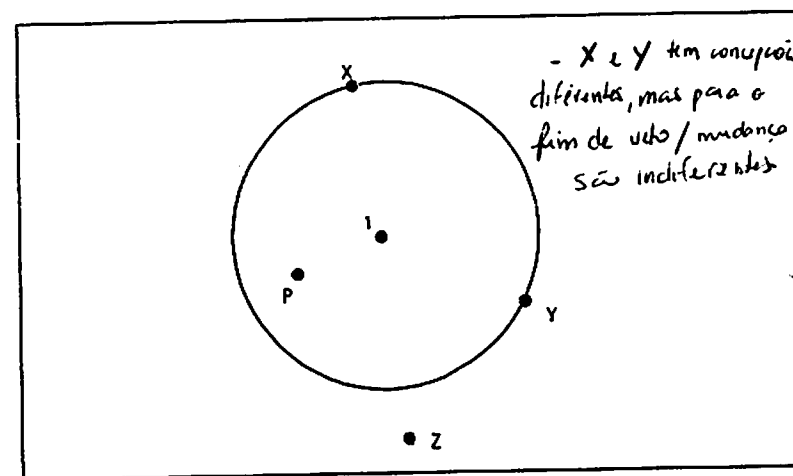
Analisar o jogo político pela ótica dos atores institucionais com poder de veto gera percepções mais precisas. Quando os atores com poder de veto se originam do jogo político, eles se chamam atores *partidários* com poder de veto. Por exemplo, pode acontecer que diferentes maiorias sejam possíveis dentro da Câmara dos Deputados, o que significa que a Câmara não pode ser mais reduzida a um ator com poder de veto. Por outro lado, pode ser que a Câmara seja controlada por um único partido coeso. As únicas peças de legislação aprovadas serão as apoiadas por esse partido. Nesse caso, se a Câmara é o ator institucional com poder de veto, o partido majoritário é o ator real (partidário) com poder de veto. Da mesma forma, na Itália, se a legislação pode ser criada pela aprovação das duas câmaras do Congresso (dois atores institucionais com poder de veto), uma análise mais detalhada indica que os atores partidários com poder de veto são os partidos que compõem a coalizão governamental. Retornaremos a esse ponto no capítulo 2.

Cada ator individual com poder de veto é representado aqui por seu ponto ideal num espaço decisório de  $n$  dimensões. Além disso, assumo que cada ator com poder de veto tem *curvas de indiferença circulares* e que ele é indiferente às alternativas que têm a mesma distância de seu ponto ideal. A figura 1.1 apresenta um espaço bidimensional onde as dimensões 1 e 2 podem ser o tamanho do orçamento para a previdência social e para a defesa, respectivamente. Nessas duas dimensões, um ator com poder de veto (1) é representado no centro do círculo. A figura também representa quatro pontos, P, X, Y e Z, em diferentes localizações. O ator com poder de veto é indiferente aos pontos X e Y, mas prefere o ponto P a qualquer dos dois. Ele também prefere qualquer dos dois ao Z. Dessa forma, o círculo com centro 1 e raio  $1X$  — doravante (1,  $1X$ ) — ou “a curva de indiferença que passa por X” também passa por Y, ao passo que o ponto P está localizado dentro do círculo, e o ponto Z está localizado fora.

Ambos os pressupostos incluem várias simplificações. Por exemplo, um ator individual pode estar interessado apenas numa dimensão, em vez de duas ou mais. Numa questão redistributiva, um ator pode estar interessado em maximizar sua parcela e ser completamente indiferente em relação a quanto os demais estão recebendo. Além disso, as curvas de indiferença circulares são indicativas da mesma intensidade de preferências em cada questão. Se essas hipóteses são válidas, então a afirmação que se refere às distâncias ideológicas entre os atores com poder de veto precisa ser reavaliada. Entretanto, as afirmações que dependem simplesmente do número de atores com poder de veto se mantêm, independentemente da forma das curvas de indiferença. Doravante, representarei um ator com poder de veto por um ponto (por exemplo, A), o *status quo* por outro ponto (SQ), e A preferirá qualquer coisa dentro do círculo (A, ASQ) ao *status quo*.

Figura 1.1

Curvas de indiferença circular de um ator com poder de veto



Defino agora mais dois conceitos. O primeiro conceito é o conjunto vencedor do *status quo* ( $W(SQ)$ ), o conjunto de resultados que podem derrotar o *status quo*. Pensemos no *status quo* como uma decisão corrente. O conjunto vencedor do *status quo* é o conjunto de decisões que podem substituir a de-

mesmo sem custos de transação, se os atores empreenderem uma mudança, um pequeno conjunto vencedor do *status quo* significa que a mudança será tímida. Em outras palavras, um pequeno conjunto vencedor do *status quo* impede grandes mudanças decisórias.

Cada um desses motivos é suficiente para justificar o uso do tamanho reduzido do conjunto vencedor do *status quo* como *proxy* (equivalente) da estabilidade decisória.

Os dois equivalentes da estabilidade decisória são complementares para diferentes posições do *status quo*. Quando o *status quo* está longe de todos os atores com poder de veto, seu conjunto vencedor é grande (a estabilidade decisória é baixa). À medida que o *status quo* se aproxima de um dos atores com poder de veto, a estabilidade decisória aumenta (dado que o conjunto vencedor do *status quo* inclui somente os pontos que esse ator com poder de veto prefere em relação ao *status quo*). Deslocar o *status quo* ainda mais e localizá-lo entre os atores com poder de veto pode eliminar completamente o conjunto vencedor do *status quo* (como indica o caso de SQ2 na figura 1.3).

A análise anterior indica que a estabilidade decisória depende de maneira crucial da posição do *status quo*. Entretanto, são de especial interesse as proposições que são *independentes* da posição do *status quo*, por dois motivos. Primeiro, nas análises de ciência política, nem sempre é fácil começar localizando o *status quo*. Por exemplo, quando se introduz um projeto de lei sobre cuidados de saúde, não se conhece o *status quo* até depois da votação do projeto. Na verdade, uma série de medidas relacionadas à saúde mental, por exemplo, pode ser incluída ou não no *status quo*, dependendo de ter sido incluída no projeto em si.<sup>15</sup>

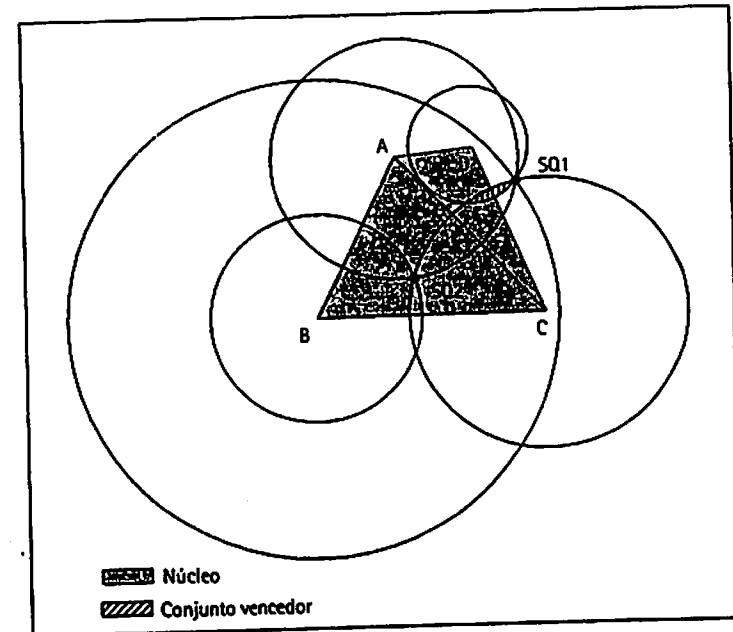
Em segundo lugar, a análise política que depende da posição do *status quo* tem necessariamente um caráter extremamente contingencial e volátil (exatamente como o *status quo* do qual depende). A análise da legislação acima

<sup>15</sup> Uma abordagem alternativa consideraria um espaço decisório de dimensionalidade extremamente alta, além de levar em conta o *status quo* como o resultado gerado por toda a legislação existente e pelos desvios causados por algum projeto de lei específico. Então, desconsideramos as dimensões que não foram afetadas pela mudança. Em minha opinião, esse é um procedimento muito mais complicado.

pode se tornar uma empreitada extremamente difícil (especialmente se considerarmos essa legislação através do tempo). Não sou de opinião de que tal análise seja supérflua ou irrelevante — muito pelo contrário. Mas gostaria de verificar se é possível fazer algumas afirmações comparativas independentemente da posição do *status quo*, se são possíveis afirmações características de um sistema político, e não do *status quo*.<sup>16</sup>

No restante deste capítulo, concentro-me nos outros fatores que afetam a estabilidade decisória. Na seção a seguir desenvolvo a análise em duas partes complementares: o caso em que o conjunto vencedor de SQ é não vazio e o caso em que é vazio (quando SQ se localiza dentro do núcleo de unanimidade). Na terceira seção demonstro a alta correlação entre as duas abordagens.

Figura 1.3  
Conjunto vencedor e núcleo de um sistema com quatro atores com poder de veto



<sup>16</sup> No capítulo 9 discuto o próprio conceito de "*status quo*", onipresente nos modelos formais e tão evasivo nas pesquisas empíricas, como o fundamento de minha análise da estabilidade governamental.

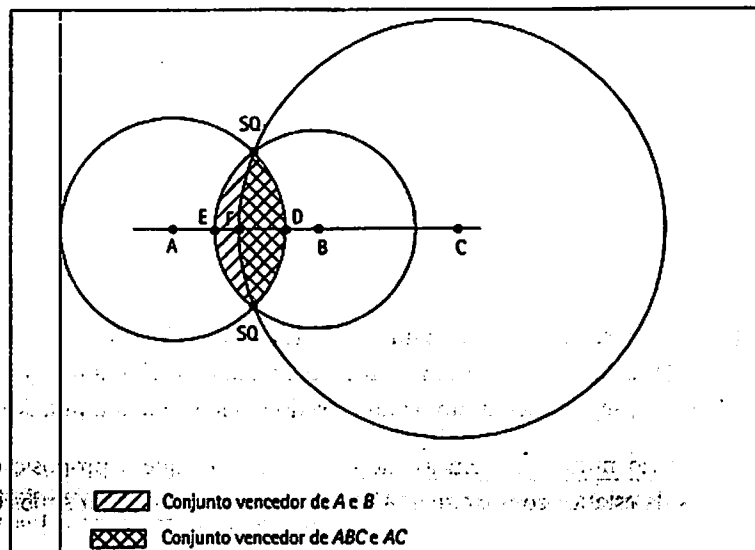
equivocadas, porque um novo ator com poder de veto *nem sempre* aumenta a estabilidade decisória. Destaco esse ponto porque, como veremos nos capítulos empíricos, frequentemente a pesquisa empírica utiliza o critério numérico tanto para construir hipóteses quanto para testá-las. As proposições apresentadas na próxima seção relaxam algumas das restrições anteriores.

### Regras de quase-equivalência e de absorção, distâncias entre atores com poder de veto e estabilidade decisória

Esta seção trata das condições nas quais adicionar um ator com poder de veto afeta (aumenta) a estabilidade decisória. Se não afeta, digo que o novo ator com poder de veto é "absorvido" pelos atores existentes, fato que dá o título "regra de absorção" a esta seção. Como interessante subproduto da análise, veremos que os dois diferentes equivalentes da estabilidade decisória (o tamanho do núcleo de unanimidade e o tamanho do conjunto vencedor) são quase equivalentes. Também examinaremos em que condições alterar a distância entre os atores com poder de veto afeta a estabilidade decisória.

Figura 1.4

O conjunto vencedor de ACPVs A e C está contido no conjunto vencedor de ACPVs A e B (B é absorvido)



### Regras de quase-equivalência e de absorção

Apresento o argumento numa única dimensão, antes de tudo, por razões de simplicidade. Veja-se a situação apresentada na figura 1.4. Três indivíduos (eles ainda não são atores com poder de veto) se localizam sobre a *mesma linha reta*, e o *status quo* está em qualquer parte num espaço de  $n$  dimensões (um espaço bidimensional é suficiente para descrever a situação). No restante desta seção, descrevo os diferentes conjuntos vencedores por atores com poder de veto, e não pela posição do *status quo*, já que meus resultados são válidos para qualquer posição possível do *status quo*.

A figura 1.4 apresenta as curvas de indiferença dos três atores A, B e C. Os pontos D, E e F são as interseções das curvas de indiferença de A, B e C com a linha AC. Consideremos primeiro que os atores A e B (mas não C) são atores com poder de veto e identifiquemos o conjunto vencedor do *status quo* ( $W(AB)$ ). Adicionemos C ao conjunto de atores com poder de veto, isto é, atribuamos a C o poder de vetar resultados que não lhe agradem. É fácil verificar que o conjunto vencedor do *status quo* encolhe para  $W(ABC)$  (passando pelos pontos D e F). Nesse caso, a adição de um ator com poder de veto aumenta a estabilidade decisória do sistema.

Agora vamos seguir um caminho temporal diferente, pressupondo que os atores com poder de veto iniciais são A e C. O conjunto vencedor do *status quo* é  $W(AC)$  (passando por D e F). Seu tamanho não é afetado pela adição de B como ator com poder de veto. Dito de outra forma,  $W(ABC) = W(AC)$ .

Por que o processo decisório foi limitado no primeiro caso, mas não no segundo? O motivo é que se B está localizado entre A e C, então F está localizado entre E e D.<sup>18</sup> Em outras palavras, é impossível para A e C terem preferências conjuntas em relação ao *status quo* que B não compartilhe.

Pode-se chegar a conclusões semelhantes a respeito do núcleo de unanimidade: adicionar B aos atores com poder de veto A e C não afeta o núcleo de unanimidade do sistema (que é o segmento AC), ao passo que adicionar C a A e B expande o núcleo de unanimidade de AB para AC.

<sup>18</sup> É fácil ver pelo triângulo SQBC que a soma de dois lados é maior que o terceiro, de modo que  $BC + BSQ > CSQ$ . Também é verdade que  $BSQ = BE$  e  $CSQ = CF$ . Fazendo as substituições, temos  $BC + BE > CF$ , ou  $CE > CF$ , ou F está localizado entre E e D.

mos um ator com poder de veto e não reduzimos o tamanho do conjunto vencedor para qualquer posição do *status quo*, então o novo ator com poder de veto estará localizado dentro do núcleo de unanimidade dos atores anteriores). Consequentemente, os dois critérios de estabilidade decisória são quase equivalentes.

- ▶ Proposição 3 (regra de quase-equivalência). Para qualquer conjunto de atores com poder de veto existentes  $S$ , a condição necessária e suficiente para que um novo ator com poder de veto  $D$  não afete o conjunto vencedor de qualquer  $SQ$  é que  $D$  esteja localizado no núcleo de unanimidade de  $S$ .
- ▶ Prova. A prova da regra de absorção é também a prova da necessidade. Para a prova da suficiência, suponhamos que  $D$  não pertença ao núcleo de unanimidade de  $S$ . Demonstrarei que há algumas posições de  $SQ$  para as quais o conjunto vencedor de  $SQ$  encolhe, se  $D$  for adicionado como ator com poder de veto. Consideremos um hiperplano  $H$  separando  $S$  e  $D$ , e escolhamos um ponto  $SQ$  no lado de  $D$ . Consideremos a projeção  $SQ'$  de  $SQ$  sobre  $H$  e prolonguemos a linha até um ponto  $X$  tal que  $SQX = 2SQSQ'$  ( $X$  é o simétrico de  $SQ$  em relação a  $H$ ). Por construção, todos os atores com poder de veto em  $S$  preferem  $X$  a  $SQ$ , mas  $D$  prefere  $SQ$  a  $X$ , de modo que  $W(SQ)$  encolhe com a adição de  $D$ .

Chamo a proposição 3 de regra de quase-equivalência porque ela demonstra que os dois critérios de estabilidade decisória utilizados são quase equivalentes: se adicionar um ator com poder de veto não aumenta o tamanho do núcleo, também não reduz o tamanho do conjunto vencedor de qualquer *status quo*. Da mesma forma, se adicionar um ator com poder de veto não reduz o tamanho de  $W(SQ)$  para qualquer  $SQ$ , também não aumenta o tamanho do núcleo. Mas a proposição 3 não implica que, para qualquer posição de  $SQ$  que aumente, o núcleo diminua  $W(SQ)$ . A razão é que os dois critérios de estabilidade decisória que utilizamos têm uma diferença importante: o tamanho do núcleo não depende da posição do *status quo*, ao passo que o conjunto vencedor do *status quo* (por definição) depende. Como consequência da proposição 3, mesmo se, na introdução desta parte do livro, o tamanho do conjunto vencedor do *status quo* não parecia um critério tão convincente da estabilidade decisória quanto o tamanho do núcleo de unanimidade, agora sabemos que os dois critérios estão altamente correlacionados.

### *Distâncias entre atores com poder de veto e estabilidade decisória*

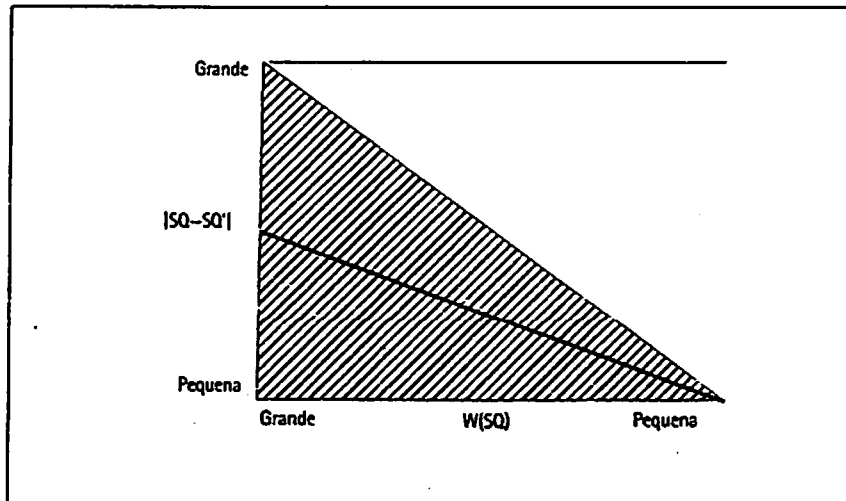
O objetivo desta seção é inferir proposições que envolvam as distâncias entre os atores com poder de veto que são *independentes da posição do status quo*. Na figura 1.4 demonstramos que adicionar  $B$  como ator com poder de veto não tem efeito, enquanto adicionar  $C$  traz consequências. Agora podemos mudar o argumento e considerar um cenário em que movemos os atores com poder de veto, em vez de adicioná-los. Se tivermos apenas dois atores com poder de veto  $A$  e  $B$  e movermos o ponto ideal do segundo de  $B$  para  $C$ , então o conjunto vencedor do *status quo* encolherá (não importando onde esteja o *status quo*) e o núcleo de unanimidade se expandirá, de modo que a estabilidade decisória aumentará. Nesse caso, aumentar a distância entre dois atores com poder de veto (mas permanecendo sobre a mesma linha reta) aumenta a estabilidade decisória independentemente da posição do *status quo*.

Da mesma forma, na figura 1.5, adicionar  $D$  não tem efeito sobre a estabilidade. Em outras palavras, o sistema de atores com poder de veto  $ABC$  produz maior estabilidade decisória do que o sistema  $ABD$ . Portanto, se tivéssemos apenas três atores com poder de veto,  $A$ ,  $B$  e mais um terceiro, e movêssemos este terceiro ator do ponto  $C$  para o ponto  $D$ , a estabilidade decisória do sistema diminuiria, independentemente da localização do *status quo*. Podemos generalizar esse argumento da maneira a seguir.

- ▶ Proposição 4. Se  $A_i$  e  $B_i$  são dois conjuntos de atores com poder de veto, e todos os  $B_i$  estão incluídos no núcleo de unanimidade do conjunto  $A_i$ , então o conjunto vencedor de  $A_i$  está incluído no conjunto vencedor de  $B_i$  para cada possível *status quo* e vice-versa.
- ▶ Prova. Consideremos dois conjuntos de atores com poder de veto  $A_i$  e  $B_i$ , tal que todos os  $B_i$  estejam incluídos no núcleo de unanimidade de  $A_i$ . Nesse caso, com base na proposição 2, cada um dos  $B_i$  seria absorvido pelos atores com poder de veto em  $A_i$ . Como decorrência, a interseção dos conjuntos vencedores de todos os  $A_i$  é um subconjunto do conjunto vencedor de cada  $B_i$ , o que significa que a interseção dos conjuntos vencedores de todos os  $A_i$  é um subconjunto da interseção de conjuntos vencedores de todos os  $B_i$ .

pequena. Quando o conjunto vencedor de  $SQ$  for grande  $|SQ-SQ'|$ , tanto poderá ser pequena quanto grande. Então, a agregação de muitos casos formará o cenário seguinte: em média, pressupondo que todas as distâncias possíveis sejam igualmente plausíveis,<sup>20</sup> grandes conjuntos vencedores apresentarão  $|SQ-SQ'|$  maior do que pequenos conjuntos vencedores. Além disso, conjuntos vencedores grandes apresentarão uma variância maior de  $|SQ-SQ'|$  do que conjuntos vencedores pequenos.

Figura 1.7  
Distância de nova decisão em relação ao *status quo* como função do tamanho de  $W(SQ)$



A figura 1.7 apresenta a relação entre o tamanho do conjunto vencedor e a distância  $|SQ-SQ'|$  e leva a duas previsões. Primeiro, que, em média, a distância  $|SQ-SQ'|$  aumentará com o tamanho do conjunto vencedor do *status quo*; segundo, a variância de  $|SQ-SQ'|$  também aumentará com o (mesmo) tamanho do conjunto vencedor do *status quo*.

<sup>20</sup> Essa é uma suposição questionável, mas é necessário fazer aqui alguma, e não encontro nada melhor para substituí-la.

Devido à grande variância de  $|SQ-SQ'|$ , quando o conjunto vencedor do *status quo* é grande, a significância estatística de uma correlação simples entre o tamanho do conjunto vencedor e  $|SQ-SQ'|$  será baixa, por causa da heterocedasticidade. Mas a maneira adequada de testar a relação entre o tamanho do conjunto vencedor e  $|SQ-SQ'|$  não é uma correlação simples ou uma regressão, e sim um duplo teste que inclui a regressão bivariada e também os resíduos dessa regressão.<sup>21</sup>

Depois de analisar as proposições 1-4 e a maneira como elas devem ser testadas empiricamente, precisamos tratar de uma questão importante, até aqui omitida: a questão da sequência.

### Sequência de movimentos

Até o momento tratamos dos atores com poder de veto de maneira simétrica. Todos eram igualmente importantes para nós. Por isso, só identificamos o conjunto de soluções factíveis: o conjunto vencedor do *status quo*. Mas, nos sistemas políticos, determinados atores políticos apresentam projetos a outros, que podem aceitá-los ou rejeitá-los. Se considerarmos tais sequências de movimentos, poderemos restringir significativamente as previsões de nossos modelos. Entretanto, para poder prever com maior precisão os resultados, será necessário conhecer não somente a identidade precisa, mas também as preferências de quem determina a agenda. Como veremos, essas condições são bastante restritivas.<sup>22</sup> Esta seção tem por objetivo descobrir que diferença faz se um ator com poder de veto apresenta uma proposta, e outro a aceita ou rejeita.

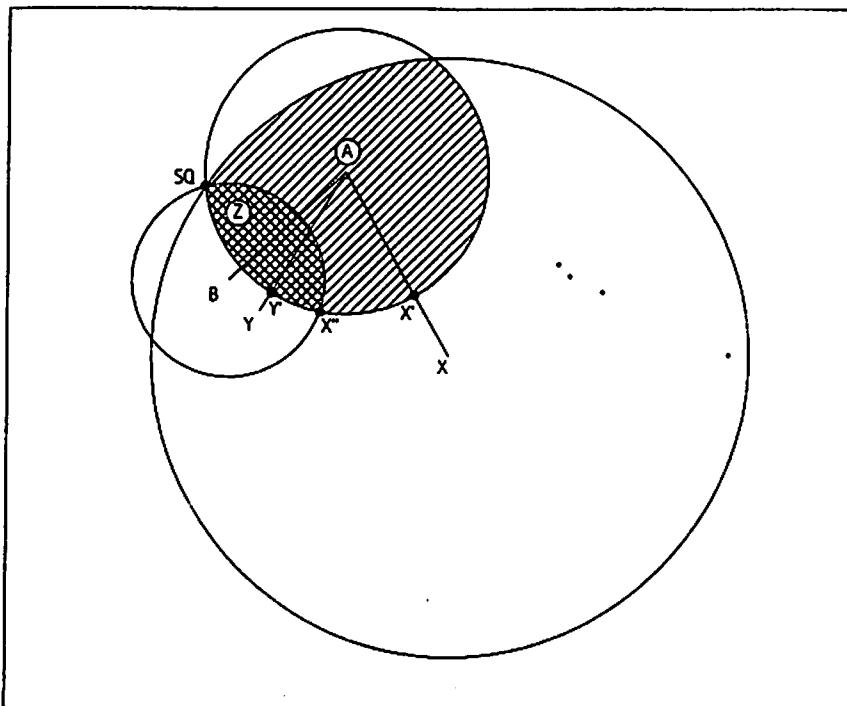
<sup>21</sup> De fato, essa é uma ideia muito mais geral. Muitas relações apresentadas em política comparada e em relações internacionais são condições necessárias, mas não suficientes (pensemos em "sem burguesia não há democracia", de B. Moore). O teste adequado para tais teorias não é uma regressão simples, mas um duplo teste que inclui a heterocedasticidade dos resíduos. Nos capítulos empíricos, utilizo a regressão heterocedástica multiplicativa para testar expectativas de condição necessária, mas não suficiente.

<sup>22</sup> Por exemplo, veremos no capítulo 4 que, nos sistemas parlamentaristas, os governos controlam a agenda, mas não sabemos quem a estabelece, dentro de um governo. Na verdade, diferentes pesquisadores formularam hipóteses sobre diferentes atores (primeiro-ministro, ministro da Fazenda, ministro encarregado da política em questão, negociação entre diferentes atores, pesos proporcionais, e assim por diante).

junto vencedor menor. É claro que o novo resultado  $X2$  estará *por lo menos* tão distante de  $X$  quanto estava o ponto  $X1$ .<sup>24</sup>

Figura 1.9

Importância do estabelecimento de agenda diminui com mais atores com poder de veto (quando se adiciona  $B$ ) e aumenta com a localização central daquele que estabelece a agenda ( $Z$  em vez de  $X$ )



O poder de quem estabelece a agenda depende também de sua localização em relação aos outros atores com poder de veto. Na figura 1.9, o estabelecedor da agenda  $X$  estava mais distante de  $A$  e  $B$  do que do *status quo*, motivo

<sup>24</sup> Numa pesquisa empírica sobre o bicameralismo alemão, Braeuninger e König (1999) acharam que os poderes de determinação da agenda do governo alemão diminuem quando a legislação deve ser aprovada pela câmara alta (*Bundesrat*).

pelo qual ele teve que apresentar a proposta  $X2$ , que estava distante de seu ponto ideal. Se quem define a agenda é  $Y$  em vez de  $X$ , ele deve se preocupar somente com o ator com poder de veto  $A$  e apresentar a proposta  $Y1$  (uma vez que ela já se encontra perto do ponto ideal de  $B$ ). Finalmente, se o estabelecedor da agenda é  $Z$  (dentro do conjunto vencedor do *status quo*), ele pode propor seu próprio ponto ideal. Imaginemos agora que a localização do *status quo* muda; nesse caso, quem estabelece a agenda terá tanto mais poder quanto mais centralmente estiver localizado entre os atores com poder de veto, porque assim terá maior probabilidade de estar localizado dentro do conjunto vencedor do *status quo* com mais frequência.

- **Corolário 3.** A importância do estabelecimento da agenda é tanto maior quanto mais aquele que a estabelece estiver centralmente localizado entre os atores com poder de veto existentes.

Toda essa análise apresenta dois pressupostos importantes. Primeiro, que todos os atores com poder de veto foram considerados. Na segunda parte deste livro, veremos como contar atores com poder de veto em diferentes países. Porém, consideraremos somente atores institucionais ou partidários com poder de veto. Se for possível encontrar o caso em que o Exército, a burocracia ou certos grupos de interesse são atores com poder de veto em determinado país, suas preferências deverão ser incluídas na análise. Da mesma forma, se numa determinada área de decisão atores estrangeiros podem desempenhar papel importante e excluir possíveis resultados (como o Fundo Monetário Internacional nas decisões financeiras de países em desenvolvimento), tais atores também devem ser incluídos no conjunto de atores com poder de veto. A não inclusão de todos os atores com poder de veto específica de maneira imprecisa o tamanho do  $W(SQ)$ , embora o resultado ainda esteja dentro do  $W(SQ)$  (equivocadamente) assumido como hipótese.

Em segundo lugar, os pontos ideais de todos os atores com poder de veto são bem conhecidos por todos os atores (assim como pelo observador). Isso exclui qualquer incerteza de um ator com poder de veto quanto ao ponto ideal do outro e, conseqüentemente, qualquer distorção estratégica de preferências. Se os pressupostos deste capítulo ocorrem, é possível observar todo o tempo projetos apresentados pelos que estabelecem a agenda sendo aceitos por outros atores com poder de veto. Se o segundo

## Atores coletivos com poder de veto

Com base no capítulo 1, podemos analisar situações em que os atores com poder de veto são indivíduos (como o presidente dos Estados Unidos), têm maiorias monolíticas (como um partido comunista) ou decidem por unanimidade (como o Parlamento polonês no início do século XVIII). Entretanto, tais situações são raras. Com mais frequência a tomada de decisão envolve a participação de algum ator coletivo com poder de veto, como uma comissão, um partido ou um parlamento. São raros os casos em que tais atores são monolíticos ou mesmo possuem uma maioria homogênea em seu interior. E, atualmente, são excepcionais os casos que envolvem uma tomada de decisão unânime. Portanto, precisamos generalizar e examinar se as intuições geradas no capítulo 1 se mantêm em configurações mais conhecidas de preferências e modos de tomada de decisão.

Embora este capítulo seja essencial para nos afastarmos das simplificações e aumentarmos a correspondência entre os conceitos teóricos e a realidade política, ele é consideravelmente mais difícil do que o anterior, em seu aspecto técnico. Além disso, enquanto as conclusões apresentadas no capítulo 1 eram intuitivas a ponto de poderem parecer óbvias aos leitores, algumas das ideias aqui apresentadas são anti-intuitivas. Este capítulo chega à conclusão de que a análise do capítulo 1 proporciona uma aproximação muito boa dos fenômenos políticos, mas seguir seu argumento é mais complicado.

quo. Lembro ao leitor que tais pontos estão localizados dentro de círculos que passam através do *status quo* e têm no centro as preferências de cada ator com poder de veto. A interseção de todos esses círculos é a área sombreada mais escura em formato de lente na figura 2.1. Da mesma forma, podemos identificar todos os pontos que não podem ser derrotados por uma decisão unânime dos sete atores com poder de veto (o núcleo de unanimidade). Esses pontos formam o heptágono completo 1234567.<sup>25</sup> Na verdade, não se pode substituir um ponto dentro do heptágono sem a oposição de um dos atores com poder de veto. A área tracejada na figura 2.1 representa o núcleo de unanimidade desse ator coletivo com poder de veto.

Que acontece se esse ator coletivo com poder de veto empregar regras menos restritivas de tomada de decisão? E se as decisões forem tomadas por maioria qualificada ou maioria relativa, em vez de serem tomadas por unanimidade? As intuições formuladas no capítulo 1 indicam que a estabilidade decisória deveria diminuir, isto é, mais pontos poderiam derrotar o *status quo* (o conjunto vencedor do *status quo* deveria se expandir), e menos pontos deveriam ser invulneráveis (o núcleo deveria encolher). Consideremos um caso de cada regra: primeiro, uma decisão por maioria qualificada, de seis entre sete atores; e segundo, uma maioria ordinária (quatro dos sete membros).

Os pontos capazes de derrotar *SQ* por maioria qualificada de seis sétimos (o conjunto vencedor do *SQ* da maioria qualificada dos seis sétimos) podem ser identificados se considerarmos a interseção de seis dos sete círculos em torno dos pontos 1, 2, ..., 7 da figura 2.1. Apresento a área com sombreado mais claro do que os pontos que poderiam derrotar *SQ* pela regra de unanimidade (o conjunto vencedor do *SQ* de unanimidade), e essa área, como o leitor pode verificar, inclui esse conjunto vencedor do *SQ* de unanimidade. Para localizar os pontos que não podem ser derrotados por uma maioria de seis sétimos (o núcleo de seis sétimos), consideramos todas as possíveis combinações de seis dos sete atores e tomamos a interseção de seus núcleos de unanimidade.<sup>26</sup> Na figura 2.1, essa interseção está representada pela área quadriculada. O leitor pode verificar que ela está incluída no núcleo de unanimidade dos sete atores.

<sup>25</sup> Seleccionei-os de tal forma que nenhum deles esteja incluído no núcleo de unanimidade dos outros, pois, de outro modo, o núcleo de unanimidade seria um polígono diferente (com menos lados).

<sup>26</sup> Uma forma mais rápida seria conectar os sete atores, ignorando um deles a cada vez (conectar 1 e 3, 2 e 4, 3 e 5, e assim por diante) e considerar o polígono gerado pela interseção dessas linhas.

Que acontece se os sete atores decidirem pela regra de maioria? Para calcular o conjunto de resultados que derrotam o *status quo* (o conjunto vencedor do *SQ*), devemos considerar as interseções de quaisquer quatro círculos. A área de sombreado claro na figura 2.1 mostra a área do conjunto vencedor do *SQ* de maioria, e essa área inclui o conjunto vencedor da maioria qualificada (que inclui o conjunto vencedor de unanimidade). Se tentarmos identificar o núcleo de tomada de decisão por maioria, observaremos que esse núcleo é vazio, isto é, não há ponto que não possa ser derrotado pela regra da maioria. Como veremos mais adiante, as condições nas quais existe um ponto que não pode ser derrotado por nenhum outro ponto pela regra de maioria são na verdade muito excepcionais.

A figura 2.1 demonstra dois pontos importantes. Primeiro, a estabilidade decisória gerada por atores coletivos com poder de veto segue as intuições formuladas no capítulo 1: ela diminui (isto é, o conjunto vencedor do *SQ* se expande, e o núcleo encolhe) à medida que a regra de tomada de decisão passa de unanimidade para maioria qualificada e para maioria ordinária. Segundo, os cálculos se tornam mais complicados toda vez que as preferências de um ator coletivo com poder de veto não se expressam por círculos, e o conjunto vencedor de atores coletivos com poder de veto assume formas pouco comuns. Este capítulo visa identificar uma maneira simples de estimar os resultados do processo de tomada de decisão (os pontos que podem derrotar o *status quo*) quando um ator com poder de veto for coletivo.

### As escolhas de atores coletivos com poder de veto são ambíguas

Quando um ator individual com poder de veto compara três possíveis posições de *SQ*, podemos pressupor que suas preferências são transitivas: se ele preferir *SQ*1 a *SQ*2, e *SQ*2 a *SQ*3, então ele também preferirá *SQ*1 a *SQ*3. Essa transitividade de preferências capacita o ator individual com poder de veto a escolher sem ambiguidade entre qualquer conjunto de alternativas, para identificar a alternativa que ele prefere.<sup>27</sup> Entretanto, atores coletivos com poder

<sup>27</sup> O indivíduo pode ser indiferente diante de duas alternativas. A indiferença é diferente da ambiguidade de preferências, como ficará claro mais adiante. Não considero aqui os casos de indiferença, para simplificar a exposição.



a SQ. Porém, esse não é o caso de nossa coletividade. Ela prefere SQ a SQ2. Em outras palavras, nossa coletividade tem preferências ambíguas geradas pela regra da maioria.<sup>28</sup>

$$SQ2 \pi SQ1 \pi SQ \pi SQ2 \quad (2.1)$$

Onde  $\pi$  significa "preferido pela maioria". Observe-se que as três preferências não são geradas pelas mesmas maiorias. Os decisores 1 e 2 são responsáveis pela primeira escolha; 1 e 3, pela segunda; e 2 e 3, pela terceira. Essa ambiguidade de preferências, essa "intransitividade" da regra de maioria, para usar o termo técnico, era conhecida por Condorcet, mas foi explorada e amplamente generalizada por Arrow (1951),<sup>29</sup> e num contexto especial por McKelvey (1976) e Schofield (1977, 1978).

Para nossos objetivos, a melhor maneira de observar o padrão ambíguo de preferências geradas pela regra de maioria e que se descreve na fórmula (2.1) é destacar o fato de que a coletividade não pode se decidir entre SQ e SQ2: SQ derrota SQ2 por comparação direta, mas é derrotado por SQ2 numa comparação indireta ou mediada (se SQ1 é comparado a ambos, elimina SQ e é eliminado por SQ2).

Por que devemos nos preocupar com essa ambiguidade das preferências coletivas, o fato de que SQ derrota diretamente SQ2, mas é indiretamente derrotado por SQ2? Porque nós não sabemos como SQ e SQ2 serão comparados. Não sabemos qual está primeiro na agenda. Mais especificamente, se a coletividade não puder se decidir, empresários políticos estratégicos apresentarão uma sequência de escolhas que conduzem a um ou outro resultado. Na realidade, McKelvey (1976, 1978) e Schofield (1977, 1978) mostraram que o problema é muito mais grave do que na minha descrição: essas "intransitividades" podem cobrir todo o espaço, de tal modo que um estabelecedor da agenda esperto pode apresentar à sociedade uma série de escolhas apropriadamente estruturadas e conduzi-la a *qualquer* resultado que deseje.

Essa análise pode minar completamente os argumentos que apresentei no capítulo 1. Atores coletivos com poder de veto não podem escolher sem ambiguidade pela regra de maioria. Isso significa que, se um ator coletivo com poder

de veto controla a agenda e faz uma oferta a outro ator com poder de veto, não se deve esperar uma escolha clara, já que atores coletivos com poder de veto chegam a resultados contraditórios quando precisam comparar dois pontos (sem mencionar a infinidade contida no conjunto vencedor dos outros).

Em próximas seções demonstrarei que essas objeções, que poderiam ter sido fatais para meus argumentos, na realidade são meros inconvenientes. O conjunto vencedor de um ator coletivo com poder de veto pode não ser um círculo, mas um círculo que o contenha pode ser identificado, e é possível realizar a análise de forma aproximada. Atores coletivos com poder de veto podem não ser capazes de fazer escolhas, em geral, mas em condições empíricas plausíveis podem escolher uma pequena área entre todas as alternativas disponíveis. Assim, a análise do capítulo 1 também se mantém de forma aproximada para os atores coletivos com poder de veto.

Entretanto, há um preço a pagar. Essas aproximações, embora sejam em média precisas, nem sempre são verdadeiras. Por exemplo, como demonstrei no capítulo anterior, embora o conjunto de pontos que derrota o *status quo* encolha com a distância de dois atores individuais com poder de veto (sobre a mesma linha, como demonstrado na figura 1.4), com atores coletivos com poder de veto é possível encurtar a distância e diminuir o tamanho do conjunto vencedor do *status quo*. Isso pode ocorrer com distribuições específicas dos atores individuais e/ou posições do *status quo*. Não é um fenômeno frequente, mas é possível. Consequentemente, não posso apresentar como teoremas as afirmações feitas neste capítulo, pois podem ser encontradas posições de atores individuais que refutem tais teoremas. As afirmações serão apresentadas como "conjeturas" e serão examinados os argumentos para a validação dessas conjeturas.

O capítulo está organizado seguindo o modelo do capítulo 1 (discussão dos conjuntos vencedores, primeiro, e da seqüência, depois). Interpolei uma seção: discutir atores coletivos com poder de veto que decidem por maioria qualificada, o que mostrou ser bem diferente da maioria ordinária. Assim, a organização geral do capítulo é a seguinte: na segunda seção, identifico o conjunto vencedor de um ator coletivo com poder de veto por regra de maioria ordinária. Na terceira seção, considero os atores coletivos com poder de veto que decidem por maiorias qualificadas e explico a importante diferença entre a tomada de decisão por maioria ordinária e qualificada. Na quarta seção, trato da questão da seqüência em que os atores coletivos com poder de veto podem gerar mais problemas devido a sua inabilidade de maximizar. A conclusão geral deste capítulo é que a análise do capítulo 1 se mantém, com ajustes muito pequenos.

<sup>28</sup> Na análise acima, não considero relações de indiferença, para simplificar a exposição.

<sup>29</sup> Arrow demonstrou, é claro, a impossibilidade de que *qualquer* regra de tomada de decisão se ajuste a cinco requisitos plausíveis e desejáveis.



Entretanto, se *H* e *S* são atores coletivos com poder de veto, há uma possibilidade de mudança incremental. Humphreys (2001) demonstrou que essa possibilidade só existe nas áreas próximas aos lados do triângulo *PHS*, como indicado pela área tracejada na figura 2.6.<sup>38</sup> Ênfase “possibilidade” porque, se os conjuntos vencedores de dois atores coletivos realmente se interceptam, depende das preferências de membros individuais do Congresso. Portanto, em vez do imobilismo absoluto apresentado na análise com atores individuais com poder de veto, atores coletivos com poder de veto podem apresentar a possibilidade de mudança incremental para certas localizações do *status quo*.

Essa análise indica que a possibilidade de mudança se torna mais acentuada quanto menos coesas forem as duas câmaras, como indica a conjectura 1. A implicação política é que variações pequenas do *SQ* podem ser aprovadas pelo sistema político, e que tais mudanças serão tanto mais importantes quanto mais aumentar a falta de coesão de cada uma das duas câmaras. Outra forma de refletir sobre essa situação é que quanto mais dividida estiver cada câmara, tanto mais possibilidades se apresentarão ao presidente de obter um consenso sobre alguma alternativa particular. De fato, se as duas câmaras estiverem politicamente muito próximas uma da outra, a mudança incremental sempre será possível.<sup>39</sup>

Minha segunda observação aborda o tema da multidimensionalidade do espaço decisório. Em artigo seminal sobre a Constituição dos Estados Unidos, Hammond e Miller (1987) argumentam que, em duas dimensões, invariavelmente haverá um núcleo, desde que as áreas cobertas pelos membros de cada câmara não se sobreponham. Humphreys (2000) descobriu que é grande a probabilidade de que um núcleo bicameral exista em duas dimensões, inclusive se a superposição das preferências dos membros das duas câmaras for importante.<sup>40</sup> Tsebelis e Money (1997) demonstraram que, num espaço decisório com mais de duas dimensões, o núcleo de uma legislatura bicameral raramente existe.

<sup>38</sup> Essa área fica definida pelos lados do triângulo e pela tangente dos *yolks* das duas câmaras, assim como pelas linhas através das quais o ponto ideal (preferência) do presidente tangencia cada um dos dois *yolks*.

<sup>39</sup> Tecnicamente, quando os círculos centrais/*yolks* das duas câmaras se interceptam, o núcleo do sistema político pode estar vazio.

<sup>40</sup> Numa simulação por computador, ele utilizou duas câmaras de três membros, e a probabilidade de um núcleo bicameral foi de mais de 50%.

Em geral, os atores políticos compõem-se de muitos indivíduos que têm preferências em múltiplas dimensões. Cada um desses dois fatores aumenta a probabilidade de que cada possível *status quo* seja derrotado num sistema político.<sup>41</sup> As análises de uma só dimensão conduzem a resultados de eleitor mediano: o eleitor mediano numa única dimensão não pode ser derrotado (ele tem um conjunto vencedor vazio ou constitui o núcleo). Por outro lado, os modelos multidimensionais não têm eleitor mediano, cada ponto pode ser derrotado, e não há equilíbrio nem núcleo. Riker (1982) introduziu essa propriedade dos sistemas políticos na essência da política. De acordo com sua análise, a diferença entre economia e política é que a análise econômica sempre atinge um equilíbrio, enquanto a análise política multidimensional demonstra que não existe equilíbrio. A implicação desse argumento é que, pelo fato de tal equilíbrio não existir, os perdedores estão sempre em busca de novos temas para dividir as coalizões vencedoras e tomar o poder.

Minha análise mostra que, mesmo quando os pontos que derrotam o *status quo* existem, eles podem se localizar muito próximo a ele, caso em que a estabilidade decisória do sistema será alta. Atores com poder de veto substituem a dicotomia bruta de haver ou não um núcleo (ou se o conjunto vencedor do *status quo* está vazio) por uma visão mais contínua da política em que a variável dependente é a estabilidade decisória, a qual pode existir mesmo quando não houver núcleo, simplesmente porque as possíveis mudanças são incrementais. O resultado dessa abordagem é que seremos capazes de generalizar em múltiplas dimensões, em vez de nos determos porque não há equilíbrio.

### Atores coletivos com poder de veto e maiorias qualificadas

Nesta seção examinarei o processo de tomada de decisão de atores com poder de veto pela regra de maioria qualificada. O interesse substantivo desta seção é evidente: com muita frequência, os atores coletivos com poder de veto decidem por maiorias qualificadas, como acontece nas decisões para derrubar vetos presidenciais pelo Congresso dos Estados Unidos (dois terços), nos veredictos do Conselho de Ministros da União Europeia (cerca de cinco sétimos),

<sup>41</sup> Tecnicamente, o núcleo está vazio.

► chamemos de  $Q$  e  $q$  o centro e o raio do círculo- $q$ , e tracemos o círculo ( $Q, d+2q$ ). Este é o círculo vencedor  $q$  do *status quo* — ele contém o conjunto vencedor de maioria qualificada do *status quo* ( $QW(SQ)$ ). A prova é idêntica à de círculos vencedores de maioria (desenvolvida em torno da figura 2.5). A figura indica que o círculo vencedor  $q$  é significativamente menor que o círculo vencedor de maioria (como era de se esperar).

Podemos usar o raio do *yolk*- $q$  de um ator coletivo com poder de veto para definir sua *coesão*- $q$  de modo similar à *coesão*- $m$  anterior. À medida que o raio do *yolk*- $q$  aumenta, a *coesão*- $q$  diminui. Entretanto, como a figura 2.7 indica, um aumento no raio do *yolk*- $q$  indica que o centro do círculo- $q$  avançará ainda mais em direção ao *status quo* e que, em média, reduzirá o tamanho do círculo vencedor  $q$ . Mais uma vez, trata-se de uma conjectura, porque podemos imaginar exemplos contrários em que o raio do *yolk*- $q$  aumenta e mesmo assim o tamanho do conjunto vencedor também aumenta. O argumento anterior indica que as estáticas comparativas geradas pela *coesão*- $q$  são exatamente opostas à *coesão*- $m$ . De fato, quanto mais *coesão*- $q$  tiver um ator coletivo com poder de veto (quanto menor for o raio do *yolk*- $q$ ), tanto maior será o tamanho do círculo vencedor  $q$ , ao passo que quanto mais *coesão*- $m$  um ator coletivo com poder de veto tiver (quanto menor for o raio do *yolk*), tanto menor será seu círculo vencedor de maioria.

Outra maneira de ver a *coesão*- $q$  e a estabilidade decisória é que um ator com poder de veto em *coesão*- $q$  terá um núcleo pequeno, o que significa que haverá poucos pontos invulneráveis no espaço e que quanto mais longe desses pontos se vai, tanto maior se torna o conjunto vencedor  $q$ . No caso limite em que os membros  $q$  de um ator coletivo com poder de veto estão concentrados no mesmo ponto, este é o único ponto do núcleo, e o conjunto vencedor  $q$  aumenta em função da distância entre  $SQ$  e a localização de atores com poder de veto.

► Conjetura 3. A estabilidade decisória diminui à medida que aumenta a *coesão*- $q$  de um ator coletivo com poder de veto.

Há uma razão essencial pela qual as conjecturas 1 e 3 correm em direções opostas: por definição, as linhas medianas têm uma maioria em ambos os lados; enquanto os divisores- $q$  têm uma maioria qualificada somente de um lado. Como resultado, temos uma série de diferenças: Em primeiro lugar, todas

as linhas medianas são pertinentes para a construção de um círculo vencedor, enquanto somente os divisores- $q$  pertinentes definem o círculo vencedor  $q$ . Em segundo lugar, o círculo central deve fazer interseção com todas as linhas medianas, enquanto o círculo- $q$  intercepta apenas os divisores- $q$  pertinentes que estão localizados perto de  $SQ$  (já que por definição eles estão entre  $SQ$  e as diferentes maiorias  $q$ ). Em terceiro lugar, o círculo vencedor deve incluir todos os reflexos de  $SQ$  em relação à mediana, enquanto o círculo vencedor  $q$  deve incluir apenas os reflexos em relação aos divisores- $q$  pertinentes (ver figura 2.7).

Obtém-se o resultado seguinte de estática comparativa trocando-se o percentual mínimo de maioria qualificada. Ao aumentar o percentual mínimo, necessita-se de um ou mais decisores individuais para concordar com uma mudança do *status quo*, o que aumenta a estabilidade decisória.

► Proposição 4. A estabilidade decisória aumenta ou permanece a mesma à medida que aumenta o percentual mínimo exigido de maioria qualificada.

A afirmação acima pode ser formalmente comprovada: ela se mantém qualquer que seja a distribuição das preferências dos membros de um ator coletivo com poder de veto. Como já se observou no capítulo 1, é possível aumentar o percentual mínimo de maioria qualificada e manter o tamanho do conjunto vencedor de maioria qualificada (pense-se, por exemplo, em três atores decidindo por regra de maioria de três quintos ou dois terços).

A figura 2.7 fornece uma representação visual dos círculos que contêm os conjuntos vencedores do *status quo* de maioria qualificada de quatro sétimos e cinco sétimos. O leitor pode verificar que o conjunto vencedor e o círculo vencedor encolhem conforme aumenta a maioria requerida. Essa figura pode nos ajudar a entender situações em que o percentual mínimo de maioria qualificada é modificado, como a regra de limitação do tempo de debate<sup>43</sup> no Senado dos Estados Unidos.<sup>44</sup> O voto de limitação do tempo costumava requerer uma maioria de dois terços, mas agora requer apenas três quintos. Que

<sup>43</sup> Em inglês, *cloture rule* (N. do T.).

<sup>44</sup> Diferentemente da Câmara dos Deputados nos Estados Unidos, não há limites para os pronunciamentos dos senadores no plenário; portanto, estes podem obstruir a adoção de qualquer projeto de lei em particular que lhes desagrade. A única maneira de interromper um senador obstrucionista é através do voto de *clausura* (limitação do tempo de debate no Senado).

decisores individuais. Suponhamos (mais uma vez sem perda de generalidade) que  $Y$  derrota  $X$  — o que é representado em ambos os quadros da figura pelo fato de  $Y$  estar dentro de  $W(X)$ . Dado que  $Y \in W(X)$ , há duas possibilidades para  $W(X)$  e  $W(Y)$ . Ou os dois conjuntos vencedores se interceptam como na figura 2.8A, ou  $W(Y) \subseteq W(X)$  (leia-se “é um subconjunto de”) como na figura 2.8B.<sup>43</sup>

Concentrando-nos na figura 2.8A, dado que os dois conjuntos vencedores se interceptam, sempre podemos selecionar um ponto  $Z$  tal que  $Z \in W(Y)$  e  $Z \notin W(X)$ . Para esse ponto  $Z$ , temos:

$$Z \pi Y \pi X \pi Z \quad (2.2)$$

Em outras palavras, na figura 2.8A podemos criar um padrão cíclico de preferências entre  $X$ ,  $Y$  e  $Z$ . Esse padrão pode ser muito útil para atores estratégicos, já que os partidários de  $X$ , em vez de reconhecerem que sua solução preferida foi derrotada, podem introduzir  $Z$  e pedir uma comparação indireta, segundo a qual  $Z$  derrota  $Y$ , e  $X$  derrota  $Z$ , de modo que  $X$  prevalece.

Por contraste, na figura 2.8B, onde o conjunto vencedor de  $Y$  é um subconjunto do conjunto vencedor de  $X$ , é impossível achar um ponto  $Z$  necessário para gerar o padrão cíclico. A relação entre  $X$  e  $Y$  no segundo quadro da figura 2.8 é tal que não só  $Y$  derrota  $X$ , mas qualquer coisa que derrote  $Y$  derrota também  $X$ . Denominaremos a relação indicada na figura 2.8B de “relação de cobertura”.

Formalmente, um ponto  $Y$  cobre um ponto  $X$  se, e somente se,  $Y \in W(X)$  e  $W(Y) \subseteq W(X)$ .

Utilizo essa definição de relação de cobertura quando falo de sequências. Argumento que não faz sentido para um definidor da agenda selecionar pontos cobertos, isto é, pontos que são derrotados por outros não só diretamente, mas também indiretamente. Portanto, são excluídos de consideração casos como o ponto  $X$  na figura 2.8B (mas não na 2.8A).

### A restrição do conjunto descoberto

Eliminar de toda consideração os pontos cobertos pode parecer uma suposição razoável. Mas também é uma suposição muito restritiva. Se eliminarmos

<sup>43</sup> Os casos em que dois conjuntos vencedores não têm nada em comum ou em que  $W(X) \subseteq W(Y)$  são excluídos, devido à suposição  $Y \in W(X)$ .

os pontos cobertos (ver figura 2.8B), há muito poucos pontos que permanecem como escolhas válidas. Como demonstrei na primeira seção deste capítulo (figura 2.5), o círculo vencedor do *status quo* de um ator coletivo com poder de veto é o círculo  $(Y, d + 2r)$ , onde  $d$  é a distância  $YSQ$ . Como resultado, qualquer ponto que esteja localizado a uma distância do centro do *yolk* de mais de  $2r$  não pode derrotar  $SQ$  diretamente. Aplicar o mesmo raciocínio duas vezes nos leva à conclusão de que qualquer ponto que esteja mais distante do que  $4r$  do centro do *yolk* não pode derrotar  $SQ$  indiretamente. Como resultado, todos os pontos com distância de  $Y$  maior que  $d + 4r$  são cobertos por  $SQ$ .

McKelvey (1980) utilizou esse argumento para localizar o conjunto de pontos que não são cobertos por nenhum outro e que se denomina *conjunto descoberto*. Ele partiu do centro do círculo central  $Y$  e argumentou que todos os pontos fora do círculo  $(Y, 4r)$  são cobertos por  $Y$ . Consequentemente, esse círculo contém o conjunto descoberto, ou todos os pontos que não são cobertos por algum ponto.

O conjunto descoberto é uma suposição restritiva muito poderosa. Translada o resultado de qualquer lugar no espaço para um pequeno círculo centralmente localizado dentro do ator coletivo com poder de veto. De fato, com base na discussão em torno da conjectura 2, conforme aumenta o tamanho de um ator coletivo com poder de veto, o conjunto descoberto diminui em média, de modo que quanto maior for o ator com poder de veto, mais precisa será a predição. Quão razoável é a suposição do conjunto descoberto?

### Podemos supor que o resultado estará no conjunto descoberto?

O conjunto descoberto é um conceito da teoria dos jogos cooperativos. A seguir, explicarei primeiro as suposições fundamentais da teoria dos jogos cooperativos e apresentarei argumentos que confirmam seu uso para o problema que temos em mão. Segundo, defendo o uso do conceito particular de conjunto descoberto.

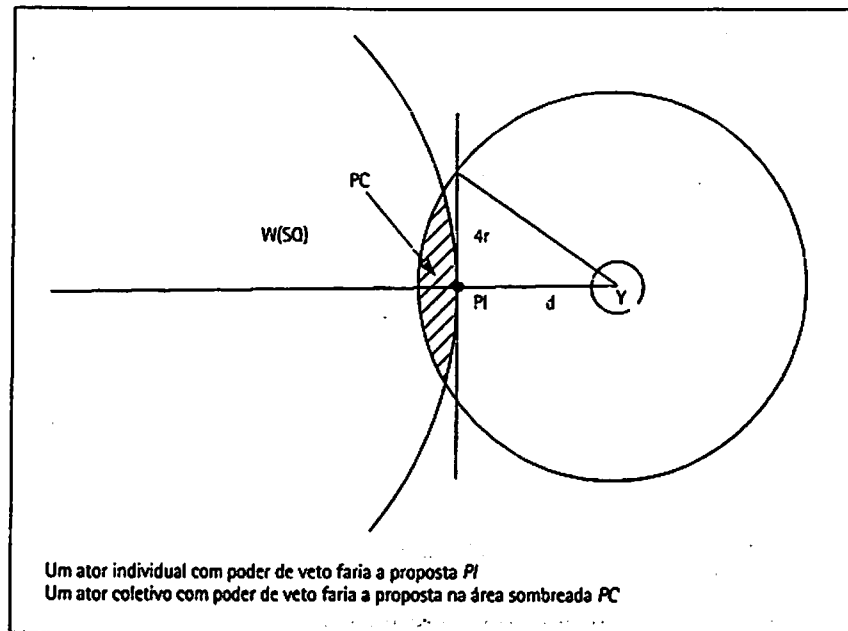
A teoria dos jogos cooperativos supõe que os acordos feitos entre diferentes atores são exigíveis. As consequências dessa suposição são enormes. Quando os acordos são exigíveis, as características institucionais dentro do ator coletivo com poder de veto, tal como o estabelecimento da agenda, se tornam irrelevantes. As agendas simplesmente determinam a sequência em

podem não se interceptar. Além disso, alguns pontos no conjunto vencedor dos outros atores com poder de veto podem ser cobertos pelos pontos que não são em si mesmos factíveis (não pertencem ao conjunto vencedor).

O problema da tomada de decisão por membros individuais do estabelecido de agenda coletivo é o seguinte: entre os pontos do conjunto factível (o conjunto vencedor dos outros atores com poder de veto), identificar aqueles que não são cobertos pelos outros pontos factíveis. Chamaremos a solução para esse problema de *identificação do conjunto descoberto induzido (no conjunto vencedor de outros atores com poder de veto)*.

Figura 2.9

Área de proposição de um ator coletivo com poder de veto



A figura 2.9 nos ajuda a resolver esse problema, com base na análise até aqui apresentada. Denominemos  $W$  a área onde uma proposta vencedora deve ser apresentada (o conjunto vencedor dos outros atores existentes com poder de veto). Chamemos de  $Y$  o centro do *yolk* do definidor da agenda. Se  $Y$  fosse

um ator individual com poder de veto, ele apresentaria a proposta  $PI$  (o ponto de  $W$  mais perto de sua preferência  $Y$ ). Se denominamos a distância  $YY' = d$ , sabemos que qualquer ponto fora do círculo ( $Y, d + 4r$ ) está coberto por  $PI$  (ver a segunda subseção).

Tsebelis e Money (1997) reduziram a área da proposta ainda mais, utilizando cálculos mais precisos. Demonstraram que o conjunto descoberto induzido está incluído num círculo ( $Y, \text{sqrt}(d^2 + (4r)^2)$ ). É a área tracejada na figura 2.9, denominada  $PC$  (proposta por um [ator] coletivo). O leitor pode comprovar que a proposta de um ator coletivo com poder de veto decidindo por regra de maioria estará na área que proporia um indivíduo fictício localizado no centro do *yolk* do ator coletivo com poder de veto.

- Proposição 5. Se os atores coletivos com poder de veto apresentarem propostas dentro de seu conjunto descoberto induzido, eles farão aproximadamente as mesmas propostas que os atores individuais (localizados no centro de seu círculo central/*yolk*).

As proposições acima se aplicam também a atores coletivos com poder de veto decidindo por majorias qualificadas, já que uma proposta de maioria qualificada não pode se localizar fora das propostas apresentadas por uma maioria. Então, atores coletivos com poder de veto se comportarão aproximadamente como indivíduos não apenas em termos das propostas que eles aceitarão (como vimos na segunda e terceira seções), mas também em termos das propostas que apresentam. A suposição necessária para a última afirmação é que os atores coletivos com poder de veto não apresentam propostas cobertas (isto é, propostas que são derrotadas por uma alternativa tanto diretamente quanto indiretamente).

## Conclusões

Iniciei este capítulo apresentando as diferenças entre os atores com poder de veto individuais e coletivos. Os atores individuais com poder de veto decidem pela regra de unanimidade (já que a discordância de um deles pode abortar uma mudança do *status quo*), enquanto os atores coletivos com poder de veto utilizam a maioria qualificada ou maioria ordinária para suas decisões. Observamos na figura 2.1 que todas as intuições formuladas no capítulo 1 eram

um ator coletivo com poder de veto deve escolher entre  $X$  e  $Y$ , a preferência de uma maioria é  $Y$ , e não existe a alternativa  $Z$ , tal que  $Z \pi Y \pi X \pi Z$ ; então, a escolha será  $Y$ . Isso pode parecer uma suposição simples e óbvia, mas tem consequências restritivas importantes: apenas sobrevivem propostas centralmente localizadas, e se o estabelecedor coletivo da agenda apresentar uma proposta dentro do conjunto vencedor dos atores com poder de veto existentes, essa proposta se aproximará muito da proposta que um definidor individual da agenda<sup>30</sup> teria apresentado.

Há dois pontos neste capítulo que são anti-intuitivos e que devo destacar. O primeiro se refere à coesão dos atores coletivos com poder de veto e à estabilidade decisória. Quanto mais coeso for um ator coletivo com poder de veto decidindo pela regra da maioria, maior será a estabilidade decisória, ao passo que quanto mais coeso for um ator coletivo com poder de veto decidindo por maioria qualificada, menor será a estabilidade decisória. O segundo ponto se refere às restrições com as quais os atores coletivos com poder de veto apresentarão propostas similares às dos atores individuais: eles deverão apresentar propostas que não sejam derrotadas direta ou indiretamente por outras alternativas disponíveis.

Concluindo, os atores coletivos com poder de veto se aproximam do comportamento dos atores individuais. Podemos estimar suas preferências através de um círculo vencedor (que inclua o conjunto vencedor real), quer decidam por maioria ordinária, quer por maioria qualificada. Também temos bons motivos para supor que eles apresentarão aproximadamente as mesmas propostas que os atores individuais com poder de veto localizados no centro de seu *yolk*.

O objetivo deste capítulo foi passar dos atores individuais com poder de veto aos coletivos. A introdução e as conclusões apresentaram a intuição que está por trás de minha abordagem. A parte principal do capítulo forneceu o algoritmo de identificação dos círculos vencedores e dos círculos vencedores  $q$ , das propostas que podem ser aceitas por atores coletivos com poder de veto, por majorias relativas ou qualificadas, assim como o algoritmo para identificar as propostas que os atores coletivos com poder de veto apresentarão (supondo que os pontos cobertos não serão escolhidos). Passo agora à análise dos sistemas políticos existentes, com base na teoria apresentada.

<sup>30</sup> Localizado no centro do *yolk*  $Y$  do ator coletivo com poder de veto.

## Parte II

# ATORES COM PODER DE VETO E ANÁLISE INSTITUCIONAL



Esta parte está organizada seguindo as linhas de análise institucional tradicional. O capítulo 3 trata dos regimes: democrático e não democrático, presidencialista e parlamentarista. O capítulo 4 trata da relação entre governos e parlamentos. O capítulo 5 aborda a participação direta dos cidadãos na legislação através de referendos. O capítulo 6 trata de federalismo, bicameralismo e maiorias qualificadas. Os temas (possivelmente excetuando as maiorias qualificadas) são habituais em qualquer livro de política comparada. Adicionei maiorias qualificadas como tema a abordar porque argumento que elas são (de fato) muito mais frequentes do que se é levado a pensar pelo exame superficial da composição dos arranjos institucionais.

Embora os temas sejam familiares, em geral, a lógica da análise se contrapõe à análise tradicional, mesmo utilizando os conceitos que coincidem com a teoria dos atores com poder de veto. Os principais ângulos de análise serão as propriedades de diferentes constelações de atores com poder de veto e a identidade daquele que define a agenda em cada processo de tomada de decisão. Os capítulos 3 e 4 defendem o argumento de que se pode entender a maioria das diferenças entre os regimes ou na interação entre governos e parlamentos enfocando a questão do estabelecimento da agenda. O capítulo 3 propõe que, apesar das suposições geradas sobre a alocação do poder político pelos adjetivos "presidencialista" e "parlamentarista" associados a diferentes regimes, o controle da agenda pertence geralmente ao ator da oposição (o governo, nos sistemas parlamentaristas, e o Parlamento, nos presidencialistas). O capítulo 4, sobre a relação entre governo e Parlamento, analisa as instituições de controle da agenda e argumenta que são essas instituições que regulam a interação, e não a duração do governo, como se afirma na literatura (Lijphart 1999). O capítulo 5, sobre referendos, propõe que todos os referendos adicionam um ou mais atores com poder de veto (a população) e que suas diferenças repousam sobre a questão de quem controla cada parte da agenda. O capítulo 6 examinará os assuntos de federalismo, bicameralismo e maiorias qualificadas, a partir do ângulo do número de atores com poder de veto. O capítulo defende o argumento de que o federalismo geralmente tem diferentes instituições regulando o processo de tomada de decisão em nível nacional e que o bicameralismo e as maiorias qualificadas aumentam o número de atores com poder de veto, mas de uma forma que produz diferentes resultados decisórios.

### 3

## Regimes: não democrático, presidencialista e parlamentarista

Neste capítulo apresento ao leitor o debate da literatura tradicional. Em seguida, explico a diferença entre os regimes como diferença nas características essenciais do processo de estabelecimento da agenda: os regimes democráticos e não democráticos diferem quanto ao fato de o processo de estabelecimento da agenda ser competitivo ou não (uma diferença no processo do estabelecimento da agenda); regimes presidencialistas e parlamentaristas diferem quanto à identidade de quem estabelece a agenda (o governo, em sistemas parlamentaristas, o Parlamento, nos presidencialistas, exatamente o oposto das suposições geradas por seus nomes). Além disso, a comparação entre presidencialismo e parlamentarismo se baseia no que é a mudança endógena permitida (mudanças no governo em comparação com mudanças nas coalizões governamentais). Como resultado dessa diferença, nos sistemas parlamentaristas os partidos são mais homogêneos ou pelo menos mais disciplinados do que nos presidencialistas. Meu argumento geral é que a maior parte das diferenças entre os regimes, que se discute na literatura tradicional, pode ser estudada como diferenças no número, nas distâncias ideológicas e na coesão dos atores com poder de veto correspondentes, bem como na identidade, preferências e poderes institucionais daqueles que estabelecem a agenda. Os argumentos que desenvolvo neste capítulo levam à conclusão de que os adjetivos "presidencialista" e "parlamentarista", associados a diferentes regimes, geram impressões errôneas sobre a distribuição de poder: com mais frequência, o controle da agenda pertence aos governos, nos sistemas parlamentaristas, e aos parlamentos, nos presidencialistas.

eleições

competitivo

quem? agenda?



Outros autores criticaram Dahl por ser muito formal. Algumas dessas críticas introduzem critérios adicionais sobre desigualdades (especialmente de riqueza e renda). Esses conceitos ampliam a democracia da esfera política à social e econômica.<sup>54</sup>

Por outro lado, Adam Przeworski fez uma defesa minimalista da democracia schumpeteriana. Na mesma linha de toda a literatura que provém de Arrow, ele reconhece que a democracia não é "racional, no sentido que se dava ao termo no século XVIII".<sup>55</sup> Em outras palavras, não há nada que se possa definir como bem comum a ser maximizado (existência). Se houvesse, o processo democrático não necessariamente o identificaria (convergência); e, se o identificasse, a democracia não seria o único sistema a fazê-lo (exclusividade). "Parece, portanto, que escolher mandatários através de eleições não assegura nem racionalidade, nem representação ou igualdade."<sup>56</sup> Mas, segundo essa análise, há algo mais que torna desejável a noção schumpeteriana de democracia, e aqui é onde a análise de Przeworski se distancia de todas as outras abordagens que agregam requisitos à definição de Schumpeter. Przeworski exclui a parte da competição da elite e a substitui por uma loteria. Dessa forma, ele anula qualquer conexão entre eleições e representação:

Observe-se que, quando a autorização para governar é determinada por uma loteria, os cidadãos não têm sanção eleitoral, seja prospectiva ou retrospectiva, e os representantes eleitos não têm incentivos eleitorais para se comportarem bem em serviço. Uma vez que a eleição de governantes por loteria torna suas chances de sobrevivência independentes de sua conduta, não há razões para se esperar que os governos ajam de maneira representativa, por quererem ganhar a reeleição.<sup>57</sup>

Przeworski passa a demonstrar que mesmo esse sistema subpadrão, sob certas condições, apresenta uma vantagem importante: os perdedores numa eleição podem preferir esperar até o próximo turno, em vez de se revoltarem contra o sistema. Essa característica de preservação pacífica *a fortiori* se aplica

<sup>54</sup> Ver Macpherson (1973) e Marshall (1965), e mais recentemente Rueschmeyer, Stephens e Stephens (1992).

<sup>55</sup> Przeworski, 1999:25.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>57</sup> *Ibid.* Para uma análise detalhada da democracia, ver Przeworski (1991).

à democracia schumpeteriana em que os cidadãos controlam as sanções eleitorais e os representantes sabem que a reeleição depende de sua capacidade de resposta.

Este é um resumo muito breve e parcial da literatura sobre democracia. Ignorei por completo questões deliberativas, isto é, questões sobre a transformação das preferências dos cidadãos.<sup>58</sup> Minha exposição demonstra que a maior parte da literatura gira em torno da ideia schumpeteriana de que a competição da elite pelo governo gera responsividade do governo em relação ao povo. Por outro lado, regimes não democráticos precisam de transparência na seleção de lideranças e podem carecer de representação, mas (surpreendentemente?), em média, não produzem um desempenho econômico inferior aos regimes democráticos.<sup>59</sup>

### Presidencialismo e parlamentarismo

Por definição, a distinção entre os regimes presidencialistas e parlamentaristas é a independência política ou interdependência dos poderes Legislativo e Executivo. Segundo Alfred Stepan e Cindy Skach (1993:3-4),

um regime parlamentarista puro, numa democracia, é um sistema de mútua dependência: a) o chefe do Poder Executivo deve estar apoiado por uma maioria na legislatura e pode cair se receber um voto de não confiança; b) o Poder Executivo (normalmente em conjunção com o chefe de Estado) tem a capacidade de dissolver a legislatura e convocar eleições. Um regime presidencialista puro, numa democracia, é um sistema de mútua independência: a) o Poder Legislativo tem um mandato eleitoral fixo, que constitui sua própria fonte de legitimidade; b) o chefe do Poder Executivo tem um mandato eleitoral fixo, que é sua própria fonte de legitimidade.

Stepan e Skach consideram que essas definições fornecem "as características necessárias e suficientes" e são "mais do que classificatórias". O impor-

<sup>58</sup> Para uma discussão atualizada de tais problemas, ver Shapiro (2001).

<sup>59</sup> Przeworski e Limongi, 1997; Przeworski et al., 2000.

ao examinarem "99 períodos de democracias" entre 1950 e 1990, chegaram à conclusão de que a expectativa de vida da democracia sob presidencialismo é de aproximadamente 21 anos, enquanto sob parlamentarismo é de 73 anos. A introdução de uma série de controles de nível econômico não altera os resultados. Cheibub e Limongi (2001:5) concluem:

Assim, está claro que as democracias presidencialistas são menos duradouras que as parlamentaristas. Essa diferença não se deve à riqueza das nações onde tais instituições foram observadas ou ao seu desempenho econômico. Tampouco se deve a quaisquer condições políticas sob as quais funcionavam. As democracias presidencialistas simplesmente são mais frágeis sob todas as condições econômicas políticas expostas.

Mais interessante para a análise apresentada neste livro é a descoberta de Shugart e Carey (1992:154-158) de que poderes presidencialistas fortes (tanto legislativos quanto não legislativos) parecem tender mais a conduzir ao colapso. De acordo com seus dados (que incluem regimes presidencialistas e semipresidencialistas desde o início do século), os regimes em que o presidente tem poderes legislativos fracos colapsam 23,5% das vezes (em quatro de 17); já a probabilidade de um colapso foi quase o dobro (40% das vezes ou seis de 15) em regimes com presidentes legislativamente fortes.<sup>62</sup> A descoberta de Shugart e Carey é condizente com a teoria dos atores com poder de veto aqui apresentada. Como argumentei na introdução, os regimes com presidentes legislativos fortes têm um ator com poder de veto adicional; portanto a estabilidade decisória aumenta. Como resultado desse aumento da estabilidade decisória, o regime pode não ser capaz de proporcionar mudanças de política de governo quando necessário, o que pode levar ao colapso. Um argumento semelhante pode ser encontrado em Przeworski e colaboradores (2000:134), que descobriram que, quando um partido presidencial tem entre um terço e metade dos assentos no Parlamento, a probabilidade de um colapso aumenta, e o regime presidencialista se torna "particularmente vulnerável", porque o presidente pode vetar a legislação aprovada no Parlamento. Tal situação pode conduzir a um impasse político.

<sup>62</sup> Tsebelis, 1995a.

Entretanto, a sobrevivência não é a única característica que distingue os regimes presidencialistas dos parlamentaristas, de acordo com a literatura. A maioria dos estudiosos, pelo menos na década de 1980 e no início da de 1990, quando tais debates ocorreram, acreditava que há uma distinção importante que gera inúmeras características diferentes. Linz (1994:5) é só um exemplo, quando argumenta: "todos os sistemas presidencialistas e todos os parlamentaristas têm um núcleo comum que permite sua diferenciação". Talvez Moe e Caldwell (1994:172) expressaram a ideia com mais ênfase: "quando as nações escolhem uma forma presidencialista ou parlamentarista, elas estão escolhendo um sistema inteiro, cujas diversas propriedades surgem endogenamente (...) da dinâmica política que sua forma adotada põe em movimento". Mencionarei as mais importantes tais como se apresentam em diferentes partes da bibliografia.

Stepan e Skach (1993:22) apresentam evidência de que os sistemas presidencialistas não podem lidar com o multipartidarismo. Na verdade, seus dados indicam que não existem democracias bem-sucedidas, com mais de três partidos, que sejam presidencialistas. Eles também observaram que o parlamentarismo tem uma "tendência maior a proporcionar carreiras partido-governo mais longas, o que acrescenta lealdade e experiência à sociedade política".

Strom (2000:273) fornece fundamentos teóricos para esta última observação sobre o horizonte temporal do pessoal. Em sua análise, "a democracia parlamentarista implica uma grande confiança em mecanismos de controle *ex ante*, principalmente antes da filtragem em relação à prestação de contas *ex post*". De fato, na maioria das democracias parlamentaristas, os ministros devem ser membros do Parlamento ou possuir experiência parlamentar, de modo que os potenciais ministros já são selecionados antes de serem indicados.<sup>63</sup> Ao contrário, nos Estados Unidos, não só há incompatibilidade entre a participação como membro do gabinete e do Congresso, como a experiência legislativa dificilmente é um requisito para ser membro do gabinete. De acordo com Strom (2000:278), a maior confiança do parlamentarismo na seleção, em vez de na prestação de contas *ex post*, se deve ao papel maior dos partidos políticos. Como resultado, o parlamentarismo se concentra em selecionar apropriadamente seu pessoal, mas

<sup>63</sup> A Quinta República francesa é uma exceção não discutida na análise de Strom.

não possuem responsabilidade na política governamental nacional, eles se voltam para a defesa de interesses especiais, interesses localizados e redes clientelistas para seus distritos eleitorais". Outros estudiosos, como Ames (1995), atribuem o fisiologismo aos sistemas eleitorais, e não ao tipo de regime.

Entretanto, mais recentemente, Persson e Tabellini (1999, 2000)<sup>67</sup> apresentaram o argumento contrário ao afirmar que os regimes presidencialistas terão um governo menor, dado que o jogo legislativo nesses regimes é mais competitivo: prevalecem diferentes coalizões de uma peça de legislação a outra. Como resultado, os eleitores têm um controle mais estreito sobre seus representantes e reduzem o nível dos rateios. O argumento não é convincente no nível teórico, uma vez que Persson e Tabellini (1999) ignoram em sua análise (bem como em seus modelos) a implicação básica de uma divisão de poderes: a maioria dos sistemas presidencialistas proporciona poder de veto legislativo ao presidente, o que reduz a competição política, uma vez que um ator específico deve fazer parte de qualquer coalizão vencedora (o presidente é um ator com poder de veto, de acordo com a terminologia deste livro). Ademais, uma suposição crucial em seus modelos é que o estabelecimento da agenda, em regimes presidencialistas, se divide em duas partes: sobre o montante do orçamento, por um lado, e sobre sua distribuição, por outro. E a agenda é controlada por duas instituições ou legisladores diferentes, ao passo que o estabelecimento da agenda em projetos de leis sobre finanças pertence ao Executivo, tanto nos sistemas presidencialistas quanto nos parlamentaristas. Entretanto, Persson e Tabellini (1999) apresentam evidências empíricas em apoio a suas afirmações. Seus resultados empíricos são corroborados (qualitativamente) por Charles Boix (2001), que encontrou um coeficiente negativo muito forte de regimes presidencialistas com o tamanho do setor público.

Para concluir, há um resultado na bibliografia que é corroborado em todas as análises: a democracia sobrevive melhor no parlamentarismo do que no presidencialismo. Entretanto, parece que todas as outras características descritas na literatura, mesmo baseadas em análises criteriosas, nem sempre

são corroboradas. A distinção rigorosa entre presidencialismo e parlamentarismo que existe em Linz (1994) ou em Moe e Caldwell (1994) não é o ponto principal das análises mais recentes. Por exemplo, Eaton (2000:371) conclui sua revisão da bibliografia mais recente sobre o tema das diferenças dos regimes da seguinte forma: "na maioria dos casos, distinções fundamentais entre parlamentarismo e presidencialismo tendem a se diluir". Da mesma forma, Cheibub e Limongi (2001:25) afirmam:

a realidade dos regimes parlamentaristas e presidencialistas é mais complexa do que seria se inferíssemos todo o comportamento desses sistemas de seus primeiros princípios. Assim, o que explica essa diferença? Suspeitamos que a principal diferença entre os dois regimes se deve à maneira como o processo decisório se organiza.

Dedico-me agora a esse conjunto de interrogações.

### A perspectiva dos atores com poder de veto

A teoria dos atores com poder de veto aborda essas interrogações de forma muito diferente. Para entender as diferenças, não apenas entre regimes democráticos e não democráticos, mas também entre presidencialismo e parlamentarismo, devemos nos concentrar no processo de produção de leis.

- Como são selecionados os atores com poder de veto? ✗
- Quem são os atores com poder de veto? (Quem precisa estar de acordo para uma mudança do *status quo*?)
- Quem controla a agenda legislativa? (Quem apresenta propostas para quem e sob quais condições?) ✗ ver documento
- Se esses atores são coletivos, em que condições cada um deles decide (maioria ordinária, maioria qualificada ou unanimidade)?

Essas três categorias de regimes têm diferenças significativas em pelo menos uma dessas dimensões. Por exemplo, o processo competitivo de seleção de ator com poder de veto é a definição mínima de democracia que vimos na primeira seção. Argumentarei a seguir que a questão do controle da agenda e a coesão de diferentes atores com poder de veto são em princípio distinções entre os sistemas presidencialistas e parlamentaristas.

<sup>67</sup> Ver também Persson, Roland e Tabellini (2000).



Há também uma diferença entre lei e decreto governamental na França, mas funciona exatamente em sentido oposto. As leis requerem um voto no Parlamento, enquanto os decretos governamentais exigem um acordo no governo. O presidente da França é parte do governo, mas ele não tem poder de veto sobre a legislação. Consequentemente, o presidente pode vetar um decreto governamental; mas não pode vetar uma lei. Se o presidente não tiver o apoio da maioria parlamentar (uma situação que na França é chamada de coabitação), é mais fácil aprovar leis do que decretos governamentais. Isto é exatamente o que o primeiro-ministro Chirac fez no primeiro período de coabitação (1986-88). Quando enfrentou a recusa do presidente Mitterrand de assinar decretos governamentais, ele converteu tais documentos em leis, impossibilitando que o presidente os vetasse.

Concentrei-me deliberadamente nos atores institucionais e partidários que existem em todos os sistemas democráticos e ignorei outros potenciais atores com poder de veto, tais como tribunais de justiça ou indivíduos específicos (ministros influentes, possivelmente oficiais do Exército), que podem existir ou não em determinados sistemas políticos. Abordo a questão dos tribunais de justiça no capítulo 10. Em relação a outros atores, considero-os um ruído aleatório no nível desta análise, mas afirmo que eles devem ser incluídos nas análises de áreas específicas de política governamental ou em estudos de caso. Por exemplo, em países corporativistas, os atores com poder de veto do sistema político podem ser substituídos por trabalhadores e empresários, que são os verdadeiros negociadores de contratos trabalhistas específicos. Da mesma forma, nas análises da política de defesa dos Estados Unidos, na década de 1980 e no início da década de 1990, talvez seja preciso incluir o presidente da Comissão das Forças Armadas no Senado, Sam Nunn, como um ator com poder de veto. Isto porque ele era capaz de derrotar decisões tanto do presidente Bush (a nomeação do secretário de Defesa) quanto do presidente Clinton (legislação sobre homossexuais nas Forças Armadas). Igualmente, o presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, senador Jesse Helms, conseguiu anular muitas iniciativas do presidente Clinton (particularmente nomeações de embaixadores). Entretanto, não se deve passar da consideração de um presidente de comissão específico para a inclusão de todos os presidentes de comissão do Congresso como atores com poder de veto, tampouco incluir todos os presidentes de comissão de outros sistemas como atores com poder de veto.

No caso de que se venha a defender o argumento de que certas instituições ou indivíduos têm poderes de veto (seja formalmente, como as comissões, ou informalmente, como por vezes os representantes das Forças Armadas), as análises da tomada de decisão devem incluir esses atores com poder de veto e suas preferências. O capítulo 6 se concentra nos diferentes modos de tomada de decisão (por exemplo, múltiplos atores coletivos com poder de veto, maiorias qualificadas) que podem ser aplicados à análise de tais casos.

### *O estabelecimento da agenda no presidencialismo e no parlamentarismo*

Na proposição 5, discuti o poder do estabelecimento da agenda. Podemos utilizar essa proposição para identificar as diferenças entre regimes presidencialistas e parlamentaristas. Em relação aos projetos de leis financeiras, a iniciativa pertence ao Executivo tanto nos sistemas presidencialistas quanto nos parlamentaristas. Entretanto, em relação a projetos de leis não financeiras, como regra geral, nos sistemas parlamentaristas o governo apresenta uma proposta ao Parlamento, que a aceita ou rejeita, enquanto nos sistemas presidencialistas o Parlamento apresenta uma proposta para o Executivo aceitar ou vetar. Neste sentido, os papéis de estabelecimento da agenda se invertem nos dois sistemas. Além disso, os nomes dados a cada um desses sistemas não refletem a realidade legislativa: espera-se que os presidentes sejam poderosos nos sistemas presidencialistas e que os parlamentos o sejam nos parlamentaristas. A análise que apresento inverte os papéis na arena legislativa. Meu argumento é que, se o Parlamento é forte nos sistemas parlamentaristas, isto não se deve à legislação, e sim ao fato de que ele pode retirar seu apoio ao governo e substituí-lo. Se o presidente é forte nos sistemas presidencialistas, não é por causa de seu poder de legislar, e sim devido aos decretos executivos e ao poder de tomar decisões de política externa e outros assuntos.

Outros autores fizeram essa avaliação estranha e surpreendente, mas, até onde sei, nunca se apontou a causa (o estabelecimento da agenda). Por exemplo, Seymour Martin Lipset (1996:151) argumentou:

(mais próximos de Bush). Mas ele capta uma parte importante da situação política no período 1994-2000. Bill Clinton se tornou mais conhecido por sua habilidade de frustrar a agenda republicana (principalmente o "contrato com a América" dos republicanos) do que por promover seus próprios planos. Entretanto, pode-se pensar em algumas medidas positivas, tais como o aumento de impostos de 1993 (aprovado numa câmara e num senado controlados pelos democratas), e em algumas medidas de comércio (tais como Nafta e China, que aconteceram porque Clinton levou alguns democratas a uma coalizão com os republicanos) que não foram planejadas simplesmente para bloquear os programas republicanos.

Talvez surpreenda o leitor a afirmação de que, de acordo com a análise anterior, o resultado da eleição presidencial de 2000 será mais significativo se o presidente não tiver poderes para estabelecer a agenda do que se os tiver. Como essa análise combina com os poderes de estabelecimento da agenda discutidos na proposição 5? Aqui comparo dois atores diferentes, na suposição de que eles não controlam a agenda, ao passo que a proposição 5 compara o poder de atores com poder de veto quando eles controlam a agenda ou não. A proposição 5 em nosso exemplo implica que tanto Bush quanto Gore prefeririam controlar a agenda a deixá-la para Tom Delay, o que é certamente verdade.

Em suma, nesta seção argumentou-se que o controle da agenda para projetos de leis não financeiras pertence ao Parlamento, nos sistemas presidencialistas, e ao governo, nos sistemas parlamentaristas. No próximo capítulo, acrescentarei mais detalhes a esse quadro e demonstrarei que essa aparente diferença do estabelecimento da agenda deve ser analisada e documentada país por país. As diferenças de um país para outro podem ser importantes: alguns sistemas presidencialistas podem dar ao presidente tantos poderes para estabelecer a agenda que podem parecer parlamentaristas, e alguns sistemas parlamentaristas podem tirar do governo tantas iniciativas de estabelecimento da agenda que podem parecer presidencialistas.

### *Coesão do ator com poder de veto no presidencialismo e no parlamentarismo*

A literatura sobre presidencialismo e parlamentarismo identificou outra diferença importante (do ponto de vista dos atores com poder de veto) entre os

dois tipos de regime. Os partidos são mais disciplinados nos sistemas parlamentaristas do que nos presidencialistas, embora, como discutido na primeira seção, evidências empíricas contestem a força dessa relação.

A bibliografia sobre os sistemas eleitorais apresenta uma fonte diferente de variabilidade da disciplina partidária: o voto pessoal. De fato, nos sistemas eleitorais em que os candidatos competem por um voto pessoal, eles são propensos a prestar atenção às demandas de seu eleitorado, tanto quanto às demandas de seu partido, enquanto nas situações em que as chances do candidato dependem apenas da lealdade da liderança do partido, o partido é a regra.<sup>72</sup> Portanto, a coesão e disciplina partidárias serão maiores em sistemas sem um voto pessoal.

Como vimos no capítulo 2, a coesão interna dos atores coletivos com poder de veto afeta o tamanho da área dentro da qual está localizado o conjunto vencedor. Quanto menor é a coesão partidária, menor é a estabilidade decisória. Se combinarmos esse argumento com as descobertas da literatura sobre coesão partidária em diferentes regimes, concluiremos que, ceteris paribus, os sistemas presidencialistas têm menor estabilidade decisória. Essa é uma cláusula *ceteris paribus* muito forte, já que provavelmente é impossível manter constante todo o resto. O fato de os partidos carecerem de disciplina em sistemas presidencialistas torna difícil ou mesmo impossível identificar as origens de votos particulares. Por isso é difícil identificar atores partidários com poder de veto nos regimes presidencialistas. Quando tal for o caso, nos limitaremos ao estudo dos atores institucionais com poder de veto.

Por exemplo, nos Estados Unidos, com um governo dividido, se os partidos fossem coesos, somente seriam aprovados projetos de leis bipartidários, mesmo desconsiderando a possibilidade de obstrucionismo (que se discutirá no capítulo 6). Devido à falta de coesão dos partidos, torna-se possível tomar decisões. Por exemplo, Clinton aprovou sua reforma fiscal em 1993 sem votos republicanos, embora tenha conseguido aprovar seu acordo do Nafta principalmente com votos republicanos. Se tais mudanças de coalizão não fossem possíveis, haveria menos implementação de programas de governo na gestão de Clinton. Mas, como resultado dessas mudanças, não se pode substituir atores institucionais com poder de veto por atores partidários num regime presidencialista.

<sup>72</sup> Ver Carey e Shugart (1995) para distinções de diferentes sistemas eleitorais nessas três linhas.



figura 1.6, o sistema de atores com poder de veto A estiver numa câmara de uma legislatura, e o sistema de atores com poder de veto B estiver em outra câmara, o sistema B será absorvido, não importando se essa segunda câmara é a Câmara ou o Senado. A legislação que for aprovada pelo sistema A de atores com poder de veto será necessariamente aprovada pelo sistema B. Da mesma forma, se um país tivesse uma legislatura bicameral com uma câmara composta somente dos atores com poder de veto do sistema A e a outra composta do sistema de As e um B, a situação toda seria equivalente a uma legislatura unicameral composta dos três atores com poder de veto do sistema A. Por exemplo, no Japão, o Partido Democrático Liberal (PDL) perdeu a maioria no Senado em 1999. Como resultado, o PDL incluiu no governo representantes dos liberais e do Komeito (Partido de Governo Limpo), embora tecnicamente seus votos não fossem requeridos para uma maioria na Câmara. De forma similar, na Alemanha, se o *Bundesrat* está dominado pela oposição, a situação não é politicamente diferente de uma grande coalizão: a legislação que não for aprovada por ambos os partidos majoritários não será aceita. Ou, num sistema presidencialista, se o partido do presidente tiver as mesmas preferências que o presidente, esse partido fará parte de qualquer coalizão de tomada de decisão, porque se um projeto de lei não obtiver seu apoio, será vetado pelo presidente. A versão atual da regra de absorção é, portanto, muito mais abrangente do que a que foi criticada por Strom e leva em conta algumas de suas objeções.

Também é verdade que membros de partidos de governo superdimensionados podem ser deixados de lado como atores com poder de veto, o que não pode ocorrer com atores institucionais com poder de veto, como argumenta Strom. Trato dessa objeção teoricamente no capítulo 4 e apresento evidência empírica que comprova meu argumento nos capítulos 7 e 8.

Em minha opinião, Strom não está correto na última parte de seu argumento: "o mesmo tratamento [isto é, a absorção] deveria ser dado aos atores partidários que não têm oportunidade demonstrável de exercer o veto". Os partidos no governo estão ali para pactuar um programa de governo. De fato, como veremos no capítulo seguinte, tais programas levam muito tempo para serem negociados, e os governos empreendem sérios esforços para fazerem com que se vote e implemente tudo o que está neles incluído, como De Winter (a ser publicado em breve) cuidadosamente demonstrou. Ademais, se novas questões surgem no horizonte político, os membros dos diferentes partidos no governo devem abordá-las em comum. Se tal plano político não for exe-

quível, a coalizão governamental se dissolverá, e um novo governo será formado. Conseqüentemente, o requisito de que os partidos no governo tenham "oportunidade demonstrável de exercer o veto" é equivalente à participação no governo, ou então não é razoável. De fato, a participação num governo outorga aos partidos o direito de vetar a legislação e de provocar uma crise governamental, se eles assim desejarem. Isto é uma condição suficiente para um partido se qualificar como ator com poder de veto. Se a "oportunidade demonstrável" se dá numa base de caso a caso, é impossível satisfazê-la empiricamente, já que, mesmo nos casos em que o veto foi realmente exercido e a legislação conseqüentemente rejeitada, talvez não sejam "demonstráveis", devido ao segredo das deliberações governamentais.

Outro tipo de crítica tem base empírica. O argumento é que, em algumas questões específicas, tipos diferentes de atores com poder de veto têm efeitos conflitantes; portanto, atores com poder de veto não deveriam ser incluídos no mesmo modelo teórico. Birchfield e Crepaz (1998:181-182) apresentam o argumento da seguinte maneira:

Nem todos os pontos de veto são criados igualmente. Afirmamos que (...) é necessário distinguir entre "pontos de veto competitivos" e "coletivos", os quais não são apenas institucionalmente diferentes, mas também conduzem a resultados substantivamente diferentes. Pontos de veto competitivos ocorrem quando atores políticos diferentes operam através de instituições separadas com poderes de veto mútuos, tais como federalismo, bicameralismo forte e governo presidencialista. Essas instituições, baseadas em seus poderes de veto mútuos, têm uma enorme capacidade de restringir o governo (...). Os pontos de veto coletivos, por outro lado, emergem de instituições onde os diferentes atores políticos operam no mesmo corpo e cujos membros interagem uns com os outros face a face. Exemplos típicos de pontos de veto coletivos são os sistemas eleitorais proporcionais, as legislaturas multipartidárias, os governos multipartidários e os regimes parlamentaristas. Estes são pontos de veto que envolvem representação coletiva e responsabilidade compartilhada.

Esses argumentos parecem similares ao de Strom, no sentido de que têm a intenção de diferenciar os sistemas presidencialistas dos parlamentaristas, mas são consideravelmente menos precisos. Por exemplo, a base do "frente a frente" não distingue a interação entre governo e Parlamento, por um lado,

contado como ator com poder de veto. Afirmo que a participação no governo é condição suficiente.

### Conclusões

Apresentei uma revisão das diferenças entre sistemas não democráticos e democráticos, bem como entre sistemas presidencialistas e parlamentaristas, e reexaminei tal bibliografia com base na teoria dos atores com poder de veto. Essa análise me levou a introduzir os conceitos de atores institucionais e partidários com poder de veto e a identificar tais atores numa série de situações. Confirma-se que o número de atores com poder de veto num país pode mudar com o tempo (quando alguns são absorvidos porque modificam suas posições), ou que o mesmo país pode ter diferentes constelações de atores com poder de veto, dependendo da matéria da legislação (como na Alemanha).

Em relação aos atores com poder de veto, embora os regimes não democráticos sejam geralmente considerados regimes de um único ator com poder de veto, uma análise mais detalhada revela a existência de múltiplos atores com poder de veto. Portanto, o número de atores com poder de veto não é, tampouco, uma diferença fundamental entre os regimes democráticos e os não democráticos.

Minha revisão da literatura sobre presidencialismo e parlamentarismo destacou que, embora haja uma diferença conclusiva em termos da probabilidade de sobrevivência da democracia, todas as outras diferenças estão em discussão na análise política atual. A análise do presidencialismo e do parlamentarismo ressalta que a diferença mais relevante entre esses regimes é a interação entre o Legislativo e o Executivo nos sistemas parlamentaristas e sua independência nos presidencialistas. As outras diferenças parecem vagas. Em termos de atores com poder de veto, há semelhanças entre sistemas presidencialistas e parlamentaristas multipartidários, e eles contrastam com os governos unipartidários. Há diferenças entre sistemas presidencialistas e parlamentaristas em termos de quem controla a agenda — os governos, nos sistemas parlamentaristas, os parlamentos, nos presidencialistas (analisados mais detalhadamente no próximo capítulo) — e em termos de coesão dos partidos em cada sistema (o presidencialismo é em geral associado a menor coesão). Abordaremos a questão de quem controla a agenda, e como, no próximo capítulo.

## 4

### Governos e parlamentos

Neste capítulo, abordo mais detalhadamente os mecanismos do estabelecimento da agenda. Demonstro que há duas variáveis importantes que cumpre examinar para se entender o poder do governo como um definidor da agenda nos sistemas parlamentaristas. A primeira é posicional: a relação entre a posição ideológica do governo e a do resto dos partidos no Parlamento. A segunda consiste nas disposições institucionais que permitem ao governo apresentar seus projetos legislativos e fazer com que sejam votados no plenário do Parlamento — isto é, as regras de estabelecimento da agenda. Ambas essas questões são derivadas da análise realizada na primeira parte. Concentram-se no estabelecimento da agenda e estudam suas condições posicionais e institucionais. Minha análise tem algumas diferenças significativas em relação à literatura existente.

A primeira diferença é que ela enfoca as características dos governos nos sistemas parlamentaristas, em vez do foco tradicional no sistema partidário (Duverger, Sartori). Segundo a literatura tradicional, dois sistemas partidários geram governos unipartidários, nos quais o Parlamento se reduz a uma aprovação rotineira das atividades do governo, enquanto sistemas multipartidários produzem parlamentos mais influentes. A análise dos sistemas partidários se concentra nos parlamentos porque eles são a fonte da qual os governos se originam — em termos técnicos, os “dirigentes” que escolhem seus “agentes”. A teoria dos atores com poder de veto enfoca os governos porque são eles que estabelecem a agenda legislativa, como observado no capítulo 3. Governos



parlamentaristas tenham a capacidade de pedir uma moção de confiança para forçar o Parlamento a acatar suas preferências, eles também têm à sua disposição uma série de outras armas que os habilitam a mudar os resultados a seu favor. Examinamos tais arranjos institucionais com mais detalhe. Na terceira seção se comparam os resultados das seções anteriores com abordagens alternativas relevantes na literatura e se mostram as diferenças da análise dos atores com poder de veto em relação às descrições dos sistemas partidários, ao poder de arbítrio ministerial ou à duração do governo como medidas da predominância do Executivo. Na maior parte deste capítulo se estudam os sistemas parlamentaristas, devido às restrições na literatura. Entretanto, não dispense oportunidades de mostrar como os argumentos se aplicam também aos regimes presidencialistas.

### Vantagens posicionais do controle da agenda

Como afirmei no capítulo 3, nos sistemas parlamentaristas é o governo que controla a agenda para legislação não financeira. Uma das principais razões para tal é sua capacidade de associar a votação de um projeto de lei a uma moção de confiança.<sup>74</sup> Tal iniciativa governamental força o Parlamento a aceitar a proposta do governo ou substitui o governo. Consequentemente, em nosso ponto de vista, todo governo, *enquanto estiver no poder*, é capaz de impor sua vontade ao Parlamento (as palavras grifadas não são triviais). Minha afirmação se mantém para qualquer tipo de governo parlamentarista, quer controle ou não uma maioria de votos legislativos.

Algumas estatísticas simples sugerem que é correta a avaliação geral de que os governos controlam a agenda nas democracias parlamentaristas. Em mais de 50% de todos os países, os governos propõem mais de 90% dos projetos de lei. Ademais, a probabilidade de sucesso desses projetos de lei é muito alta: mais de 60% dos projetos de lei aprovados com probabilidade acima de 0,9 e mais de 85% de projetos de lei aprovados com probabilidade superior a 0,8.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Ver Huber (1996).

<sup>75</sup> Ver Inter-Parliamentary Union (1986, tabela 29).

Mas, mesmo que os governos controlem a agenda, pode ocorrer que os parlamentos apresentem restrições importantes a suas escolhas. Ou pode ser que os parlamentos façam emendas aos projetos governamentais, de tal forma que o resultado final tenha pouca semelhança com o projeto de lei inicial. Afirmo que, na maior parte do tempo, nenhum desses cenários acontece. Problemas entre governos e parlamentos surgem somente quando o governo tem uma composição política diferente de uma maioria no Parlamento. Através da análise de todos os casos possíveis de relações entre o governo e uma maioria parlamentar, demonstrarei que tais diferenças são inexistentes ou então, quando existem, o governo é capaz de vencer, devido às armas posicionais ou institucionais de que dispõe.

Há três configurações possíveis, subjacentes à relação entre governo e Parlamento: coalizões vencedoras mínimas (que são o caso dos livros-texto), governos superdimensionados (governos que incluem mais partidos que o necessário para formar uma maioria) e governos minoritários (governos não apoiados por uma maioria). Estas três categorias são formas de governo mutuamente excludentes e coletivamente exaustivas em sistemas parlamentaristas.

### Coalizões vencedoras mínimas

Este é o caso mais frequente (se incluirmos os governos unipartidários nos sistemas bipartidários, que são, por definição, coalizões vencedoras mínimas) e menos interessante para nossa discussão. O governo coincide com a maioria no Parlamento, e consequentemente não há divergência entre os dois em questões importantes. Como a figura 2.4 indica, a coalizão vencedora mínima, representada no governo, restringe o conjunto vencedor do *status quo* de toda a área sombreada na figura para a área que faz com que os parceiros de coalizão estejam em melhores condições do que o *status quo*. Há uma exceção a considerar: se os partidos governamentais são fracos e incluem membros com sérias discordâncias sobre um projeto de lei, este pode ser derrotado no Parlamento. Esta é, no entanto, apenas uma possibilidade marginal, uma vez que os votos são públicos e os líderes dos partidos possuem fortes mecanismos coercitivos que precedem a dissensão pública (a Itália foi a única exceção à regra até que o governo introduziu a votação aberta em 1988 e terminou com o problema dos *franchi tiratori* — parlamentares que votaram para derrotar e

Entretanto, esses argumentos não persuadiram Strom (2000), como vimos no capítulo 3. Seu argumento é que alguns partidos nas coalizões superdimensionadas não terão a "oportunidade de exercer o veto". Se tal for o caso, somente deveriam ser contados os partidos necessários para compor uma maioria. Não é difícil modelar os requisitos numéricos e localizar o conjunto vencedor de uma coalizão superdimensionada dentro do marco teórico dos atores com poder de veto: pode-se pensar que os partidos que compõem coalizões governamentais superdimensionadas não decidem por unanimidade (como implica o argumento político), mas por maioria qualificada (como o número de votos permite). Se, digamos, se requerem três de quatro partidos numa coalizão superdimensionada para uma decisão por maioria, então podemos identificar o conjunto vencedor dos três quartos da coalizão governamental. O capítulo 2 mostra que o conjunto vencedor de maioria qualificada (três quartos) é maior do que o conjunto de unanimidade da coalizão governamental e é onde se localizarão os possíveis resultados.

Em resumo, apresento um argumento político para explicar por que a vontade dos parceiros de coalizão deve ser respeitada, desde que o governo permaneça em seu lugar: porque os parceiros de coalizão em desacordo podem abandonar o governo. Strom se baseia num argumento numérico segundo o qual, como nos governos superdimensionados os votos de certos partidos podem não ser necessários, tais partidos não insistirão em sua posição, e os projetos de lei serão aprovados sem seus votos. É verdade que, às vezes, os partidos permanecem em coalizões e votam contra medidas políticas específicas (por exemplo, em Israel, o Partido Trabalhista se manteve dentro da coalizão do Likud, embora tenha divulgado que era contra a retaliação pelo atentado à pizzaria Sbarro, em Jerusalém, em agosto de 2001).<sup>80</sup> Se esse fenômeno não ocorre com frequência, então, contar todos os parceiros de coalizão governamental como atores com poder de veto será uma boa abordagem para as análises empíricas. Se, por outro lado, os parceiros de coalizão frequentemente votam contra seus próprios governos, então, um argumento de votação por maioria qualificada deveria ser aplicado nas análises empíricas. Nos capítulos 7 e 8 pode-se verificar que contar todos os parceiros de coalizão como atores com poder de veto fornece uma boa medida da estabilidade decisória.

<sup>80</sup> Agradeço a Ron Rogowski por esse exemplo.

### Governos minoritários

Governos minoritários são ainda menos frequentes do que coalizões superdimensionadas. Strom (1990) analisou governos minoritários e concluiu que eles são comuns em sistemas multipartidários (cerca de um terço dos governos de sua amostra). Além disso, a maioria deles (79 de 125) são governos unipartidários que se assemelham a governos majoritários unipartidários. Laver e Schofield afirmaram que há uma diferença entre a maioria governamental e a legislativa. Embora sua afirmação seja tecnicamente correta, argumentarei que essa diferença não tem maior significado empírico. O motivo é que os governos (minoritários ou não) têm poder de estabelecer a agenda. Especialmente, os governos minoritários não apenas têm vantagens institucionais sobre seus respectivos parlamentos (que discutiremos na terceira seção), como também têm vantagens posicionais de estabelecimento da agenda, que discutimos no capítulo 1 (corolários 2 e 3). Concentremo-nos um pouco mais nessas vantagens posicionais. O partido que forma uma minoria governamental em geral se localiza centralmente no espaço. Por esta razão, ele pode ser escolhido entre muitos parceiros diferentes para ter seu programa aprovado pelo Parlamento.<sup>81</sup> Para aprofundar este ponto, considere-se um parlamento de cinco partidos num espaço bidimensional como o da figura 4.1. O que está a seguir é uma ilustração do argumento, e não uma prova formal.

Na figura 4.1 se examina se as preferências do governo (G) podem receber aprovação parlamentar. Cabe lembrar que qualquer proposta apresentada no plenário do Parlamento tanto poderá ser preferida pela maioria a G como poderá ser derrotada por G.<sup>82</sup> Identifiquemos o conjunto de pontos que derrotam G. Esses pontos se localizam dentro das lentes GG' e GG". Se o Parlamento está interessado em qualquer outro resultado, e o governo propõe seu próprio ponto ideal, uma maioria de parlamentares ficará do lado do governo.

<sup>81</sup> Ver Downs (1957); Laver e Schofield (1990); e Strom (1990).

<sup>82</sup> A indiferença entre os dois também é uma possibilidade. Continuarei ignorando esse caso, como no passado.

## Meios institucionais de controle governamental da agenda

Várias instituições proporcionam aos governos uma série de poderes de estabelecimento de agenda, tais como prioridade de projetos de lei governamentais, possibilidade de regras fechadas ou restritivas, contagem das abstenções em favor dos projetos de lei do governo, possibilidade de apresentar emendas em qualquer ponto do debate (inclusive antes do final da votação), entre outros. O caso mais extremo a esse respeito é a Constituição da Quinta República Francesa. Nessa Constituição aplicam-se as seguintes restrições ao Parlamento: de acordo com o art. 34, o Parlamento legisla por exceção (somente nas áreas especificadas nesse artigo, ao passo que em todas as demais áreas o governo legisla sem pedir o consenso do Parlamento); o art. 38 permite legislação por decreto (depois do acordo do Parlamento); de acordo com o art. 40, não pode haver aumento de desembolsos nem redução da tributação sem o consenso do governo; o art. 44.3 dá ao governo o direito de submeter votações sob regra fechada (sem aceitar emendas); o art. 45 permite ao governo declarar que um projeto de lei é urgente, com o que reduz o número de turnos em que as duas câmaras despacharão uma para a outra o projeto de lei;<sup>83</sup> finalmente, a arma mais poderosa de todas, o art. 49.3 permite ao governo transformar a votação de qualquer projeto de lei numa moção de confiança.<sup>84</sup> O retrato de um parlamento impotente se completa ao se considerar que o governo controla a agenda legislativa; que o parlamento tem sessão em menos do que meio ano (sessões especiais se limitam a duas semanas e devem ter uma agenda especificada);<sup>85</sup> que a estrutura de comissão foi projetada para ser inefetiva (seis grandes comissões atravessando as jurisdições dos ministros); e que as discussões se baseiam nos projetos governamentais, e não nos relatórios das comissões. Finalmente, mesmo as moções de censura são difíceis porque requerem a solicitação de uma décima parte dos parlamentares (o direito não é reutilizável durante a mesma sessão) e uma maioria absoluta de votos *contra* o governo (as abstenções são contadas a favor do governo).

<sup>83</sup> Para uma discussão do sistema de *navette* (ida e volta) na França, ver Tsebelis e Money (1997). Seu argumento é que reduzir o número de rodadas aumenta o poder da Assembléia Nacional (que tem posições mais próximas do governo).

<sup>84</sup> Ver Huber (1992); Tsebelis (1990, cap. 7).

<sup>85</sup> Os socialistas, que tinham uma agenda pesada de reformas, tiveram de usar 17 de tais sessões em seu primeiro período (1981-86).

O governo francês é uma exceção em termos da amplitude, profundidade e variedade das armas institucionais à sua disposição. Contudo, o governo alemão também possui armas institucionais interessantes, tais como a possibilidade de pedir um voto de confiança, quando julgar apropriado (art. 68), ou a possibilidade de declarar necessidade legislativa e legislar com o consenso da segunda câmara (*Bundesrat*) por seis meses (art. 81). Até o governo italiano tem o direito de promulgar decretos executivos (conhecidos como ordenações).<sup>86</sup> Além disso, em relação à legislação parlamentar, ele tem o direito de oferecer a última emenda no plenário do Parlamento.<sup>87</sup> O objetivo desta seção é examinar a literatura sobre as medidas que dotam o governo de poderes para estabelecer a agenda.

Como se esclareceu no capítulo 3, a mais importante dessas medidas é a vinculação do voto de confiança a um projeto de lei, o que equivale à ameaça da renúncia do governo, seguida pela dissolução do Parlamento.<sup>88</sup> Essa medida existe em todos os sistemas parlamentaristas, exceto na Noruega. Mas essa medida é como uma ameaça de armas nucleares em disputas internacionais: é extraordinária e não pode ser usada com frequência. Aqui me concentrarei nas armas de menor alcance e maior frequência. A principal referência ao que se segue é uma série de três artigos de Doering (todos de 1995) sobre as instituições que atribuem ao governo poderes de estabelecer a agenda. Doering (1995a) identifica e avalia as sete variáveis que apresentarei. A análise de Doering engloba 18 países da Europa ocidental e combina dados de análises anteriores sobre sistemas parlamentaristas, tais como *Parliaments of the world* (1986), com pesquisa original realizada por um grupo internacional de pesquisadores. Segue-se a lista de variáveis com explicações sobre seus valores numéricos.

### AUTORIDADE PARA DETERMINAR A AGENDA PLENÁRIA DO PARLAMENTO

Essa variável tem sete modalidades; os dois extremos são que a agenda pode ser determinada pelo governo ou somente pelo Parlamento. Eis a lista completa das possibilidades:

<sup>86</sup> Ver Krepel (1997).

<sup>87</sup> Ver Heller (1999).

<sup>88</sup> Ver Huber (1996).

- ▶ se o texto reescrito não for aceito pelo ministro correspondente, a Câmara considera o projeto de lei original (Grécia);
- ▶ as comissões podem apresentar textos substitutivos, que são considerados em comparação ao texto original (Áustria, Luxemburgo e Portugal);
- ▶ as comissões têm liberdade para reescrever o texto governamental (Bélgica, Finlândia, Alemanha, Islândia, Itália, Noruega, Espanha, Suécia e Suíça).

#### CONTROLE DO CALENDÁRIO NAS COMISSÕES LEGISLATIVAS

Essa questão combina as respostas de duas perguntas diferentes: "primeiramente, o calendário é estabelecido pelo corpo plenário principal ou pela própria comissão? Em segundo lugar, é possível à maioria plenária realocar o projeto de lei a outra comissão ou mesmo realizar uma votação final sem um relatório de comissão, ou a comissão goza do privilégio exclusivo de debater um projeto de lei que considere adequado, sem direito a reconvocação por parte do plenário?"<sup>91</sup> A combinação dessas respostas produz a classificação a seguir:

- ▶ os projetos de lei apresentados à comissão automaticamente constituem a agenda. Na Finlândia, Irlanda e Reino Unido, onde essas regras são aplicadas, o governo controla a agenda da comissão;
- ▶ a autoridade diretora do corpo plenário tem direito de reconvocação. Na Áustria, França, Grécia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal e Espanha, a sessão plenária pode supervisionar a agenda da comissão;
- ▶ as próprias comissões estabelecem sua agenda, mas existe o direito de reconvocação pelo plenário (Bélgica, Alemanha, Suíça);
- ▶ a Câmara pode não realocar os projetos de lei a outras comissões. Na Dinamarca, Islândia, Holanda e Suécia, as próprias comissões controlam sua agenda.

#### ABREVIANDO O DEBATE ANTES DA VOTAÇÃO FINAL DE UM PROJETO DE LEI EM PLENÁRIO

Três perguntas são respondidas pela seguinte classificação: "a) pode o governo, ou sua maioria simples no plenário (normalmente controlada pelo governo),

impor unilateralmente e por antecipação um limite de tempo extremamente curto para abreviar o debate para a votação final? b) pode-se impor uma limitação de debate unicamente através de acordo mútuo entre os partidos? c) não há nem limitação antecipada nem possibilidade de encerramento do debate, com o que teoricamente se abrem oportunidades para o obstructionismo?"<sup>92</sup> Os 18 países se enquadram nas seguintes categorias:

- ▶ limitação antecipada por votação majoritária (França, Grécia, Irlanda e Reino Unido);
- ▶ organização antecipada do debate por acordo mútuo entre os partidos (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Espanha e Suíça);
- ▶ nenhuma limitação antecipada nem interrupção (Finlândia, Holanda e Suécia).

#### TEMPO MÁXIMO DE VIDA DE UM PROJETO DE LEI DEPENDENDO DE APROVAÇÃO, DEPOIS DO QUE ELE PRESCREVE SE NÃO FOR ADOTADO

Quanto menor for a vida de um projeto de lei, se não for adotado pelo Parlamento, tanto mais imperativo será o poder de um governo de estabelecer a agenda. O tempo de vida dos projetos de lei varia significativamente por país, de um período de seis meses a um ano, até um prazo infinito:

- ▶ os projetos de lei morrem ao final da sessão (seis meses a um ano) (Dinamarca, Islândia e Reino Unido);
- ▶ os projetos de lei prescrevem ao final do mandato legislativo de quatro a cinco anos (Áustria, Finlândia, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Noruega e Espanha);
- ▶ os projetos de lei habitualmente prescrevem ao final do mandato legislativo, mas é possível que sejam transferidos ao outro mandato (Bélgica, França e Portugal);
- ▶ os projetos de lei nunca morrem, exceto quando rejeitados em votação (Luxemburgo, Holanda, Suécia e Suíça).

<sup>91</sup> Doering 1995a:237.

<sup>92</sup> Doering 1995a:240.

### *O número de partidos no Parlamento*

Em política comparada, o sistema partidário de um país desempenha papel crucial para se entender a atividade política do país. Começando por Duverger (1951), o sistema partidário de um país tem sido tradicionalmente relacionado a outras características importantes do país, tanto como causa quanto como efeito. Segundo Duverger, o sistema partidário é tanto o resultado do sistema eleitoral de um país quanto a causa de certo tipo de interação entre seu governo e seu Parlamento.<sup>94</sup>

Com relação aos efeitos do sistema de partidos sobre a formação de coalizões, o argumento de Duverger é claro: os sistemas bipartidários dão a maioria a um único partido e, conseqüentemente, produzem governos estáveis que controlam o Parlamento; os sistemas multipartidários geram governos de coalizão que podem perder votos no Parlamento (incluindo as moções de confiança) e são conseqüentemente fracos e instáveis. Deveria estar claro, a partir da discussão prévia, que quando Duverger discute o número de partidos no sistema partidário, ele está se referindo ao número de partidos significativos no Parlamento de um país. Por exemplo, o Reino Unido é o arquétipo de um sistema bipartidário porque os liberais, apesar de seus votos, não controlam um número significativo de assentos no Parlamento. Essa é uma característica comum a todas as análises que examinarei: o número de partidos de um sistema partidário se define essencialmente como o número de partidos no Parlamento.

Sartori (1976) trabalhou sobre o modelo de Duverger refinando a tipologia, entre outras coisas. Particularmente, com relação aos sistemas multipartidários, ele faz uma distinção entre o pluralismo moderado e o polarizado. A dinâmica da competição partidária no pluralismo moderado é semelhante ao bipartidarismo: duas coalizões competem por cargo, uma delas vence, e ambas as coalizões estão próximas ao centro ideológico. Ao contrário, o pluralismo polarizado inclui um partido que ocupa o centro e ao qual se opõem coalizões bilaterais à sua esquerda e à sua direita. Tais oposições são ideologicamente extremas e/ou incluem partidos antissistema. Segundo Sartori, a linha divisória entre o pluralismo moderado e o extremo é "aproximadamente"

<sup>94</sup> Não discutirei os efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário. O leitor interessado pode encontrar essa informação em Duverger (1954), Rae (1967), Lijphart (1994), Sartori (1996) e Cox (1997).

cinco partidos. A partir dessa discussão, fica claro que o ponto de corte é uma regularidade empírica, e não um argumento teórico. Seja como for, Sartori, seguindo os fundamentos estabelecidos por Duverger, supõe que o número de partidos do sistema partidário de um país afeta sua atividade política.

Pode-se encontrar um marco teórico comum a todas essas análises. Com base nas teorias do agente principal, Mathew McCubbins e colaboradores (McCubbins, 1985; Kiewiet e McCubbins, 1991; Lupia e McCubbins, 2000) estudaram a lógica da delegação, de acordo com a qual um agente age em nome de outro ator (o dirigente). Na interação governo-Parlamento, o principal é o Parlamento, já que ele escolhe o governo e pode substituí-lo com uma moção de censura (Strom, 2000). Como resultado, um governo, como qualquer outra comissão parlamentar, enfrenta o dilema de obedecer à maioria parlamentar ou ser removido do poder.

Essas teorias são coerentes entre si e cada uma se soma às outras. Elas também são condizentes com outros sistemas de trabalho. Por exemplo, a análise cultural de Almond e Verba (1963) distingue as democracias anglo-saxônicas das continentais, uma diferenciação que é empiricamente quase idêntica à dos sistemas bipartidários em relação aos multipartidários. Powell (1982) encontrou uma correlação entre sistemas bipartidários e estabilidade do Executivo, mas uma relação muito fraca entre sistemas partidários e níveis de violência.

Todos esses argumentos não reconhecem o papel do governo na promoção da legislação. Como afirmei, os governos moldam os resultados legislativos devido ao poder que têm de estabelecer a agenda. Se eles podem fazê-lo regularmente e amplamente, isso não depende do número de partidos no Parlamento, mas dos dispositivos institucionais do estabelecimento da agenda e da posição do governo em relação às outras forças parlamentares. Por exemplo, o governo grego é formado por um partido único e tem amplo controle da agenda (tabela 4.1). Disso se depreende que o governo imporá sua vontade sobre o Parlamento de forma regular e ampla. O fato de haver muitos partidos no Parlamento não é relevante nessa análise.

### *A discricionariedade ministerial*

Na exposição anterior, a diferença entre atores com poder de veto e sabedoria convencional era a falta de reconhecimento, por parte da análise tradicional,

descobre que são a condição da maioria e o alcance ideológico dos governos e não a condição de equilíbrio, que afetam significativamente a duração do governo. Ele conclui que os partidos no governo tentam se acomodar uns aos outros para formar a decisão e não permitir que os ministros tomem decisões independentes em relação às suas pastas.<sup>98</sup>

De forma semelhante, Michael Thies (2001) analisa o padrão de nomeações de novos ministros na Itália, Alemanha e Japão (com governos unipartidários e em coalizões) e apura que na Itália e no Japão os novos ministros, em sua esmagadora maioria, são de diferentes partidos (e, nos governos unipartidários no Japão, de diferentes facções), e não dos ministérios correspondentes. A única exceção ao padrão identificado é a Alemanha, mas, nesse caso, Thies destaca a importância do chanceler e uma série de outras medidas que instituem a tomada de decisão (e responsabilidade) coletiva do governo. Ele chega à conclusão de que o modelo de jurisdição exclusiva não funciona para a tomada de decisão.

Por fim, Lieven de Winter (2001:3) explora a maneira pela qual os governos apresentam as peças de legislação incluídas em seu programa (geralmente negociadas antes da distribuição ministerial). Testando cerca de 500 peças de legislação em 18 países europeus, ele achou que os governos "investem mais recursos em garantir um processo legislativo rápido e suave, cuidando bem do projeto de lei desde o berço (apresentação à legislatura) até a maturidade (promulgação)". Mais precisamente, de Winter descobriu que os projetos de lei que cobrem o programa de governo apresentam uma série de características: são mais complexos, menos sujeitos a uma leitura plenária antes da fase de comissão, com mais frequência são tratados por comissões presididas por um parlamentar da maioria e têm como relatores parlamentares majoritários, e são mais assiduamente submetidos a uma votação de comissão. Também têm menor índice de aprovação nas comissões e no plenário e enfrentam diferentes formas de dissidência de comissão ou obstrução plenária, têm maior

<sup>98</sup> Nas palavras de Warwick (1999:391), seus resultados "claramente põem em dúvida a premissa fundamental da autonomia ministerial. Expressou-se considerável ceticismo quando Laver e Shepsle apresentaram o tema a um grupo de especialistas em países (...) e este ceticismo é apoiado aqui. (...) Os pactos de coalizão não podem considerar apenas as divisões de pastas, nem pode o exercício do poder consistir em deixar cada partido fazer o que lhe aprouver nas pastas que receber". Laver e Shepsle (1999) discordam das conclusões de Warwick. O leitor interessado deve ler as quatro partes da discussão entre esses autores.

disciplina de votação entre a maioria e também entre a oposição, com mais frequência são impugnados diante de tribunais constitucionais e têm maior taxa de êxito geral. De Winter informa que esses resultados são compatíveis com a responsabilidade governamental coletiva e incompatíveis com a tese da influência ministerial.

### *A duração do governo ou o estabelecimento da agenda definem o predomínio executivo?*

Segundo o argumento proposto neste livro, os motivos pelos quais os governos controlam a agenda (sejam coalizões vencedoras mínimas, governos minoritários ou majorias superdimensionadas) são posicionais (os governos em sistemas multipartidários têm uma maioria que os apoia ou se localizam no centro de um espaço decisório) ou institucionais (uma série de dispositivos através dos quais os governos controlam a agenda, que apresentamos na seção anterior e sintetizamos pelo indicador "controle de agenda"). Há uma abordagem alternativa que resumirei e discutirei mais detalhadamente, por duas razões: primeiro, devido à sua posição proeminente na bibliografia; segundo, porque, como os atores com poder de veto, ela transcende às divisões por tipos de regime que são tão comuns na literatura. Essa análise nos permite comparar diferentes tipos de regime.

Em *Patterns of democracy*, Arend Lijphart (1999:129) propõe um indicador da predominância do Executivo: "como se pode medir o poder legislativo do Executivo e do Legislativo? Para os regimes parlamentaristas, o melhor indicador é a durabilidade do gabinete".<sup>99</sup> Lijphart (1999:129) diferencia sua abordagem do que ele chama de ponto de vista "predominante"; segundo o qual "a durabilidade do gabinete é um indicador não somente da força do gabinete em comparação à da legislatura, mas também da estabilidade do regime". Lijphart cita a teoria de Warwick como exemplo de seu ponto de vista<sup>100</sup> e contrasta tal

<sup>99</sup> Grifo meu.

<sup>100</sup> Para Warwick (1994:139), "um sistema parlamentarista que não produz governos duráveis provavelmente não levará a um processo de tomada de decisão efetivo para atrair grande fidelidade popular ou talvez mesmo para sobreviver a longo prazo".

da forma que são, em vez de receberem emendas parlamentares maciçamente. Se isto estiver certo, o índice de controle da agenda que calculei na seção anterior deve ter alta correlação com a variável de "predominância do Executivo" de Lijphart. Na realidade, ocorre o seguinte: a correlação entre o índice de Lijphart de "predominância do Executivo" (reproduzido na tabela 4.1) e o indicador do "controle da agenda" que desenvolvi na seção anterior é estatisticamente significativa ( $r = 0,496$  significativo no nível 0,05). É interessante notar que essa correlação é muito maior do que a correlação entre a "predominância do Executivo" e a "duração", no próprio conjunto de dados de Lijphart. De fato, para a amostra restrita de 18 países derivada do conjunto de dados de Doering, embora as duas colunas de Lijphart tenham números idênticos para todos os países, com exceção da Suíça (a duração é 8,59 e a predominância do Executivo é 1) e da França (a duração é 2,48 e a predominância do Executivo é 5,52), a correlação entre a "predominância do Executivo" e a "duração" é 0,29 (o que não é estatisticamente significativo, já que a prova *F* produz o número 0,24). Evidentemente, os 18 países incluídos na tabela 4.1 são a metade mais fácil dos países de Lijphart. Todos são países da Europa ocidental; todos (com exceção da Suíça) são democracias parlamentaristas.<sup>102</sup>

A classificação de Lijphart tem a principal vantagem de cobrir tanto os regimes presidencialistas quanto os parlamentaristas. Este é um ponto que não se deve perder de vista na discussão. É verdade que a variável duração não pode ser usada para gerar indicadores da predominância do Executivo nos sistemas presidencialistas, e Lijphart utiliza valores "impressionistas". Entretanto, se observarmos as capacidades legislativas dos presidentes nos sistemas presidencialistas, chegaremos a resultados semelhantes à classificação de Lijphart dos regimes presidencialistas. Shugart e Carey (1992:155) apresentam essa informação e, com base em sua classificação, o presidente da Costa Rica recebe 1 (pontuação de Lijphart, 1), o presidente dos Estados Unidos recebe

<sup>102</sup> Pode haver um problema de classificação, visto que a Quinta República francesa, assim como Finlândia, Portugal, Islândia, Irlanda e Áustria são geralmente classificados como regimes semipresidencialistas. Isso não é um problema para a teoria dos atores com poder de veto, porque para todos esses países o número de atores com poder de veto é calculado com base nos poderes legislativos; portanto, a Quinta República francesa é exatamente igual a um país parlamentarista. Lijphart emprega o argumento do semipresidencialismo para dar à França uma pontuação diferente da média de duração de governo, mas não altera a pontuação da duração de governo dos outros países semipresidencialistas.

2 (pontuação de Lijphart, 2), a Venezuela recebe 0 (pontuação de Lijphart, 2) e a Colômbia, 5 ou 8, dependendo do período (pontuação de Lijphart, 3). Esses dois conjuntos de números geram um coeficiente de correlação de 0,64, o que significa que as capacidades legislativas dos presidentes nos países da América Latina se correlacionam muito bem com a variável da predominância do Executivo de Lijphart.

No capítulo anterior separei os sistemas presidencialistas e parlamentaristas com base no controle da agenda legislativa e afirmei que, basicamente, apesar de seu nome, os sistemas parlamentaristas atribuem maior poder legislativo ao governo, e a maioria dos sistemas presidencialistas dá o controle da agenda ao Parlamento. Neste capítulo, começamos investigando essa afirmação sintética e encontramos diferenças significativas nos sistemas parlamentaristas. Será que os sistemas presidencialistas também têm uma grande variância de estabelecimento da agenda? Infelizmente, não existe um estudo abrangente como o de Doering sobre o estabelecimento da agenda em sistemas presidencialistas. Portanto, só podemos fornecer uma resposta preliminar.

A partir de Shugart e Carey (1992:155), podemos confirmar que o estabelecimento da agenda nos sistemas presidencialistas situa-se principalmente no Congresso. Eles perguntam se os presidentes têm o direito de "propor com exclusividade" legislação. Sua resposta é negativa para todos os países com presidentes eleitos por voto popular, com exceção de Brasil e Chile (com pontuação 1, atribuindo à Assembleia poderes de emenda ilimitados) e Uruguai (com pontuação 2, atribuindo à Assembleia poderes de emenda restritos). Entretanto, estudos mais detalhados põem em dúvida um quadro tão uniforme. Por exemplo, Londregan (2000:66) argumenta que o presidente do Chile tem poderes significativos de estabelecimento da agenda:

Os artigos 65, 67 e 68 da Constituição permitem ao presidente aprovar legislação apesar da oposição de uma maioria numa câmara, desde que ele conte com o apoio de uma supermaioria na outra câmara. Já o artigo 70 da Constituição e os artigos 32 a 36 da lei orgânica do Congresso contêm medidas poderosas de veto que permitem ao presidente ter a última palavra no debate legislativo ao propor emendas junto com seu veto, emendas que devem ser aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso sem mudanças. Como se esses poderes presidenciais não fossem suficientes, os artigos 62 e 64 da Constituição permitem ao presidente propor e emendar legislação, enquanto os mesmos artigos, mais o



vernos superdimensionados podem ignorar as posições dos partidos que não sejam necessários para obter uma maioria parlamentar. Conseqüentemente, nos governos minoritários ou superdimensionados, as suposições apresentadas na primeira parte deste livro se mantêm, mas com níveis mais elevados de erro do que nas coalizões vencedoras mínimas.

Uma observação mais detalhada dos estabelecimentos da agenda indica que o grau de estabelecimento institucional da agenda varia. Por exemplo, o governo do Reino Unido usufrui de maiores privilégios de estabelecimento da agenda do que o governo da Holanda (ver tabela 4.1). Utilizei toda a informação disponível e construí um índice do poder de estabelecimento da agenda que engloba 18 países da Europa ocidental. Esse índice se baseia nos procedimentos reais da atividade legislativa, em contraposição à duração do governo e a avaliações impressionistas.

Infelizmente, não existem análises equivalentes para os sistemas presidencialistas. No capítulo anterior, separei diferentes regimes com base no estabelecimento da agenda. Aqui abordei a variância de cada categoria, e verificou-se que, se se quiser entender a relação entre a legislatura e o Executivo, deve-se focar as questões específicas de controle da agenda. Se isto se tornar tema de futuras pesquisas, será possível identificar semelhanças no processo de tomada de decisão em países como Itália, Holanda e Estados Unidos, bem como entre Chile e Grã-Bretanha ou França, apesar de sua classificação oficial em diferentes categorias. Da mesma forma, os governos minoritários nos sistemas parlamentaristas podem parecer bastante semelhantes a determinados sistemas presidencialistas em que o presidente tem poderes institucionais fortes e apoio fraco dentro do Congresso. De fato, tanto nos governos minoritários quanto nos regimes presidencialistas, o partido no governo e o partido do presidente têm a posição privilegiada de que serão incluídos em qualquer coalizão possível (na verdade, de que eles escolherão a composição da coalizão).

Estudar os poderes de estabelecimento da agenda tanto nos regimes presidencialistas quanto nos parlamentaristas aumenta significativamente nossa capacidade de entender as instituições políticas e compará-las em ambos os regimes. A intuição de Lijphart de que sistemas políticos diferentes (presidencialistas ou parlamentaristas) devem ser classificados

quanto à "predominância do Executivo" é um grande avanço em relação às distinções tradicionais dos tipos de regime. Entretanto, o que determina as preferências que irão predominar não é a duração, e sim os poderes de estabelecimento da agenda. A duração do governo não é um bom substituto para os poderes de estabelecimento da agenda, não somente porque não se aplica aos sistemas presidencialistas, mas também porque não é causalmente relacionada à predominância do Executivo nos sistemas parlamentaristas.

de um processo competitivo, então as preferências do público serão mais bem-aproximadas.

O capítulo está organizado em seis seções. A primeira aborda a seguinte questão: que diferença faz se há a possibilidade de referendos? Em outras palavras, que acontece quando as pessoas podem participar diretamente do processo legislativo? A segunda seção enfoca as diferenças institucionais entre processos de referendos. Alguns são controlados por atores com poder de veto existentes, outros são delegados à iniciativa popular, e outros, ainda, dividem o processo de estabelecimento da agenda em duas partes (ativação e formulação da pergunta) e delegam cada uma delas a um ator diferente. As seções finais examinam cada um desses processos mais detalhadamente.

### Democracia direta e representativa

Que diferença faz se os resultados são escolhidos diretamente pelo povo ou indiretamente pelos representantes do povo no Parlamento? Para os partidários dos referendos, as decisões são por definição melhores quando tomadas pelo povo. O argumento mais conhecido neste sentido é dado por Rousseau (1947:85):

A soberania não pode ser representada, pelo mesmo motivo pelo qual não pode ser alienada. Sua essência é a vontade geral, e esta vontade deve falar por si própria, ou não existe. É ela mesma, ou não é ela mesma: não há meio-termo. Os deputados do povo, pois, não são e não podem ser seus representantes; são simplesmente seus comissários, que não estão aptos a decidir por ele, definitivamente. Nenhum de seus atos pode ser lei, a menos que tenha sido ratificado pelo povo pessoalmente. Sem tal ratificação, nada é lei.

Essa citação será revisada ao final do capítulo. Por enquanto, sejamos menos normativos e mais abstratos para afirmar que os resultados escolhidos pelo Parlamento serão preferidos ao *status quo* por uma maioria no Parlamento, enquanto os resultados escolhidos por um referendo serão preferidos por uma maioria da população. O resultado do referendo, numa única dimensão, seria a preferência do eleitor mediano, mas, em múltiplas dimensões, tal eleitor mediano raramente existe. Como se verá, o número de dimensões deci-

sórias envolvidas num referendo é uma questão em aberto. Algumas vezes, múltiplas questões são agrupadas; outras vezes, fazem-se esforços para separar as questões e decidir uma de cada vez. Por exemplo, às vezes os referendos são utilizados para aprovar (ou rejeitar) constituições inteiras. Por outro lado, o Tribunal Constitucional italiano decidiu excluir propostas populares que contenham "tal pluralidade de demandas heterogêneas que haja uma falta de matriz racional e unitária colocando-as sob a lógica do artigo 75 da Constituição".<sup>108</sup>

Nesta seção, primeiro se defenderá o argumento de que o número de dimensões implícitas faz muito pouca diferença no argumento: os resultados selecionados dos referendos podem ser muito bem-estimados pelo argumento do eleitor mediano.<sup>109</sup> A segunda questão a ser abordada é que as preferências desse eleitor mediano podem ser consideravelmente diferentes das decisões selecionadas pelos atores com poder de veto existentes.

### Preferências do "eleitor mediano" nos referendos

No capítulo 2, demonstrou-se que o conjunto vencedor do *status quo*, quando todo o povo vota, está incluído no círculo ( $Y, d + 2r$ ), onde  $Y$  é o centro do círculo central/*yolk* de toda a população de eleitores,  $d$  é a distância entre  $Y$  e  $SQ$ , e  $r$  é o raio do *yolk* de toda a população. Um argumento que não apresentei no capítulo 2, mas que pode ser encontrado em Ferejohn e colaboradores (1984), é que o conjunto vencedor do *status quo* contém um segundo círculo ( $Y, d - 2r$ ). Como resultado, os limites do conjunto vencedor do *status quo* se localizam entre dois círculos, ambos com centro  $Y$ , um deles com raio  $(d + 2r)$  e o outro com raio  $(d - 2r)$ .<sup>110</sup>

<sup>108</sup> Butler e Ranney, 1994:63-64.

<sup>109</sup> Neste capítulo, não discuto os referendos que requerem maiorias qualificadas. Há poucos casos em que a lei exige certo percentual de eleitores (por exemplo, na Dinamarca, até 1953, 45% dos eleitores; na República de Weimar, 50% dos eleitores; na Nova Zelândia, de 1908 a 1914, 60% dos eleitores) ou uma congruência entre uma maioria de eleitores e uma maioria de estados (por exemplo, Suíça e Austrália). Em 1911, na Nova Zelândia, 54% a favor da proibição não tiveram efeito, porque o requerimento era de 60% dos votos (Butler e Ranney, 1978:17). Todos os argumentos no texto se sustentam também para maiorias qualificadas, como foi demonstrado no capítulo 2.

<sup>110</sup> Obviamente, o pequeno círculo só existirá se  $d > 2r$ , isto é, se o *status quo* tiver uma diferença maior do que o diâmetro do círculo central, a partir do centro desse círculo central.

### Democracia direta e democracia mediada

A Dinamarca fornece um par de exemplos interessantes sobre as diferenças entre democracia direta e democracia mediada. Nas palavras de Vernon Bogdanor (1994:72): “pode parecer paradoxal que a Lei Europeia Única,<sup>111</sup> que poderia não ter obtido maioria no Folketing,<sup>112</sup> obteve maioria no país, ao passo que Maastricht, que gozava do apoio dos partidos com 80% dos assentos do Folketing, foi rejeitado pelos eleitores em 1992”. A figura 5.2 ajuda a refletir sobre o potencial paradoxo. Onde estaria localizada uma decisão parlamentar? Se nada sabemos sobre a tomada de decisão parlamentar, exceto que ela requer maioria ordinária, então, de acordo com o que se disse neste livro, tal Parlamento seria um ator coletivo com poder de veto. O conjunto vencedor do *status quo* estaria localizado no círculo ( $Y, d + 2r$ ), onde  $Y$  e  $r$  são o centro e o raio do *yolk* do Parlamento, e  $d$  é a distância entre o *status quo* e  $Y$ . Caso se necessite de mais precisão, considere-se a interseção de qualquer dos três círculos que representam os diferentes partidos, o que conduziria à área sombreada da figura. Caso se possua alguma informação adicional sobre a tomada de decisão parlamentar, pode-se incorporá-la aos cálculos e identificar o conjunto vencedor do *status quo* com mais precisão. Por exemplo, caso se saiba que há um partido parlamentar que certamente não está incluído na tomada de decisão parlamentar, pode-se estudar o Parlamento como um ator coletivo com poder de veto que decide por maioria qualificada. Ou, ao contrário, se os partidos que compõem o governo são conhecidos, identifica-se o conjunto vencedor do *status quo* considerando cada um deles como um ator com poder de veto e localizando a interseção de seus conjuntos vencedores. Se os partidos que formam o governo são  $A, B$  e  $C$ , o resultado estará na área de sombreado escuro em forma de lente, na figura.

Não há razão para acreditar que os dois processos (democracia direta e democracia representativa) conduzem ao mesmo resultado. Bowler e Donovan (1998) tornaram esse ponto muito claro. Ademais, Lupia (1992, 1993) estudou os atalhos de informação que podem esclarecer os eleitores sobre seus interesses em referendos. Denominando-se  $Y$  o centro do *yolk* da popu-

lação, não há garantia de que  $Y$  e  $Y'$  sejam idênticos. O fato de cada minoria estar representada no Parlamento depende do sistema eleitoral. Nem mesmo os sistemas mais puros de representação proporcional, como Israel ou Holanda, podem garantir a representação para as minorias de 0,5%, por exemplo. Sistemas com percentual mínimo mais elevado, como os 4% da Suécia ou os 5% da Alemanha, excluem muitos mais. Por último, sistemas de pluralidade eleitoral podem sub-representar gravemente terceiros partidos ou até mesmo eliminá-los todos.

Usarei um exemplo conhecido como paradoxo do referendo<sup>113</sup> para mostrar um mecanismo que gera tal discrepância. Suponha-se que existem 99 eleitores e nove parlamentares (cada parlamentar representa 11 eleitores). Ademais, há dois partidos: o partido  $A$ , com dois terços dos eleitores, obtém seis parlamentares, e o partido  $B$ , com um terço dos eleitores, obtém três parlamentares. Essa sociedade deve votar sobre a questão de se  $X$  deve substituir o *status quo*. Suponha-se que os simpatizantes do partido  $A$  estão divididos — seis a favor e cinco contra o *status quo* — e que esse padrão aparece em cada distrito eleitoral, enquanto os partidários do partido  $B$  são unânimes a favor da mudança. O Parlamento desse país decidiria preservar o *status quo* por seis votos a três, ao passo que um referendo resultaria em mudança, com 63 votos a favor e 36 contra. O exemplo indica que uma decisão apoiada por quase dois terços dos eleitores é rejeitada por dois terços dos seus representantes num país com um sistema eleitoral de representação proporcional!

Na figura, selecionei um ponto diferente como mediana da população. Pode-se observar que as possíveis soluções em ambos os procedimentos têm vários pontos em comum, mas, devido às diferenças entre  $Y$  e  $Y'$ , essas soluções não coincidem. Isto é somente parte da história, porque não há garantias de que a coalizão dominante entre os eleitores seja politicamente a mesma que a coalizão dominante dentro do Parlamento. Por exemplo, se houvesse um governo dos partidos  $A, B$  e  $C$ , o resultado deveria estar localizado dentro da área sombreada escura, enquanto o resultado de um referendo poderia estar em qualquer lugar dentro da área tracejada na figura.

Portanto, os resultados da democracia direta e da representativa podem realmente ser diferentes. Mas, será possível localizar esses resultados? Ou será

<sup>111</sup> Em inglês, Single European Act (SEA), o Ato de Unificação da Europa, de 1985 (N. do T.).

<sup>112</sup> Câmara Única do Parlamento dinamarquês (N. do T.).

<sup>113</sup> Ver Nurmi (1998:336-337).

numa democracia de negociação na qual o governo apresenta a legislação em primeiro lugar aos grupos de interesse, para evitar o processo de referendos.

O primeiro acadêmico a apresentar evidência empírica sobre a vontade do eleitor mediano foi Pommerehne (1978). Ele descobriu importantes diferenças em comunidades de legislação direta e de legislação mediada, na Suíça. Pommerehne construiu um modelo econométrico baseado numa função de demanda do eleitor mediano, para estudar os padrões de dispêndio nas municipalidades suíças. Descobriu que o modelo funciona melhor para comunidades com legislação direta do que para as que não a têm. Em estudo similar, Feld e Savioz (1997) argumentaram que a legislação direta permite colocar um freio nos hábitos de desperdício de gastos dos políticos. Matsusaka (1995) encontrou resultados semelhantes aos de Feld e Savioz, a partir de dados sobre os estados norte-americanos. Para o período 1960-90, sua análise sugere que os estados com iniciativas populares têm dispêndios, taxas e déficits mais baixos. Seu modelo controla os fatores econômicos e demográficos e inclui uma variável binária (*dummy*) para estados com iniciativa popular. O coeficiente da variável binária de legislação direta é negativo, indicando que os níveis de gastos nos estados com iniciativa popular são significativamente mais baixos. Há uma diferença política importante na interpretação desses estudos. O primeiro aponta evidência a favor da proximidade de interesses do eleitor mediano; os dois outros demonstram um resultado político específico (independentemente das preferências do eleitor mediano). Entretanto, Matsusaka (2000) ampliou sua análise no tempo (abarcando a primeira metade do século XX) e encontrou que os gastos eram *de fato* mais elevados nos estados com iniciativa popular. E concluiu: "isso parece implicar que a iniciativa popular não é inerentemente um dispositivo que reduza o tamanho do governo". Mas, ambos os achados de Matsusaka poderiam indicar proximidade de resultados com as preferências do eleitor mediano. De maneira similar, Elizabeth Gerber apresenta evidência de que a legislação sobre o aborto entre adolescentes (Gerber, 1996) ou sobre a pena de morte (Gerber, 1999) se aproxima mais das preferências do eleitor mediano nos estados com referendos do que nos sem referendos, independentemente de que a legislação tenha sido de fato introduzida por um referendo ou não. Finalmente, Hug (2001) desenvolveu novas técnicas estatísticas para estimar modelos de legislação direta e confirmou as suposições teóricas de proximidade dos resultados com as preferências do eleitor mediano, mesmo em casos onde a evidência costumava ser inconclu-

siva. Essa análise exaure as similaridades entre todos os tipos de referendos. Agora, me concentrarei nas diferenças que dizem respeito a quem controla a agenda do processo de referendo.

### Instituições que regulam referendos

A maior parte da literatura sobre referendos concorda em que "o nome referendo inclui uma variedade de situações e usos que guardam entre si apenas uma semelhança superficial"<sup>115</sup> e que diferentes formas de referendos podem implicar consequências muito diferentes.<sup>116</sup> Entretanto, a semelhança de conclusões termina aí. Surgem divergências quando diferentes autores tentam classificar diferentes tipos de referendos ou traçar as consequências que cada tipo acarreta.

Por exemplo, Smith (1975) utiliza dois critérios para elaborar uma "matriz de variância funcional de referendos". Por um lado, "controle"; por outro, "efeito hegemônico". Butler e Ranney (1978) usam quatro diferentes categorias: referendos controlados pelo governo; referendos requeridos pela Constituição; referendos por petição popular; e iniciativas populares. Pier Vincenzo Uleri (1996) enfatiza os aspectos legais dos referendos e multiplica a classificação com o uso de termos como referendo obrigatório, voto opcional, referendo de iniciativa, promoção ou controle de decisão, voto de rejeição, voto de revogação etc.

Mais recentemente, pesquisadores enfocaram os aspectos estratégicos dos referendos, o grau em que algum ator controla a agenda. Minha análise é muito semelhante a tais abordagens, e uso uma classificação similar à apresentada por Hug (1999), a partir de Mueller (1996), de acordo com os critérios dicotômicos propostos por Suksi (1993).

Hug diferencia os referendos com base em três critérios dicotômicos. Primeiro, observa se eles são exigidos ou não. Segundo, subdivide os não requeridos em duas categorias, baseadas no fato de requererem ou não uma iniciativa para ser empreendidos pelo povo (ativo e passivo). Terceiro, subdivide

<sup>115</sup> Smith, 1975:294.

<sup>116</sup> Finer, 1980:214.



de veto (A) existente.<sup>119</sup> Um sistema parlamentarista pode produzir resultados semelhantes ao delegar uma questão política a um referendo, mantendo-a fora do conflito político dos principais partidos. Por exemplo, no Reino Unido, o referendo sobre a participação na União Europeia recebeu esse tratamento especial, porque ambos os partidos estavam divididos e não podiam tratar do tema sem graves danos a sua unidade.

Dados esses cálculos, os partidos que pensam estrategicamente na legislatura (especialmente se, por algum motivo, quiserem evitar um referendo) podem assegurar àquele que estabelece a agenda do referendo que farão qualquer coisa ao alcance de seu poder para fazer com que o processo legislativo termine numa área pelo menos tão boa para ele quanto o resultado de um referendo. Esses experimentos mentais levam às seguintes conclusões: primeiro, a posição daquele que estabelece a agenda se traduz em vantagens decisórias importantes. Esse ponto foi defendido nos dois primeiros capítulos, mas aqui se dá um passo adiante: se um ator com poder de veto controla a agenda do referendo, ele anula outros atores com poder de veto como tais. A razão é que o ator com poder de veto com controle da agenda de um referendo pode escolher entre utilizar os procedimentos da democracia direta ou os da representativa, e todos os outros atores devem lhe oferecer a solução mais vantajosa. Esta é uma análise muito diferente da apresentada pelos defensores de referendos, que consideram os referendos a expressão da vontade do povo (ver Rousseau acima). Segundo (e isso é consequência da primeira conclusão), os resultados legislativos das democracias representativas serão alterados se a democracia direta for possível.

Passo a apresentar alguns exemplos de referendos reais para mostrar que a primeira conclusão é condizente com os processos políticos reais, e não apenas um exercício mental. Tratarei da segunda conclusão (a modificação dos resultados do processo parlamentarista) na quarta seção.

Na França, o presidente da República pode convocar referendos com base em dois diferentes artigos da Constituição. De acordo com o art. 11, "mediante proposta do governo durante sessões parlamentares, ou mediante proposta conjunta das duas assembleias, publicada no *Journal Officiel*, o presidente da

<sup>119</sup> E, é claro, o mesmo se pode dizer no caso contrafactual em que um ator sem veto (E) controla a agenda.

República pode submeter a um referendo todo projeto de lei governamental sobre a organização dos poderes públicos (...) que, (...) embora não esteja em conflito com a Constituição, possa afetar o funcionamento das instituições". O direito de propor emendas constitucionais, de acordo com o art. 89, "pertence ao mesmo tempo ao presidente da República, mediante proposta do primeiro-ministro, e aos membros do Parlamento. O projeto ou proposta de emenda deve ser aprovado pelas duas assembleias em termos idênticos".

Durante seu mandato (1958-69), Charles de Gaulle convocou cinco referendos. Ele nunca esperou que o governo ou o primeiro-ministro lhe propusessem qualquer referendo. As propostas sempre vinham depois do anúncio de De Gaulle. Além disso, De Gaulle usou o art. 11, em vez do apropriado art. 89, para emendas constitucionais, como o referendo de 1962, quando ele mudou a forma de eleição do presidente, passando de eleições indiretas a diretas. Esta ação não tinha o apoio de quase nenhum perito constitucional, mas, depois que a proposta foi aceita, a questão da constitucionalidade tornou-se nula. De Gaulle ignorou, pois, as restrições constitucionais e usou a iniciativa de referendo como seu próprio poder.

O mais interessante é como De Gaulle agrupou as perguntas propostas, de modo que não tivesse de aceitar um não como resposta — ele perdeu apenas o último dos cinco referendos que propôs. Este referendo, em abril de 1969, fez a seguinte pergunta: "você aprova o projeto de lei que trata da criação de regiões e da reforma do Senado?" "O projeto de lei tinha mais de 14 páginas impressas em letra miúda, compreendia 69 artigos e envolvia a modificação ou substituição de 19 artigos da Constituição".<sup>120</sup> Ademais, De Gaulle apresentou a votação como um referendo sobre si mesmo, dizendo ao povo francês, em 10 de abril, "não pode haver a menor dúvida. (...) A continuação de meu mandato ou minha partida dependem obviamente da resposta do país à minha pergunta (...). Que tipo de homem seria eu (...) se tentasse ridiculamente continuar no cargo?"<sup>121</sup> (Wright, 1978:158). Talvez a apresentação da questão fosse incomum para De Gaulle em 1969, mas certamente não a associação do resultado do referendo à sua permanência ou não no cargo. Em 1961, ele declarou que "um resultado incerto ou negativo me impediria de continuar

<sup>120</sup> Wright, 1978:156.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 158.

veto tentem evitar o desafio de um referendo. Mas os únicos pontos que não podem ser desafiados são os que se encontram próximos ao eleitor mediano "como se" (o centro do *yolk* da população). Mais uma vez, esse ponto pode até não ser parte do conjunto vencedor do *status quo* da democracia mediada, o que significa que os atores existentes com poder de veto são anulados *porque* o mesmo ator controla toda a agenda do referendo.

### Vetos populares

Os referendos não obrigatórios serão ativados por atores com jurisdição, como uma função de suas próprias preferências. Os atores existentes com poder de veto escolherão um referendo se desejarem anular outros atores com poder de veto, como argumentei na segunda seção. Os atores sem poder de veto escolherão um referendo se o resultado proposto pelo governo não estiver dentro do conjunto vencedor do eleitor mediano. De fato, isso só é verdade se eles assim *acreditam*, como indica a seguinte história sobre o referendo do divórcio na Itália.

Em dezembro de 1970, o divórcio legal foi promulgado pela primeira vez na Itália. A cláusula mais importante dessa lei estabelecia que os cônjuges poderiam obter o divórcio se houvessem estado "legalmente separados" por cinco anos. A reação da Igreja Católica foi imediata. O papa revelou que havia enviado notas diplomáticas ao governo antes da promulgação da lei, e os padres levantaram a questão de um referendo para revogar a nova lei. Na prática, tais referendos, embora especificados pelo art. 75 da Constituição italiana, nunca tinham sido realizados, e não havia legislação sobre seus procedimentos. O governo, cedendo à pressão do Vaticano, aprovou tal lei antes da promulgação da lei do divórcio em si, de modo que os católicos, se desejassem, poderiam forçar um referendo para revogar tal lei quando fosse aprovada. O que aconteceu foi que, em fevereiro de 1971, os bispos italianos emitiram uma declaração de indissolubilidade do matrimônio, e 1,4 milhão de assinaturas foram colhidas até junho para impor um referendo, o que representava o triplo das assinaturas requeridas.

Foi interessante a reação da classe política à ameaça desse referendo, que não era bem-recebido pelas lideranças dos comunistas nem dos democratas cristãos. Primeiro, em julho de 1971, houve uma tentativa de propor

um projeto de lei que tornasse inadmissível todo referendo que protegesse as minorias étnicas e religiosas ou o *casamento*. Em seguida, os comunistas apresentaram um novo projeto de lei de divórcio, melhorado, na esperança de que pudesse substituir a lei de divórcio existente, de modo que o processo tivesse que ser reiniciado. Quando essa manobra fracassou (principalmente devido ao calendário parlamentar), o Parlamento foi dissolvido um ano mais cedo, para evitar que o referendo fosse realizado em 1972. O novo Parlamento tinha uma ligeira maioria direitista, mas os democratas cristãos não tentaram rejeitar a lei porque não queriam substituir sua aliança com os socialistas por uma aliança com os fascistas, que também estavam contra a lei do divórcio. Por fim, o referendo foi realizado em 1974, três anos após a coleta das assinaturas.<sup>123</sup> O resultado não foi previsto pelos propositores do referendo nem pela elite política italiana. Foi uma derrota de 60 a 40 do procedimento de revogação, um resultado humilhante para a coalizão clerical.

Esse relato indica que, embora o ator ativador possa impor um referendo, os atores existentes com poder de veto podem adiá-lo, de modo que o equilíbrio de forças evolua a seu favor, ou podem modificar o *status quo*, de maneira que o referendo seja cancelado ou ainda mais adiado. Tais reações dos atores existentes com poder de veto visam captar as preferências do eleitor mediano.

Os casos até aqui apresentados pressupõem principalmente a existência de eleitores bem-informados. A situação se altera significativamente na pressuposição mais realista de informação incompleta. Como Wolf Linder (1994:144) escreveu em *Swiss democracy*, "o dinheiro é (...) o fator único mais importante que determina os resultados da legislação direta". De acordo com seu relato, as desigualdades de gastos de campanha elevam-se a proporções de 1:20 ou 1:50, e, "na Suíça tanto quanto nos estados americanos, o grupo de gastos mais altos vence 80 a 90% das campanhas. É uma exceção quando os despossuídos vencem o 'dinheiro graúdo'". Lowenstein (1982) refina essa afirmação em relação aos estados norte-americanos, argumentando que, quando o lado que apoia o *status quo* gasta significativamente mais do que os partidários da mudança, as probabilidades são fortemente a favor do *status quo*. Tais argumentos podem ser captados por um modelo de informação incompleta,

<sup>123</sup> Ver Butler e Ranney (1994).



## Federalismo, bicameralismo e maiorias qualificadas

O termo "federal" é utilizado para países onde: "a) dois níveis de governo regem o mesmo país e o mesmo povo; b) cada nível tem ao menos uma área de jurisdição na qual é autônomo; e c) há alguma garantia (ainda que seja meramente uma declaração na Constituição) de autonomia de cada governo em sua própria esfera".<sup>125</sup>

Os pesquisadores têm-se concentrado nos efeitos do federalismo sobre diferentes resultados decisórios, tanto em nível teórico quanto empírico. Entretanto, o consenso tem sido escasso. Por exemplo, em relação a um dos temas mais intensamente estudados em economia política, o federalismo fiscal, não há concordância sobre se a descentralização tem consequências benéficas ou não. Riker (1975:144) defendeu o argumento de que não haveria diferenças decisórias entre países federais e unitários, enquanto Rose-Ackerman (1981) e Dixit e Londregan (1998) apresentam argumentos para explicar por que a legislação é diferente nesses dois tipos de Estado. Em termos da direção das potenciais diferenças, estudiosos como Tiebout (1956), Buchanan (1950), Oates (1972) e Weingast (1995) descreveram os benefícios econômicos da descentralização. Por outro lado, Davoodi e Zou (1998), Prud'homme (1995), Tanzi (1995) e Treisman (2000a e b) apontam problemas associados à descen-

---

<sup>125</sup> Riker, 1964:11.

seus próprios pés”, e argumentou que o federalismo possibilita ao povo escolher entre diferentes cardápios de bens públicos.

Entretanto, essas abordagens iniciais ignoravam a questão dos incentivos de políticos para prover bens públicos e preservar mercados. Weingast (1995:24) tratou do seguinte problema fundamental:

os mercados requerem proteção e, por isso, requerem um governo bastante forte para não responder às inevitáveis forças políticas que defendem a intervenção nos mercados para ganhos próprios. O dilema político fundamental de um sistema econômico é que um Estado bastante forte para proteger os mercados privados é bastante forte para confiscar a riqueza de seus cidadãos.

Esse problema da produção de instituições bastante fortes para gerar certos resultados desejáveis, mas que não sejam capazes de abusar de sua força, tem aparecido repetidas vezes na literatura. Para Przeworski (1991:37), a *democracia* estável “requer que os governos sejam fortes o suficiente para governar efetivamente, mas suficientemente fracos para não serem capazes de governar contra interesses importantes”. Para Weingast (1997), o *Estado democrático de direito* é outro mecanismo que sustenta governos fortes, mas limitados. Para os pais fundadores da Constituição americana, *freios e contrapesos* constituíam tal mecanismo. Para Ackerman (2000), é uma *separação limitada de poderes* (que, como discuti na introdução, é um número limitado de atores com poder de veto). Weingast aplicou a mesma abordagem analítica à questão do federalismo e criou o conceito de “federalismo preservador de mercado”.

O federalismo preservador de mercado adiciona três características à definição de Riker do federalismo político: “a) os governos subnacionais têm *responsabilidade regulatória básica sobre a economia*; b) assegura-se um mercado comum que impeça os governos subnacionais de usar sua autoridade regulatória para erigir barreiras contra bens e serviços de outras unidades políticas; e c) os governos subnacionais enfrentam uma *severa restrição orçamentária*, isto é, eles não têm nem capacidade de emitir moeda nem acesso a crédito ilimitado”.<sup>128</sup>

<sup>128</sup> Weingast, 1995:5 (grifos no original).

A originalidade da análise de Weingast está em que as condições do federalismo preservador de mercado são explicitamente apresentadas, em vez de derivarem das características do federalismo. Por isso, em sua análise, nem todos os países federais apresentam tais características ou tendem em sua direção, ao passo que em outras análises mais teóricas a competição fiscal aumenta o custo de um resgate financeiro e, conseqüentemente, serve como dispositivo de compromisso para o governo federal. A combinação de centralização monetária com descentralização fiscal aprofunda a restrição orçamentária.<sup>129</sup> Para Weingast, por outro lado, países como Argentina, Brasil e Índia, embora federais, não são países de federalismo preservador de mercado e apresentam baixo desempenho econômico.

Infelizmente, Weingast ainda não apresentou uma lista de países que satisfaçam os critérios do “federalismo preservador de mercado”. A classificação de países nessa categoria não é óbvia, pois os Estados Unidos, de acordo com a análise de Weingast, são qualificados como “preservadores de mercado” somente até 1930, enquanto a China contemporânea, classificada por Weingast como federalismo preservador de mercado, não é federal no sentido estrito. Conseqüentemente, as intuições de Weingast não podem ser diretamente testadas. Entretanto, a análise empírica do desempenho da economia dos sistemas federais questiona seriamente as conclusões das análises econômicas — pelo menos de primeira geração: Hayek (1939), Tiebout (1956) e Oates (1972). Nas teses mais recentes de análise empírica, Treisman (2000b) cria um conjunto de dados incluindo 154 países e define cinco diferentes tipos de descentralização, dependendo das instituições políticas que predominam no país, do número de níveis administrativos em que as diferentes unidades podem ser classificadas, do tamanho das unidades de nível subnacional etc. Ele conclui que países com níveis mais altos de descentralização têm níveis mais altos de corrupção e níveis mais baixos de provisão de bens públicos que indiquem “qualidade do governo”, tais como vacinação infantil e redução do analfabetismo de adultos. Treisman (2000b:1) afirma:

a ideia de Tiebout de que fazer diminuir o tamanho das unidades de governo fortalecerá a concorrência entre governos por capital, com o que se estimularia maior eficiência e honestidade, não se sustenta. Países com menores jurisdições de primeiro nível administrativo tendem a ser percebidos como mais corruptos.

<sup>129</sup> Ver Qian e Roland (1998).

Madison desenvolveu seu modelo da república federal exposto em sua obra *O federalista* (especialmente nos artigos de número 10 e 51), que criticava os defeitos dos artigos da Constituição, em relação a duas fraquezas principais:

primeiro, as fraquezas externas e internas de um governo baseado num pacto entre um pequeno número de repúblicas soberanas; e segundo, o cerne desse caso, o perigo da tirania da maioria entre tais estados pequenos. Essas duas linhas de argumento contradizem os dois elementos do modelo de república confederada de Montesquieu: a solução por meio de um pacto e a teoria da república pequena. Madison encontra o remédio para ambas as falhas na soberania do povo, na grande república composta.<sup>135</sup>

O argumento de Madison também contradiz a análise de Condorcet, que atribui peso igual a todas as maiorias possíveis ou maiorias qualificadas, um ponto que será retomado nas conclusões deste capítulo.

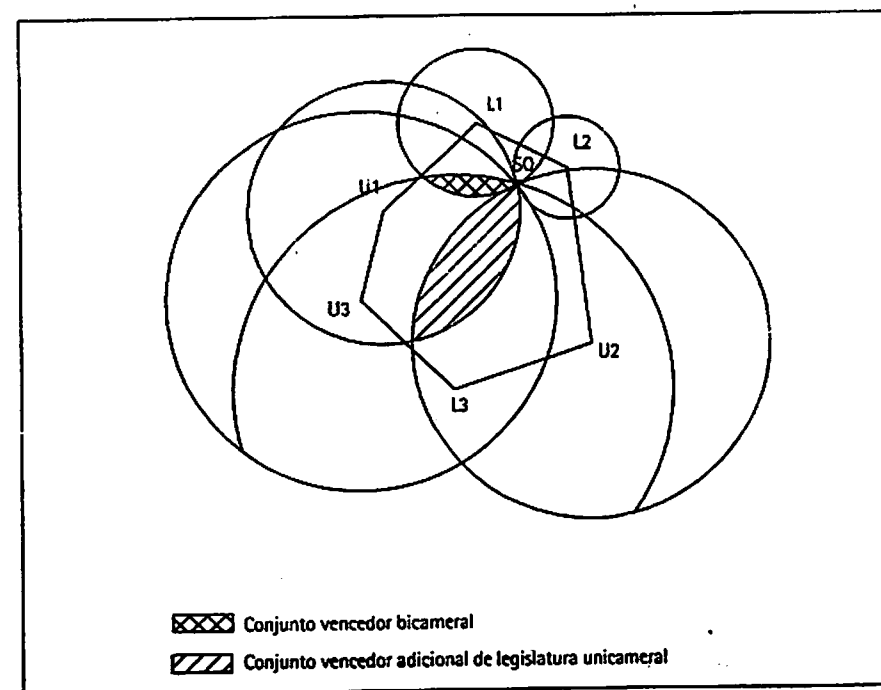
Conseqüentemente, tanto as maiorias qualificadas quanto o bicameralismo têm sido utilizados como base do federalismo, mas, ao longo do tempo, foi o segundo que substituiu as primeiras. Nas federações contemporâneas, a União Europeia tem empregado a tomada de decisão por maioria qualificada (ou unanimidade) para garantir as preferências de seus membros. De fato, no período anterior à eleição do Parlamento Europeu (1979), e antes que ele recebesse poderes formais (1987), a tomada de decisão por maioria qualificada ou por unanimidade no Conselho de Ministros era o único mecanismo que protegia os interesses dos países-membros. Desde 1987, a União Europeia vem aplicando uma combinação de bicameralismo e maiorias qualificadas.<sup>136</sup> Como se verá na quarta seção, os Estados Unidos empregam uma combinação semelhante de maiorias qualificadas e bicameralismo para a tomada de decisão política. Na verdade, seria mais apropriado discutir o "multicameralismo" em vez do bicameralismo no caso dos Estados Unidos e da União Europeia, porque, além das duas instituições parlamentares (as duas câmaras, no caso dos Estados Unidos, e o Conselho e o Parlamento, no caso da União Europeia), há

um terceiro ator com poderes de veto: o presidente, nos Estados Unidos, e a Comissão Europeia,<sup>137</sup> na União Europeia.

Por que as maiorias qualificadas e o bicameralismo ou o multicameralismo aumentam o número de atores com poder de veto? Porque, se considerarmos o Legislativo de um país como um único ator coletivo com poder de veto que decide pela regra da maioria, então tanto o bicameralismo quanto as maiorias qualificadas apresentam restrições adicionais, ao especificarem que algumas ou todas as maiorias relativas não bastam para tomar uma decisão. Como resultado, algumas partes do que costumava ser o conjunto vencedor do *status quo* não são mais válidas, e o conjunto vencedor do *status quo* encolhe.

Figura 6.1

Conjunto vencedor de legislaturas bicamerais (por maiorias concorrentes) e unicamerais (por maioria qualificada)



<sup>135</sup> Beer, 1993:245.

<sup>136</sup> Ver capítulo 1.

<sup>137</sup> Para exceções e uma discussão mais detalhada, ver capítulo 11.

Outra característica dos países bicamerais é que a segunda câmara pode ter uma estrutura política semelhante ou diferente da primeira. A razão das diferenças em posições decisórias é que as duas câmaras podem ser eleitas por diferentes eleitorados (muitas vezes, nos países federais, uma representa a população e a outra representa os estados), com diferentes sistemas eleitorais, ou podem simplesmente ter diferentes regras de tomada de decisão. Um exemplo de regras diferentes é fornecido pelo Congresso dos Estados Unidos, com a regra de obstrucionismo do Senado (a qual não existe na Câmara dos Deputados): em decorrência dessa regra, uma maioria qualificada de três quintos é essencialmente necessária para que a legislação passe no Senado, enquanto uma maioria ordinária é necessária para a Câmara. Analisarei esse caso detalhadamente mais adiante.

Mesmo que ambas as câmaras tenham a mesma composição partidária, disso não decorre que as diferenças entre elas são eliminadas. Até quando suas duas câmaras eram idênticas em alinhamento político, o Parlamento italiano levou 17 anos para adotar a legislação sobre estupro (*violenza sessuale*). As principais questões eram a possibilidade de haver um estupro no casamento e se deveria ser sempre a vítima quem decide se e quando recorre à Justiça. As organizações feministas e as mulheres no Parlamento assumiram posições diferentes. Como resultado, as lideranças dos partidos não quiseram interferir na disputa, e a legislação, proposta pela primeira vez em 1977, só foi adotada em 1995/96.<sup>139</sup>

As legislaturas bicamerais podem, pois, introduzir um segundo ator institucional com poder de veto (se a segunda câmara tem a possibilidade de vetar legislação). Enfocarei os casos que preenchem esse requisito de veto. Entretanto, seria incorreto pressupor que as segundas câmaras sem poder de veto não afetam a legislação. Tsebelis e Money (1997) demonstraram que tais câmaras podem influenciar os resultados e, às vezes, até abortar a legislação (como a Câmara dos Lordes, quando suspende a atividade legislativa logo antes de uma eleição, o que leva à terminação dos projetos de lei).

Finalmente, embora estejamos nos referindo ao bicameralismo, do ponto de vista deste livro, é fácil generalizar para qualquer número de câmaras. Por exemplo, o sistema político norte-americano, por causa da separação

de poderes entre o presidente e o Congresso, por um lado, e do federalismo, por outro, é *de facto* um sistema tricameral: requer a concordância de três atores institucionais com poder de veto, em vez de dois. No capítulo 2 apresentei a figura 2.5, onde se identifica uma área contendo o conjunto vencedor do *status quo* do sistema tricameral dos Estados Unidos, em que um ator com poder de veto (o presidente) é individual, enquanto os outros dois (a Câmara e o Senado) são coletivos. Da mesma forma, uma maneira de aprovar legislação na União Europeia é por consenso da Comissão Europeia, do Parlamento europeu e de uma maioria qualificada no Conselho de Ministros, o que também significa que esse sistema pode ser entendido como tricameral.<sup>140</sup> Analiso o sistema da União Europeia sob todos os conjuntos de regras, no capítulo 11.

Se os partidos são coesos, o diferente número de câmaras pode aumentar o número de atores com poder de veto, mas isso não complica a análise. Por exemplo, se a mesma maioria controla tanto a câmara alta quanto a baixa, e se os partidos têm os mesmos pontos ideais, então casos como a divergência entre as câmaras italianas serão raros, e pode-se fazer a análise de uma só câmara (tecnicamente os atores com poder de veto da segunda câmara são absorvidos). Se determinada coalizão controla a maioria numa câmara, mas não na segunda, então os partidos requeridos para formar uma maioria na segunda câmara devem ser considerados atores adicionais com poder de veto. Por exemplo, como se viu no capítulo 3, se no Japão e na Alemanha a coalizão governante não controla o Senado, deve-se computar como ator com poder de veto o partido requerido para controlar a câmara alta, esteja o novo ator com poder de veto incluído na coalizão governamental (como no Japão em 1999) ou não (como na Alemanha).<sup>141</sup>

O caso que não incluímos nesta discussão preliminar é aquele em que ambas as câmaras têm poder de veto sobre a legislação, e os partidos em cada uma delas não são coesos, como geralmente ocorre nos regimes presidencialistas bicamerais.

<sup>140</sup> Braeuninger (2001) estuda teoricamente sistemas multicamerais, embora seu exemplo aborde a tomada de decisão em organizações internacionais.

<sup>141</sup> Uma pergunta anterior para o caso da Alemanha é se os partidos são coesos para que sejam considerados possuidores das mesmas preferências em ambas as câmaras. A pesquisa empírica mais recente sobre o tema (König, 2001) indica que sim.

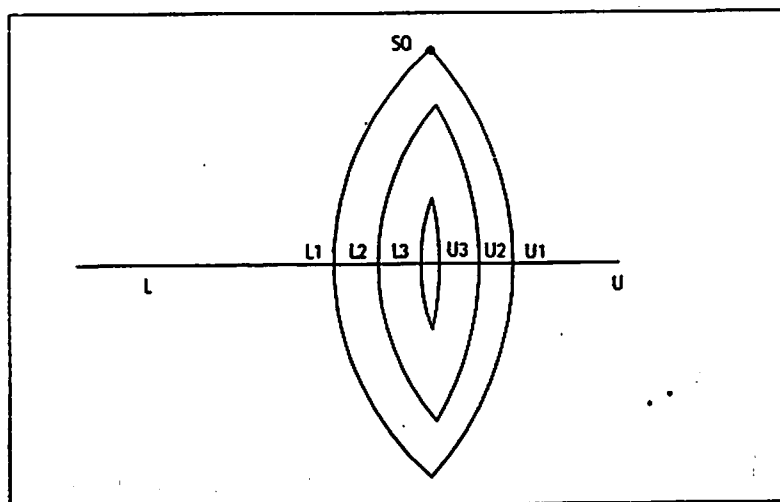
<sup>139</sup> Gianfranco Pasquino (comunicação pessoal).

culos muito similares (a linha que conecta os centros dos dois círculos centrais — *yolks* — e os círculos vencedores dos atores coletivos com poder de veto).

Por estas razões, Tsebelis e Money (1997) chegaram à conclusão de que o bicameralismo molda o conflito entre as duas câmaras num conflito numa dimensão privilegiada (aquela que conecta o centro dos círculos centrais das duas câmaras). Esta análise não é significativamente diferente da análise proposta neste livro. Como resultado de qualquer das duas análises, quanto maior for a distância entre os centros dos círculos centrais das duas câmaras, menor será a possibilidade de mudança. Outra conclusão partilhada por ambas as análises é que o resultado de negociações bicamerais depende de qual câmara controla a agenda. Na análise deste livro, identifiquei o resultado quando uma das duas câmaras controla o processo de definição da agenda. Mas, como Tsebelis e Money demonstraram, o estabelecimento real da agenda é um processo bastante mais complicado. A figura 6.3 mostra essa questão.

Figura 6.3

Resultados bicamerais sob um sistema de *navette* (alternando ofertas)



Como se discutiu nos capítulos 1 e 2, quando uma câmara apresenta uma proposta à outra, ambas selecionam o ponto mais próximo a elas do conjunto vencedor do *status quo*, de modo que o resultado seja L1 (ou em torno de L1),

quando é a câmara baixa que define a agenda, e U1 (ou em torno de U1), quando é a câmara alta que controla a agenda. Porém, a maioria dos países adotou regras mais complicadas, o chamado sistema de *navette*. O projeto de lei vai e vem de uma câmara à outra, até que se chegue a um acordo<sup>145</sup> ou até que se aplique alguma outra regra para detê-lo. Em alguns países, uma divergência prolongada leva à formação de uma comissão consultiva (França, Japão e Suíça); em outros, a câmara baixa toma a decisão final (Reino Unido e Áustria); em outros, ainda, há uma sessão conjunta das duas câmaras (Austrália).

Tsebelis e Money identificaram as diferenças nos resultados decisórios produzidos por esses arranjos institucionais. Em sua análise, eles usam a "impaciência" de cada câmara como variável adicional. Seu argumento é que cada câmara prefere um acordo imediato a um adiamento e, para conseguir esse acordo imediato, está disposta a fazer certas concessões. As implicações qualitativas desse argumento são apresentadas na figura 6.3. Se a câmara baixa faz uma oferta e há a possibilidade de uma nova rodada de negociações depois de uma rejeição, ela se moverá para o ponto L2, a fim de evitar tal rejeição. Se há duas rodadas de negociação, ela irá até mais longe, para o ponto L3, e assim sucessivamente. De modo similar, se a câmara alta controla a agenda, e há uma rodada de negociações no caso de divergência, ela proporá U2 para evitar tais negociações. Se há duas rodadas de negociações, ela proporá U3 para evitá-las, e assim por diante. Observe-se que a teoria dos atores com poder de veto apresentada neste livro inclui todo esse emaranhado institucional, já que adotei o argumento mais geral de que o resultado está localizado dentro do conjunto vencedor do *status quo* e não tento refinar a predição ainda mais.

Posso defender o mesmo argumento em relação às comissões consultivas. Elas controlam a agenda legislativa e decidem que resultado particular será selecionado da interseção de conjuntos vencedores do *status quo* das duas câmaras. Portanto, o resultado final estará localizado dentro do conjunto vencedor do *status quo* das duas câmaras, mas a exata localização depende da composição e da regra de tomada de decisão da comissão consultiva. O leitor pode consultar a figura 2.9 para visualizar como uma comissão consultiva identifica a área dentro da qual fará sua proposta.

<sup>145</sup> Isso significa que o número de rodadas é potencialmente infinito (Itália).

O leitor pode verificar que o núcleo de unanimidade sempre existe (independentemente do número de dimensões decisórias)<sup>147</sup> e que, para pontos localizados fora do núcleo, o conjunto vencedor do *status quo* não é vazio. Além disso, se o núcleo da maioria qualificada existe, e o *status quo* se aproxima desse núcleo, o conjunto vencedor do *status quo* encolhe (a estabilidade decisória aumenta).

Uma comparação entre o núcleo bicameral e o núcleo de maioria qualificada, num espaço dimensional  $n$  (supondo que ambos existam), indica que o primeiro é um objeto unidimensional, enquanto o segundo está, em geral, em  $n$  dimensões. E a forma do núcleo afeta o tamanho do conjunto vencedor do *status quo* (isto é, a estabilidade decisória). Para que o conjunto vencedor do *status quo* seja pequeno num sistema bicameral, o *status quo* deve estar localizado próximo a uma linha particular, ao passo que, pela regra de maioria qualificada, se o *status quo* estiver localizado centralmente dentro do ator coletivo com poder de veto, seu conjunto vencedor será pequeno ou vazio (a estabilidade decisória será alta).

Qual é a implicação dessa diferença? Uma tomada de decisão por maioria qualificada tende a manter inalteradas as decisões centralmente localizadas ou a produzir nelas mudanças tímidas. A tomada de decisão por maioria qualificada tende também a gerar resultados centralmente localizados no espaço. Os resultados do bicameralismo são mais aleatórios. Se os dois atores coletivos com poder de veto num sistema bicameral estiverem localizados em lados opostos de uma questão a ser decidida, o bicameralismo focará a discussão na questão. Se, entretanto, os dois atores com poder de veto estiverem de acordo sobre a questão, esta tenderá a não ser discutida de maneira satisfatória entre as duas câmaras.<sup>148</sup> Gostaria de apresentar alguns exemplos: se uma câmara de uma legislatura bicameral for mais rural, e a outra, mais urbana, é provável que se discutam as questões de subsídios agrícolas e que um acordo sobre o assunto seja identificado. Entretanto, se as duas câmaras representam eleitores mais jovens ou mais velhos, a discussão da seguridade social ou um compromisso que leve em conta ambos os lados da questão podem não ocorrer.

<sup>147</sup> Isso porque  $n$  pontos definem no máximo um espaço dimensional  $(n - 1)$ .

<sup>148</sup> Pode ou não ser analisada dentro de cada câmara, dependendo da atitude da maioria.

### Disseminação das maiorias qualificadas

Como se viu no capítulo 2, os requisitos de maioria qualificada impõem restrições adicionais ao conjunto vencedor do *status quo*. Primeiro, conforme aumenta o limiar exigido para uma maioria qualificada, o conjunto vencedor do *status quo* encolhe. Segundo, ao contrário do conjunto vencedor da maioria do *status quo*, que quase nunca é vazio, o conjunto vencedor da maioria qualificada do *status quo* pode estar vazio. Terceiro, extremamente importante para o tamanho do conjunto vencedor de maioria qualificada do *status quo* (se ele existir) é a coesão- $q$  do ator coletivo. Como declara a conjectura 3, a estabilidade decisória diminui quando a coesão- $q$  aumenta.

Quando atores coletivos com poder de veto decidem por maiorias qualificadas, todos esses cálculos são necessários para identificar a localização do conjunto vencedor do *status quo*. É o caso, por exemplo, do Conselho de Ministros da União Europeia, da anulação de um veto presidencial nos Estados Unidos, das legislaturas em relação a questões constitucionais na Bélgica, ou da câmara baixa para anular a alta em países como Chile e Argentina.<sup>149</sup> Mas, o que não é óbvio é que os cálculos de maioria qualificada sejam necessários para alguns casos adicionais que denominarei "equivalentes a maiorias qualificadas". Discutirei esses casos.

### Requisitos não constitucionais

Embora o Senado dos Estados Unidos formalmente tome decisões por maioria ordinária de seus membros, a possibilidade de obstrucionismo modifica significativamente essa situação. Se um senador decide obstruir um projeto de lei, a única possibilidade de frustrar seus esforços é uma eleição por três quintos do Senado, para interromper o debate e votar o projeto de lei. Consequentemente, 40 senadores podem impedir que a legislação seja adotada. Para que qualquer matéria legislativa importante seja aprovada no Senado dos Estados Unidos, é necessário o acordo do partido minoritário (a menos que esse partido não controle 40 assentos). Em outras palavras, o Senado norte-americano é

<sup>149</sup> Ver Tsebelis e Money (1997), para exemplos.

de diferentes instituições ou sistemas políticos pode levar o pesquisador a usar equivalentes de maiorias qualificadas e à análise apresentada na terceira seção do capítulo 3, para modelar instituições ou sistemas políticos particulares. Quando as maiorias qualificadas se tornam a regra de tomada de decisão (seja *de facto* ou *de jure*), a estabilidade decisória aumenta, e cabe pressupor que os resultados tendam a convergir para o centro da localização dos atores com poder de veto.

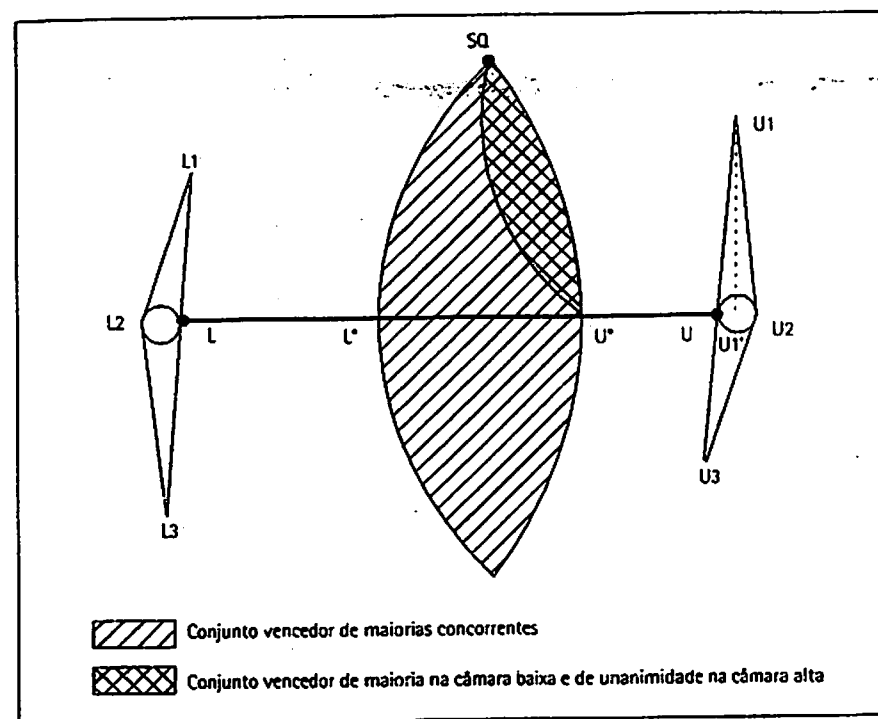
### Combinação de bicameralismo e maiorias qualificadas

Que ocorre quando o bicameralismo se combina com as maiorias qualificadas, de modo que uma das câmaras decide por maioria ordinária, mas a outra decide por maioria qualificada? Este é o caso do Congresso dos Estados Unidos, se considerarmos que o Senado deve tomar importantes decisões por meio de maiorias à prova de obstrucionismo (que permitem que uma maioria de três quintos invoque a regra de limitação do tempo de debate e termine com o obstrucionismo). Este é também o caso das instituições da União Europeia, dado que o Conselho de Ministros decide por maioria qualificada ou unanimidade.

A figura 6.5 reproduz a figura 6.2, com uma única diferença: as decisões da câmara alta são tomadas por unanimidade. Há duas consequências principais desses requisitos mais estritos de tomada de decisão numa das duas câmaras, como se mostra na figura 6.5. A primeira é que a estabilidade decisória aumenta (dado que o conjunto vencedor do *status quo* encolhe). A segunda é que os resultados mudam a favor da câmara menos flexível (quer se considere todo o conjunto vencedor do *status quo*, quer simplesmente a interseção com o núcleo ou a linha que conecta os centros dos dois círculos centrais — na figura, de todos os pontos  $L*U^*$ , somente um sobrevive). Usarei esses resultados para analisar a tomada de decisão na União Europeia no capítulo 11.

Se a análise acima for restringida a uma dimensão, então o núcleo de um sistema bicameral se expande, e será mais difícil alterar o *status quo*. Especialmente, os pontos entre  $U1'$  (a projeção de  $U$  sobre o núcleo bicameral) e  $U3$ , que poderiam ser modificados por maiorias congruentes, são agora invulneráveis pela nova regra de decisão.

Figura 6.5  
Conjunto vencedor por maiorias concorrentes e por unanimidade na câmara alta



Esta é a essência do argumento que Keith Krehbiel (1998) apresenta em seu influente livro *Pivotal politics*.<sup>150</sup> Em nível teórico, Krehbiel apresenta um modelo unidimensional e identifica os pivôs da tomada de decisão (senadores de números 40 e 60, para obstrucionismo, e senadores de números 34 e 66, para anulação de veto) e o tamanho da área incluída entre os dois pivôs ("área de bloqueio"<sup>151</sup>).<sup>152</sup> Empiricamente, Krehbiel identifica

<sup>150</sup> Ver também David Jones (2001a e b).

<sup>151</sup> No original, *gridlock*, às vezes também traduzido por "travamento" (N. do T.).

<sup>152</sup> Para um modelo unidimensional semelhante, que leve em conta as posições das comissões, ver Smith (1988). Para modelos multidimensionais, ver Shepsle (1979) e Shepsle e Weingast (1981, 1984 e 1987).



poder de veto que suas conclusões se mantenham em qualquer número de dimensões e independentemente de os atores com poder de veto serem individuais ou coletivos. O preço que pago por esta capacidade de generalização é que às vezes tenho de restringir as propostas no conjunto descoberto e minhas conclusões só se mantêm aproximadamente (capítulo 2).

É razoável expandir a dimensionalidade do espaço? Teoricamente, a resposta clara é “sim”, porque não se pode recorrer aos modelos unidimensionais se seus resultados não se generalizam. Mas, mesmo se teoricamente este for o caso, por que não persistir num modelo mais parcimonioso que funcione numa dimensão? Afinal, todo Congresso é uma legislatura bicameral e, como afirmei na segunda seção, o núcleo bicameral ou, em sua ausência, a linha que conecta os centros dos círculos centrais das duas câmaras é a dimensão dominante de conflito. Por que então não relacionar tudo a essa dimensão? Porque além das posições dos diferentes membros da legislatura, é importante conhecer as posições do presidente, que são simplesmente *presumidas* no modelo de Krehbiel. Na verdade, como Krehbiel (1998:73) argumenta, ele supõe que a posição do presidente “é externa aos pivôs legislativos”; ou, de maneira mais geral: “para mudar probabilisticamente entre os intervalos designados do espaço decisório” (1998:27). Se o presidente não for pressuposto, mas suas preferências forem incluídas, um modelo unidimensional não é suficiente, dado que não há motivo para supor que sua posição se encontre nessa dimensão. Braeuninger (2001) demonstra que, quando  $n$  grupos negociam, o espaço subjacente é de dimensões  $n - 1$ , o que significa, no caso dos Estados Unidos (com três atores com poder de veto), uma análise bidimensional. Dado que os modelos na teoria dos atores com poder de veto se mantêm em qualquer número de dimensões, nos capítulos empíricos (7 e 8) que se seguem realizarei estimativas unidimensionais e em múltiplas dimensões. O que Krehbiel denomina “área de bloqueio” nada mais é que o núcleo da regra de tomada de decisão em múltiplas dimensões. Ademais, no capítulo 11, examinarei outro caso com três atores institucionais com poder de veto (a União Europeia) e apresentarei modelos multidimensionais do núcleo de procedimentos bastante complicados.

Para resumir meu argumento, é verdade que o governo nos Estados Unidos é não apenas unitário ou dividido, como vários pesquisadores afirmaram, mas também supermajoritário, dado que uma matéria legislativa importante

não pode ser aprovada sem que se eliminem os obstáculos do obstrucionismo no Senado, e na maioria das vezes o partido minoritário controla os 40 assentos requeridos. Isso significa que um governo dividido se constrói no interior das instituições norte-americanas, não devido aos requisitos de que todos os três atores com poder de veto concordem sobre determinada mudança do *status quo*, mas por causa da regra do obstrucionismo, que praticamente impede a aprovação da legislação partidária no Senado. A contribuição de Krehbiel (1998) foi destacar a importância de procedimentos supermajoritários para entender a atividade política norte-americana. Uso o termo “supermajoritário” em vez de “pivotal” porque este último pressupõe uma única dimensão que não se pode assumir tacitamente. Seus resultados empíricos são um primeiro passo importante, mas devem ser replicados em modelos multidimensionais.

## Conclusões

O federalismo tem sido estudado tanto na literatura de ciência política quanto em economia. Supunha-se que a descentralização conduziria a decisões mais apropriadas para as pessoas às quais dizem respeito. A evidência empírica não corrobora essa suposição.

Analisei instituições do federalismo e descobri que duas regras específicas, bem como sua combinação, são utilizadas com mais frequência nos países federais: o bicameralismo e as maiorias qualificadas. Cada um desses procedimentos e sua combinação aumentam o número de atores com poder de veto e, conseqüentemente, a estabilidade decisória. Supõe-se que o federalismo não apenas aumenta a estabilidade decisória, mas tem conseqüências estruturais associadas aos múltiplos atores com poder de veto: independência das burocracias e do Judiciário, instabilidade governamental etc. É possível, obviamente, que o federalismo tenha também conseqüências independentes. Por exemplo, o federalismo pode aumentar a independência do Judiciário não apenas porque o número de atores com poder de veto aumenta, mas também porque se pede aos juízes que exerçam suas funções entre diferentes níveis do governo. Discutirei tais efeitos nos capítulos empíricos correspondentes.

Embora tanto as instituições bicamerais quanto as de maioria qualificada aumentem o número de atores com poder de veto, há importantes diferenças

e parlamentares). Discuto esse ponto mais adiante, na análise empírica do capítulo 7.

Por fim, os decretos governamentais podem preservar o número de atores com poder de veto, mas alterar suas distâncias. Por exemplo, o governo italiano muitas vezes usou decretos executivos como forma de deixar o Parlamento de lado.<sup>157</sup> Entretanto, como afirmei no capítulo 4, os membros dos partidos no governo são atores com poder de veto, num sistema multipartidário. Por que é mais fácil aprovar decretos governamentais do que legislação parlamentar, se os atores com poder de veto são os mesmos? A resposta de Kreppel é que os membros do governo estão ideologicamente mais próximos uns dos outros do que as lideranças dos partidos correspondentes, de modo que a estabilidade decisória diminui. A proposição 4 e a figura 1.7 sustentam o mesmo ponto no caso mais geral: se os que tomam decisões estão próximos uns dos outros, o conjunto vencedor do *status quo* se expande, e a estabilidade decisória se reduz.

Em suma, embora a teoria dos atores com poder de veto chegue por vezes a conclusões semelhantes às da literatura existente, há também muitas divergências. Mas, o mais importante é que não há uma forma direta de traduzir as instituições em números e distâncias de atores com poder de veto. Algumas instituições têm efeitos semelhantes (o federalismo aumenta o número de atores com poder de veto), enquanto outras alteram seu impacto sobre os atores com poder de veto, com base nas medidas institucionais (quem controla a agenda dos referendos, os decretos executivos). Mais importante ainda é o fato de que os resultados da análise dos atores com poder de veto dependem das posições ideológicas dos atores com poder de veto: alguns podem ser absorvidos; mesmo que não o sejam, podem convergir ou divergir, e isso terá sérias implicações para a estabilidade decisória. Mesmo a importância da definição da agenda depende das posições dos atores com poder de veto e da localização de quem estabelece a agenda.

Gostaria de finalizar sublinhando a consistência da abordagem dos atores com poder de veto. Discuti diferentes abordagens influentes em cada capítulo: tipos de regimes, sistemas partidários, influência ministerial, dominância

do Executivo, federalismo fiscal, política pivotal, só para mencionar algumas. Cada uma foi baseada em diferentes suposições e conduziu a conclusões relevantes sobre o tema para o qual foi desenvolvida. Por outro lado, a teoria dos atores com poder de veto se baseia no mesmo conjunto de princípios desenvolvidos na parte I, e são esses princípios que conduzem a toda concordância ou divergência com a literatura, bem como a todas as afirmações condicionais ou qualificadas sobre as instituições.

<sup>157</sup> Ver Kreppel (1997).

ideológica dos dois partidos mais extremos de uma coalizão governamental, a amplitude dessa coalizão, será nossa variável independente. O número de leis importantes será uma função declinante da amplitude. Além disso, o número de leis relevantes será uma função crescente da distância entre o governo atual e o anterior, doravante denominada *alternância*. A explicação é que cada governo tentará modificar as decisões das quais discorde, e, quanto maior for a distância entre os dois governos, maior tenderá a ser a distância entre os atores com poder de veto atuais e o *status quo*. Também, quanto mais um governo se mantém no poder, mais ele tende a produzir legislação relevante na área em consideração.<sup>160</sup> Por fim, como expliquei na figura 1.7, a variância do número de leis relevantes será maior quando a amplitude de uma coalizão for pequena e menor quando a amplitude for grande.

O capítulo está organizado em três seções. A primeira apresenta o conjunto de dados que combina informação sobre leis importantes em diferentes países da Europa ocidental com dados sobre as coalizões governamentais (composição dos governos e posições ideológicas dos partidos numa escala de esquerda-direita). Nessa parte, explico como se geram as diferentes variáveis utilizadas neste estudo. A segunda seção apresenta os resultados com os governos como unidade de análise e mostra que as suposições do modelo são corroboradas. A terceira seção utiliza os países como unidades de análise e destaca a relação inversa entre a legislação relevante e as peças de legislação geral que são produzidas num país.

### Os dados

Com o objetivo de testar se o número e a distância ideológica dos atores com poder de veto afetam a produção de leis relevantes, criei um conjunto de dados unindo informação de legislação relevante (leis e decretos) sobre "jornada e condições de trabalho" de 16 países da Europa ocidental para o período de 1981 a 1991, com dados sobre governos de coalizão, nos mesmos países e períodos.<sup>161</sup> Nesta seção, explicarei o que estava incluído nos conjuntos de

<sup>160</sup> Ver Tsebelis (1995a:105).

<sup>161</sup> Recebi os dados sobre legislação significativa de Herbert Doering e os dados sobre coalizões governamentais de Paul Warwick.

dados originais, bem como as manipulações adicionais para a construção de variáveis específicas.

### A legislação relevante

Doering e sua equipe identificaram o número de leis relevantes em todos os países da Europa ocidental, na área da legislação trabalhista (legislação sobre "jornada e condições de trabalho"), para o período 1981-91. Para tanto utilizaram o banco de dados Natlex, compilado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), localizada em Genebra. Embora tenha sido criado no início dos anos 1970, esse banco de dados só se completou no início da década de 1980. Conseqüentemente, o início do conjunto de dados que analiso é 1º de janeiro de 1981. Esse conjunto de dados foi indexado por tema tratado nas leis, a fim de poder identificar todas as leis submetidas a votação e todos os decretos sobre qualquer tópico específico, em todos os países europeus. Embora esse banco de dados seja excelente para identificar qualquer tema na legislação trabalhista, tendo sido utilizado por Doering e sua equipe para gerar números confiáveis sobre peças de legislação em diferentes áreas, ele não fornece indicação sobre legislação "relevante", a variável dependente para um teste da teoria dos atores com poder de veto.

A próxima etapa teria sido identificar algum equivalente para importância. Tal equivalente não poderia ser o tamanho ou extensão da legislação, porque uma lei pode ser escrita para enumerar as áreas de aplicabilidade (caso em que a extensão estaria correlacionada com a relevância) ou as áreas de exceção (caso em que a extensão estaria negativamente correlacionada com a relevância). Os equivalentes alternativos que vêm à mente são: o tamanho do orçamento necessário para a implementação da lei ou o número de pessoas afetadas por sua promulgação. Por esses dois critérios, um projeto de lei sobre a eutanásia ou sobre casamentos entre pessoas do mesmo sexo não seria importante. Essa breve discussão indica que o critério para a seleção de leis "relevantes" tem um ingrediente importante de subjetividade que pode mascarar os resultados de qualquer análise, para um leitor que não partilhe os mesmos critérios de seleção.

Diante desse problema, Doering teve a brilhante ideia de utilizar a *Encyclopedia of labor law* para gerar a variável "leis relevantes". A enciclopédia, editada

seriam incluídos se eu refizesse os cálculos com base nas novas datas de início e fim). Como resultado da combinação, o número de casos no conjunto de dados diminuiu para 59.<sup>168</sup>

A diferença entre o conjunto de dados governamentais combinados utilizados neste estudo e o método tradicional de contar governos fica clara nos dois casos a seguir. Primeiro, na Grécia, o governo socialista (Pasok) chegou ao poder em 1981 e, de acordo com o conjunto de dados, produziu quatro leis relevantes na área de "jornada e condições de trabalho". Em 1985, os socialistas foram reeleitos, e o novo governo produziu mais duas leis relevantes. De acordo com o conjunto de dados governamentais combinados, os dois governos Pasok contam como um que não completou seu programa legislativo no primeiro período e continuou mudando o marco legislativo dos governos de direita de 1974 a 1981, durante seu segundo mandato.

O segundo exemplo provém da França. Depois que François Mitterrand foi eleito presidente da República em 1981, ele nomeou Pierre Maurois como primeiro-ministro de uma coalizão governamental que incluía socialistas e comunistas. Esse governo produziu quatro leis importantes na área em estudo. Em 1983, um segundo governo de Maurois, com a mesma composição partidária, substituiu o governo existente de Maurois. Este segundo governo ficou no poder por um ano, até que os comunistas derrubaram a coalizão, por causa dos programas de austeridade que Mitterrand estava a ponto de impor com o objetivo de permanecer no sistema monetário europeu. O segundo governo de Maurois não produziu qualquer nova lei sobre "jornada e condições de trabalho". No meu conjunto de dados, os dois governos são contados como um: num período de três anos, a coalizão socialista-comunista produziu quatro leis relevantes. Está implícito em meu relato que o segundo governo de Maurois não produziu nenhuma lei porque o primeiro já tinha completado seu trabalho nessa área.<sup>169</sup>

<sup>168</sup> Teriam sido 58, mas contei o governo francês duas vezes durante o período de coabitação de 1986-88: considereei somente os dois partidos participantes como atores com poder de veto com relação à legislação, mas adicionei o presidente quando considereei um decreto governamental que eles promulgaram. Isso produziu uma estimativa conservadora, porque omito todas as vezes em que o governo de coabitação deixou de produzir decretos como resultado de suas divisões ideológicas.

<sup>169</sup> Todos os cálculos neste item foram replicados adotando-se a maneira tradicional de contar governos e conduziram aos mesmos resultados qualitativos.

### A ideologia

O conjunto de dados governamentais também inclui a composição dos diferentes governos (os partidos que participam das coalizões governamentais), aos quais acrescentei os presidentes de Portugal e da França e o *Bundesrat* na Alemanha e seus "escores ideológicos" com base em três indicadores. O primeiro provém da obra de Paul Warwick (1994), *Government survival in Western European parliamentary democracies* — Warwick ampliou o conjunto de dados coletado por Browne, Gleiber e Mashoba (1984), que tinham expandido o conjunto de dados coletados por Dodd (1976). Esse indicador foi gerado a partir de 40 medições diferentes que tinham sido desenvolvidas por especialistas, manifestos de partidos e fontes de pesquisas. Nos governos incluídos nesse conjunto de dados, o indicador oscilou de um nível baixo de -6 (esquerda) a um alto de 5 (direita).

O segundo indicador foi fornecido por Castles e Mair (1984) em *Left-right political scales: some "expert" judgments*. Esses escores ideológicos foram gerados a partir de uma pesquisa por questionário aplicado a mais de 115 cientistas políticos da Europa ocidental e dos Estados Unidos.<sup>170</sup> O questionário pedia que cada respondente colocasse todos os partidos que possuíam assentos em sua legislatura nacional à esquerda ou à direita do espectro político, variando de zero (ultraesquerda) a 10 (ultradireita), com 2,5 representando a esquerda moderada; 5, o centro; e 7,5, a direita moderada. Castles e Mair apresentam os resultados dos países que tiveram ao menos três respondentes. O escore ideológico atribuído a cada país foi a média das respostas disponíveis. Dada a escala de 10 pontos, a amplitude potencial de respostas era (0,10). Entretanto, dos partidos aqui analisados, a pontuação baixa foi 1,4, recebida pelo Partido Comunista francês, e a alta foi 8,2, recebida pelo Partido Gaullista.

O terceiro indicador foi extraído da variável de primeira dimensão de Laver e Hunt (1992): "aumentar serviços versus reduzir impostos". Os respondentes foram cientistas políticos profissionais.<sup>171</sup> A cada respondente se pediu que localizasse no espectro esquerda-direita as posições políticas das lideranças partidárias e dos eleitores de cada partido em seu país. Além dos

<sup>170</sup> Ver Castles e Mair (1984:75).

<sup>171</sup> Ver Laver e Hunt (1992:38-41, 122).

### Atores com poder de veto e legislação relevante

Nesta seção, testo as predições feitas na introdução deste capítulo. Testo se a amplitude afeta negativamente o número de leis relevantes e, ao mesmo tempo, produz uma relação heterocedástica. Construí a variável *amplitude* (distância ideológica normalizada média entre os parceiros extremos de uma coalizão governamental, corrigida para considerar regras institucionais como o presidente de Portugal ou o *Bundesrat* na Alemanha). Testo se essa relação é tanto negativa quanto heterocedástica (ver figura 1.7). Testo se a alternância e a duração do governo afetam positivamente o número de leis relevantes, introduzindo uma série de variáveis adicionais: *alternância* (valor absoluto da diferença normalizada média entre dois governos sucessivos), *duração* (anos de um governo em exercício), bem como outras que não se revelaram tão importantes (como previsto).

Tabela 7.1

Modelo de regressão heterocedástica multiplicativa de legislação relevante

	Modelo 1 (inclui amplitude)	Modelo 2 (exclui amplitude)
Variável dependente: número de leis relevantes		
Constante	1,1935**** (0,2017)	1,2711**** (0,2246)
AMPLITUDE	-0,4837**** (0,0133)	
Variável dependente: o termo do erro quadrático do número de leis relevantes		
Constante	0,7110**** (0,1852)	1,0910**** (0,1841)
AMPLITUDE	-0,7471**** (0,1919)	
N	59	59
Prob > $\chi^2$	0,000	0,000
Teste da razão de verossimilhança: $\chi^2_1 = 17,85$		Prob > $\chi^2_1 = 0,0001$

Erros padrões entre parênteses.

\*  $p < \text{nível } 0,1$ .

\*\*  $p < \text{nível } 0,05$ .

\*\*\*  $p < \text{nível } 0,01$ .

\*\*\*\*  $p < \text{nível } 0,001$ .

Todos os testes são unilaterais.

### Testando os efeitos negativos da amplitude e a heterocedasticidade

A relação esperada entre as variáveis *amplitude* e *leis* é que a primeira é condição necessária, mas não suficiente, para a segunda: uma grande amplitude impedirá uma legislação importante, mas uma amplitude pequena não é garantia da existência de legislação relevante. Como se observou no capítulo 1, a implicação dessa análise é que *amplitude* e *leis* terão uma correlação negativa, e que os quadrados dos resíduos (ou seus valores absolutos) da relação estimada também se correlacionam negativamente com a *amplitude*. A heterocedasticidade tem impacto negativo sobre a significância dos coeficientes estatísticos (dado que gera grandes erros padrões). Entretanto, a existência de heterocedasticidade prognosticada deveria estar a favor de minha teoria, e não contra ela. Em outras palavras, o teste apropriado para uma teoria que prediz uma condição suficiente, mas não necessária, é um teste de médias (regressão) com significância estatística baixa e um teste da variância (resíduos) para heterocedasticidade. Se ambas as predições forem corroboradas (como o são), então a confiança na teoria que predisse ambas as relações deveria ser significativamente mais alta que o *p*-valor de qualquer coeficiente.

Na tabela 7.1 se testam essas duas suposições com um modelo de regressão heterocedástica multiplicativa.<sup>176</sup> As duas equações seguintes são simultaneamente testadas pelo método de estimação por máxima verossimilhança:

$$\text{Equação 1: } \textit{leis} = a - b \textit{ amplitude} + \epsilon$$

$$\text{Equação 2: } \epsilon^2 = \exp(p - q \textit{ amplitude})$$

Como indicado na tabela 7.1, ambos os coeficientes de *amplitude* para as equações 1 e 2 são altamente significativos. Entretanto, a hipótese nula é que ambos os coeficientes sejam 0. Por esta razão, estimei um segundo modelo, omitindo de ambas as equações a *amplitude* como variável explicativa e realizando um teste da razão de verossimilhança que fornece um  $\text{qui}^2 = 17,85$ , o que dá um *p*-valor de 0,0001.

<sup>176</sup> Em versão anterior (Isebelis, 1999), eu tinha estimado três modelos independentes: um do número médio de leis significativas, outro estimando os termos de erro e o terceiro "corrigindo" por heterocedasticidade. O desenvolvimento de modelos de regressão heterocedástica multiplicativa permite testes simultâneos.

Tabela 7.2  
Modelos multivariados de legislação relevante (binomial linear e negativa)

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Binomial negativa M2	Modelo 2A CVM <sup>1</sup>	Modelo 2B Minoria	Modelo 2C Superdimensionado	Modelo 3	Binomial negativa M3
Constante	-0,18 (0,26)	0,25 (0,24)	-0,89*** (0,26)	-0,27 (0,47)	0,29 (0,85)	0,81*** (0,36)	0,25 (0,25)	-0,9*** (0,27)
AMPLITUDE	-0,27* (0,17)	-0,33** (0,18)	-0,20* (0,15)	-0,63** (0,33)	-0,06 (0,50)	-0,57* (0,36)	-0,35** (0,19)	-0,24* (0,17)
Abs(Altern)	0,54*** (0,23)	0,65*** (0,23)	0,23* (0,16)	0,85*** (0,33)	0,73 (0,83)	-0,08 (0,42)	0,65*** (0,24)	0,25* (0,18)
Duração	0,35*** (0,06)							
Ln(Duração)		0,84*** (0,16)	0,83*** (0,16)	0,91*** (0,27)	0,73* (0,45)	0,84*** (0,23)	0,85*** (0,17)	0,83*** (0,17)
Agenda							-0,19 (0,80)	-0,09 (0,69)
Corporativismo							0,01 (0,27)	0,07 (0,24)
Esquerda							-0,01 (0,16)	0,01 (0,11)
N	59	59	59	23	15	21	59	59
R <sup>2</sup>	0,525	0,504		0,635	0,289	0,493	0,506	
R <sup>2</sup> ajustado	0,489	0,477		0,577	0,108	0,404	0,449	
Pseudo R <sup>2</sup>			0,205					0,207

Erros padrões entre parênteses.

\* p < nível 0,1.

\*\* p < nível 0,05.

\*\*\* p < nível 0,01.

\*\*\*\* p < nível 0,001.

<sup>1</sup>CVM: coalizão vencedora mínima.

Todos os testes são unilaterais.

entre as figuras 7.1 e 1.7 (que utilizei no capítulo 1 para indicar o que esperar dos resultados empíricos) mostra o alto grau de ajuste entre a teoria e os dados (que também apareceu nas regressões da tabela 7.1). A figura 7.2 oferece uma representação do valor absoluto dos resíduos de uma regressão MQO<sup>178</sup> de leis relevantes sobre amplitude. Selecionei o valor absoluto para essa figura porque o gráfico de quadrados residuais é visualmente enganoso (elimina resíduos pequenos e exacerba os grandes). Novamente divido os governos em coalizões vencedoras mínimas, governos minoritários e coalizões superdimensionadas, mas desta vez não há diferença entre as linhas de regressão que representam todo o conjunto de dados e cada uma das duas partes. Pode-se observar que a inclinação é negativa e muito significativa, exatamente como suposto.

#### Teste da alternância e da duração do governo

Os modelos desta seção são multivariados e introduzem uma série de variáveis de controle. De acordo com minha análise, supõe-se que duas variáveis de controle adicionais (duração e alternância) tenham sinais positivos. A alternância (a diferença entre os pontos médios do governo atual em relação ao anterior) é uma forma de estabelecer um equivalente do status quo no caso de a legislação ter sido introduzida pelo governo anterior. É claro que não existe garantia de que este foi realmente o caso (ver acima).

O modelo 1, na tabela 7.2, apresenta ambas as variáveis de controle em sua forma linear. O modelo 2 apresenta a ideia de uma taxa decrescente de produção de leis relevantes, com o uso do logaritmo natural de duração como variável independente. Esse modelo corrobora todas as suposições geradas pela teoria dos atores com poder de veto. Por isso eu a submeti a três testes adicionais. O primeiro é examinar se os achados se mantêm com diferentes subconjuntos de dados. Os modelos 2A, 2B e 2C separam os diferentes governos em coalizões vencedoras mínimas (23 casos), governos minoritários (15 casos) e coalizões superdimensionadas (21 casos), e testam novamente o modelo para cada uma dessas categorias. O segundo teste é introduzir uma série de variáveis de controle, com o objetivo de testar a característica espúria

<sup>178</sup> Mínimos quadrados ordinários, ou ordinary least square (OLS), no original (N. do T.).

projeto para congelar salários. No caso sueco, todos os sindicatos protestaram, a proposta foi derrotada, o governo caiu, os salários continuaram a aumentar rapidamente, e o desemprego tornou-se muito mais alto que na Noruega. Segundo, se o argumento estivesse correto, seria possível supor que os países corporativistas tivessem menos legislação trabalhista *geral*, não apenas menos legislação *relevante*. Entretanto, os países corporativistas têm mais legislação geral na área de jornada e condições de trabalho.

A terceira variável era a *ideologia* de cada governo. Dado que a variável dependente é a legislação trabalhista, pode-se supor que os governos de esquerda a produzem mais. Em minha opinião, essa interpretação ignora a possibilidade de os governos de direita rejeitarem leis trabalhistas ou desfazerem o que os governos de esquerda tenham feito. *Ideologia de esquerda* foi mensurada exatamente da mesma maneira que *amplitude e alternância*, de modo que ela varia por governo, e os resultados empíricos serão conclusivos.

Como o modelo 3 indica, nenhuma das três variáveis de controle acima tem qualquer impacto sobre os resultados do modelo 2. As três variáveis adicionais ficam muito próximas a zero e são completamente insignificantes. Ademais, não há aumento no  $R^2$  do modelo, e o  $R^2$  ajustado encolhe. Pode-se afirmar com segurança que estatisticamente essas variáveis nada explicam (embora conceitualmente seja preciso voltar à discussão dos parágrafos anteriores para entender por que é assim).

Para ter certeza de que esses resultados não são gerados por causa das peculiaridades de um país qualquer, examino os pontos de maior alavancagem/*leverage* (os quatro casos — três pontos, mas um dos quais é duplo — no quadrante superior esquerdo da figura 7.1), com o objetivo de assegurar que não reflitam situações incomuns. Esses quatro pontos representam os governos de Bélgica, Suécia, Grécia e Reino Unido. No caso dos dois primeiros países, os governos produzem um extraordinário volume de leis porque sua amplitude é excepcionalmente pequena. No caso dos dois últimos países, a regra era de governos unipartidários, e dois deles (ambos compostos por dois ou mais governos reais) produziram um grande número de leis relevantes. Mesmo sem esses casos, preserva-se a relação negativa entre amplitude e leis relevantes, embora se perca a significância estatística.

Finalmente, os modelos de regressão binomial negativa não alteram em nenhum sentido as conclusões dos modelos anteriores. Dado que a interpretação de coeficientes lineares é mais fácil e mais intuitiva, e uma vez que variáveis de controle adicionais não a melhoram, devem-se tirar conclusões do

modelo 2. Advirto o leitor de que os números parecerão “pequenos” porque estou tratando de uma única área de legislação. É preciso agregar diferentes áreas para encontrar o efeito global.<sup>182</sup>

Dado que o coeficiente do logaritmo natural de duração é positivo, podemos dizer que o efeito da duração sobre a legislação governamental é duplo. Por um lado, a duração tem efeito positivo sobre a legislação; por outro lado, a taxa de produção de leis diminui com a duração.

Examinemos a importância decisória desses achados. Considerando os resultados empíricos em conjunto, eles indicam que as coalizões de grande amplitude tendem a não produzir legislação relevante, enquanto as coalizões de amplitude pequena e os governos unipartidários podem produzir ou não tais leis e decretos. Em outras palavras, a estabilidade decisória é característica das primeiras, enquanto a *possibilidade* de mudança decisória significativa é característica dos segundos. Assim, os achados desta seção são que, dependendo da composição governamental (ou das estruturas institucionais que consistentemente produzem atores individuais ou múltiplos com poder de veto), pode-se ter estabilidade decisória ou o potencial para uma mudança programática, mas não as duas coisas.<sup>183</sup>

### Atores com poder de veto e legislação incremental

Uma vez estabelecida a relação entre atores com poder de veto, amplitude e legislação relevante (ausência de estabilidade decisória), analisemos agora a legislação incremental (não relevante) e o número total de leis. Minhas suposições eram que,

<sup>182</sup> Nessa agregação, talvez seja necessário replicar a lógica dessa análise, e não extrapolar mecanicamente os resultados. Por exemplo, as posições dos partidos governamentais sobre questões ambientais poderiam ser consideradas com o objetivo de prever a legislação ambiental, e não a escala de esquerda-direita aqui utilizada. Portanto, é perfeitamente razoável supor que um governo composto de partidos próximos na escala de esquerda-direita e que produz muitas leis relevantes sobre o trabalho pode produzir poucas leis ambientais, se os atores com poder de veto estiverem distantes uns dos outros na dimensão de política ambiental. De outro modo, talvez fosse necessário realizar uma análise multidimensional (capítulo 8).

<sup>183</sup> A menos que um governo unipartidário encontre uma tecnologia com a qual se comprometa de maneira digna de crédito: nomeando uma agência independente e atribuindo jurisdição ou declarando que o *status quo* é seu próprio ponto ideal. Não discutirei tecnologias de estabelecimento de compromisso, mas o ponto principal é que os governos multipartidários têm dificuldade de mudar o *status quo*, enquanto os governos unipartidários não têm (ver discussão sobre tributação no capítulo 8).



sity.<sup>186</sup> Aparentemente, na Suécia, eles contam cada emenda como uma lei separada. Portanto, como discutimos, o número na tabela de Doering, embora tecnicamente correto, está inflado, por padrões comparativos. Em termos de atores com poder de veto, utilizei duas variáveis. Uma fornece o número médio de atores com poder de veto para o período que examino. A outra é a medida qualitativa dos atores com poder de veto determinada da seguinte forma: aos países com governos unipartidários se atribui 1 ponto; aos países com uma mistura de um ou dois partidos no governo se atribuem 2 pontos; e os países com mais de dois partidos no governo recebem 3 pontos. Esses escores refletem a situação dominante nesses países para o período substancialmente maior que 10 anos que temos estudado até o momento. O único país que requer uma explicação adicional é a Alemanha. O número 3 reflete o fato de que, embora as coalizões governamentais desde o início da década de 1950 envolvam apenas dois partidos, o *Bundesrat* tem sido controlado por uma maioria da oposição, por intervalos de tempo importantes.

Tabela 7.4  
Correlações entre atores com poder de veto, estabelecimento da agenda e legislação

	Leis importantes	Leis/ano	Atores com poder de veto (qual.)	Média de atores com poder de veto	Controle da agenda (qual.)	Controle da agenda (tabela 4.1)
A. Suécia incluída com 375 projetos de lei por ano						
Leis importantes	1,000					
Leis/ano	0,084	1,000				
Atores com poder de veto (qual.)	-0,454	0,285	1,000			
Média de atores com poder de veto	-0,307	0,305	0,836	1,000		
Controle da agenda (qual.)	0,386	-0,594	-0,620	-0,490	1,000	
Controle da agenda (tabela 4.1).	0,213	-0,529	-0,704	-0,528	0,889	1,000

Continua

<sup>186</sup> Ver Doering (1995c:596).

	Leis importantes	Leis/ano	Atores com poder de veto (qual.)	Média de atores com poder de veto	Controle da agenda (qual.)	Controle da agenda (tabela 4.1)
B. Suécia incluída com 56 projetos de lei por ano						
Leis importantes	1,000					
Leis/ano	-0,278	1,000				
Atores com poder de veto (qual.)	-0,454	0,436	1,000			
Média de atores com poder de veto	-0,307	0,506	0,836	1,000		
Controle da agenda (qual.)	0,386	-0,552	-0,620	-0,490	1,000	
Controle da agenda (tabela 4.1).	0,213	-0,328	-0,704	-0,528	0,889	1,000
C. Suécia excluída						
Leis importantes	1,000					
Leis/ano	-0,235	1,000				
Atores com poder de veto (qual.)	-0,461	0,430	1,000			
Média de atores com poder de veto	-0,279	0,496	0,835	1,000		
Controle da agenda (qual.)	0,527	-0,606	-0,654	-0,534	1,000	
Controle da agenda (tabela 4.1).	0,424	-0,419	-0,791	-0,623	0,893	1,000

A tabela 7.4 apresenta os coeficientes de correlação das variáveis incluídas na tabela 7.3. As três versões dependem de a Suécia ter sido incluída com 375 leis anuais (tabela 7.4, parte A), com 56 leis anuais (tabela 7.4, parte B) ou completamente excluída do conjunto de dados (tabela 7.4, parte C). O leitor pode comprovar que a correlação entre todas as leis e as leis relevantes é negativa em duas dessas três versões da tabela, notadamente na que exclui a Suécia. Assim, em duas dessas três versões, a suposição de uma correlação negativa entre legislação relevante e geral é corroborada.

Porém, são mais interessantes as relações entre os atores com poder de veto e o número de leis, bem como a relação entre os atores com poder de veto e o controle da agenda pelo governo. Os atores com poder de veto se corre-

## Conclusões

Apresentei as implicações da teoria dos atores com poder de veto, quando os partidos estão localizados num espaço unidimensional, e analisei os dados sobre peças importantes de legislação em 16 países da Europa ocidental. Todas as suposições relevantes da teoria apresentadas na introdução e no capítulo 1 foram corroboradas pelos dados: o número de leis relevantes varia inversamente à amplitude dos governos que as produzem e em proporção direta às diferenças entre as posições ideológicas do governo atual e do anterior. A duração do governo aumenta o número de leis relevantes, mas com retornos decrescentes. Além disso, os resíduos da relação acima são heterocedásticos e variam inversamente à amplitude das coalizões governamentais. A razão para essa relação é que uma grande amplitude é condição suficiente (mas não necessária) para a ausência de legislação importante.

O número de atores com poder de veto se correlaciona positivamente com o número de peças legislativas gerais num país. Isso gera a suposição de que o próprio conceito de "lei" varie de um país a outro, com países com um grande número de atores com poder de veto implementando mais legislação incremental. A relação positiva entre atores com poder de veto e total de peças de legislação e a relação negativa entre atores com poder de veto e peças importantes implicam uma relação negativa geral entre o total de leis e peças importantes de legislação.

A conclusão desta análise é que agora já está estabelecido o elo empírico perdido entre os atores com poder de veto e uma série de características importantes dos sistemas parlamentaristas. A existência de muitos atores com poder de veto com grandes distâncias ideológicas entre si significa que a legislação só pode ser incremental. Se um choque exógeno ocorrer, um governo com muitos atores com poder de veto, com grandes distâncias ideológicas entre eles, não conseguirá resolver a situação e não conseguirá chegar a um acordo sobre as decisões necessárias (exceto se a opinião pública for unânime sobre o assunto). Finalmente, a relação entre atores com poder de veto e controle da agenda que identificamos aqui, incluindo a relação entre controle da agenda e Poder Executivo identificada no capítulo 4, leva à conclusão de que a existência de muitos atores com poder de veto afeta a relação entre o governo e o Parlamento nos países da Europa ocidental. A existência de muitos desses atores se correlaciona com a falta de controle institucional da agenda pelo

governo, e a falta de controle da agenda significa governos mais fracos e parlamentos mais fortes. As razões dessa relação entre atores com poder de veto e controle da agenda pelo governo devem ser mais profundamente investigadas no futuro. Por último, a existência de poucos atores com poder de veto conduz ao uso do arsenal disponível de controle da agenda com mais frequência do que a existência de muitos atores com poder de veto, pois a importância do estabelecimento da agenda diminui com o número de atores com poder de veto, uma vez que o conjunto vencedor do *status quo* encolhe (a estabilidade decisória aumenta).

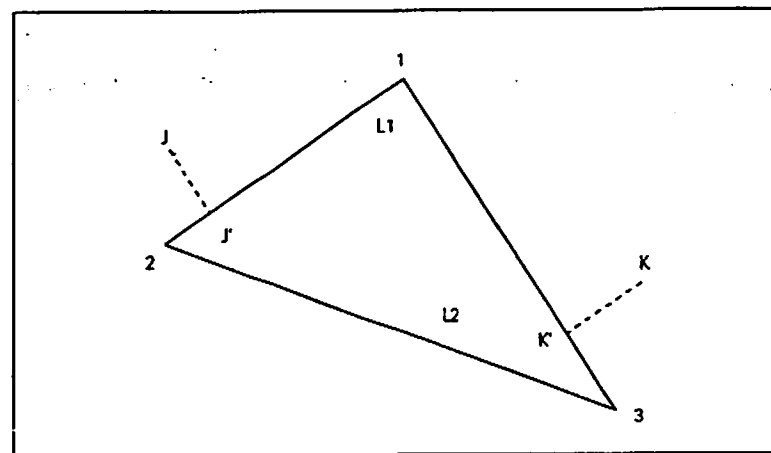
Neste capítulo, minha meta é discutir a literatura e apresentar evidência empírica que corrobore as suposições. É preciso ressaltar que estamos no início da pesquisa empírica e, numa perspectiva comparativa, fizemos mais avanços em relação aos juizes do que aos burocratas. Consequentemente, a análise empírica depende dos indicadores desenvolvidos como equivalentes ou das avaliações feitas por especialistas, que muitas vezes se revelam antagônicas. Minha apresentação é feita em três partes: a primeira apresenta o problema da tomada de decisão do primeiro a se mover, quando ele escolhe sob a possibilidade de ser sobrestado; a segunda aplica o modelo ao Judiciário e a terceira, às burocracias.

### Como evitar o sobrestamento legislativo

Suponhamos que há três atores parlamentares com poder de veto. O triângulo 123 que eles definem é seu núcleo, o conjunto de pontos que eles não podem concordar em mudar. Consequentemente, se o primeiro a se mover escolhe um dos pontos do núcleo, não há sobrestamento legislativo. A figura 10.1 apresenta três diferentes possibilidades. Nos dois primeiros casos, os pontos ideais (preferências) *J* e *K* dos primeiros a se mover estão fora do núcleo legislativo, e eles escolhem o ponto do núcleo mais próximo deles (*J'* e *K'*, respectivamente). Embora essas duas escolhas sejam significativamente diferentes entre si, os atores com poder de veto são incapazes de mudar de opinião. No terceiro caso, o primeiro a se mover está localizado dentro do núcleo legislativo, mas muda de opinião e se move do ponto *L1* ao ponto *L2*. Dado que o primeiro a se mover está dentro do núcleo, ele pode selecionar seu próprio ponto ideal.

Essas situações hipotéticas se aproximam das realidades políticas. Pensemos nos casos seguintes: nos Estados Unidos (país com três atores com poder de veto), a Corte Suprema tomou decisões sobre questões extremamente importantes que na maioria dos outros países teriam sido prerrogativa do Poder Legislativo. Imediatamente se pensa em descentralização e escolha. Mas fumo e armas de fogo podem integrar a lista de decisões políticas delegadas aos tribunais de Justiça, porque o sistema político é incapaz de legislar sobre esse tema.

Figura 10.1  
Seleção de uma decisão dentro do núcleo, pelo primeiro a agir  
(burocracia ou Judiciário)



Como exemplo da mudança de opinião do primeiro a se mover, consideremos a questão do assédio sexual, na qual se mudou o ônus das exigências de prova. No passado, a vítima precisava mostrar que, em decorrência do comportamento de um superior ou colega de trabalho, ela ficou muito perturbada, perdeu dias de trabalho, consultou médicos e assim por diante. Depois da sentença do caso "Harris contra Forklift Systems" (1993),<sup>209</sup> qualquer comportamento que possa perturbar uma pessoa comum foi definido como assédio sexual.

Entretanto, o modelo que apresento aqui é muito simples, e o argumento teórico precisa ser reforçado (para além dos casos que o sustentam). A primeira pergunta é: que acontece quando os atores com poder de veto não são individuais, e sim coletivos, a dimensionalidade do espaço decisório é alta e, consequentemente, não há um núcleo como na figura 10.1? Nenhum ponto é então invulnerável a um sobrestamento legislativo. Isso significa que o primeiro a se mover (Judiciário ou burocracias) não tem poder de definição da agenda? Não exatamente.

<sup>209</sup> Agradeço a Eugene Volokh pela referência.

rio (Reino Unido e todas as suas ex-colônias, como Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Irlanda, Malta etc.), as "leis" são vistas menos como atos do Parlamento e mais como a acumulação de decisões e interpretações dos juízes. A regra central nos países de direito consuetudinário é *stare decisis* ("que a decisão prevaleça"), as palavras latinas para a importância da precedência. Decisões tomadas por juízes anteriores em casos similares são compulsórias para um juiz. Consequentemente, os juízes criam a lei, assim como a aplicam e interpretam.

Em países que seguem a tradição do direito civil, o fundamento da lei é um código legal abrangente e impositivo. É sobre esse código que as legislaturas constroem uma superestrutura de estatutos. O código usado com mais frequência é o Código Napoleônico (utilizado na França, Bélgica, Grécia, Luxemburgo, Holanda, Itália, Espanha e Portugal). Outro é o Código Civil alemão (em uso na Alemanha, Noruega, Suécia, Finlândia, Dinamarca e Islândia). Nos países com direito civil, os juízes interpretam a lei, mas não as fazem.

De acordo com essa distinção básica, o papel do Judiciário deveria ser mais importante nos países com direito consuetudinário. Entretanto, análises mais recentes indicam uma convergência dos dois sistemas. Gallagher, Laver e Mair (1995:62) citam uma série de autores que explicitamente discutem a convergência (Waltman e Holland, 1988:85) ou descrevem o comportamento do Judiciário em sistemas de direito civil em termos de "precedente" e discutem os "estatutos" nos sistemas de direito consuetudinário.

As teorias da convergência concordam com a análise apresentada na primeira seção deste capítulo. De acordo com a teoria dos atores com poder de veto, o que importa para a independência e relevância do Judiciário não é o sistema legal de um país, mas o fato de os tribunais de justiça serem constitucionais ou não e a dificuldade dos sistemas políticos para sobrestar uma interpretação estatutária ou constitucional.

Já discutimos o tema da interpretação estatutária como questão de estabilidade decisória do sistema político correspondente; enfocaremos agora a questão da interpretação constitucional. Essa é uma questão importante porque, se os tribunais podem interpretar a Constituição e basear suas decisões em tal interpretação, eles não podem ser sobrestados pelo sistema político. A única exceção seria por uma modificação da Constituição, o que significaria que o Judiciário de um país é um ator com poder de veto, já que uma decisão do Judiciário poderia sobrestar uma lei.

### Os juízes são atores com poder de veto?

Apesar de estar claro que o Judiciário de um país não é um ator com poder de veto, quando realiza interpretações estatutárias, porque ele pode ser sobrestado pela legislação, o oposto também é verdade em relação à interpretação constitucional. Na verdade, a rejeição de uma corte constitucional é suficiente para revogar uma lei aprovada pelo Legislativo. Alguns países, como a França, têm revisão de legislação *a priori e da súmula*, sobrestando leis sobre fundamentos constitucionais antes que sejam aplicadas. Nesse caso, o Conseil Constitutionnel da França age como uma câmara adicional do Parlamento e pode abortar peças inteiras de legislação ou partes delas imediatamente antes que essa legislação seja assinada e promulgada pelo presidente da República.<sup>214</sup>

Stone-Sweet (2000) afirma que a introdução do escrutínio de tribunais constitucionais alterou profundamente o papel tanto dos tribunais quanto do Legislativo e introduziu uma interação constante entre as duas instituições. Por essa interação, as legislaturas estão sempre conscientes de que suas ações podem ser sobrestadas pelos tribunais constitucionais e algumas vezes até mesmo pedem instruções aos tribunais para imunizar suas decisões contra uma revogação judicial. De acordo com Stone-Sweet, à medida que os tribunais se aprimoram nas diferentes áreas, o arbítrio das legislaturas se reduz. Como resultado, estamos no processo de formação de um governo de juízes. Volcansek (2001) defende argumentos semelhantes para o caso italiano e explica como e por que a corte constitucional italiana fez intervenções nas questões do divórcio e dos decretos executivos.

A essência desses argumentos está correta: tribunais constitucionais podem abolir legislação e, conseqüentemente, também são atores com poder de veto. Entretanto, as conclusões e predições sobre governos de juízes parecem exageradas. Por quê? Minha resposta se baseia na discussão da regra de absorção apresentada no capítulo 1. Embora os juízes constitucionais sejam atores com poder de veto, na maior parte do tempo eles são absorvidos.

Como se discutiu no capítulo 1, para que um ator com poder de veto faça diferença nas decisões, ele deve estar localizado fora do núcleo de unanimidade dos outros atores com poder de veto existentes (ver proposição 3).

<sup>214</sup> Ver Stone (1992).

nos de direita — ou quando novas questões são submetidas a exame. Nesses casos, os tribunais constitucionais devem ser considerados atores com poder de veto adicionais. Entretanto, devido à caixa-preta contida na tomada de decisão pelo Judiciário, seria impossível atribuir isto às posições decisórias dos atores com poder de veto. Portanto não considere o Judiciário (nem mesmo na forma dos tribunais constitucionais) um ator com poder de veto em minha explicação neste livro.

### *Evidência empírica*

Se o Poder Judiciário não é um ator com poder de veto adicional, então podemos analisar o arbítrio judicial como uma variável dependente. Como afirmei neste capítulo, os sistemas políticos que exibem estabilidade decisória também terão independência do Judiciário. Existe alguma evidência empírica que sustente essa afirmação? Várias pesquisas empíricas tentaram medir a independência do Judiciário. Algumas delas tentaram testar previsões análogas às apresentadas neste livro.

Lijphart (1999:225-226) introduziu uma medida da força da revisão judicial “baseada, primeiro, na distinção entre a presença e a ausência de revisão judicial; segundo, em três graus de *ativismo* na afirmação desse poder por parte dos tribunais”.<sup>217</sup> Ele também determina a dificuldade com que a Constituição de um país é emendada (por uma maioria superior a dois terços, por “dois terços ou equivalente”, “entre dois terços e maiorias ordinárias” e por “maiorias ordinárias”). Ele pontua os 36 países pesquisados com base nessas duas variáveis e conclui que a “revisão judicial” tem uma correlação moderada, mas estatisticamente significativa, com a rigidez constitucional.

De modo análogo, Nicos Alivizatos (1995) criou uma tipologia de quatro classes do que ele denomina “politização judicial”, isto é, o grau em que os juízes “influem no processo de tomada de decisão”. Com esse propósito, ele determina uma variável dependente: se o país tem uma corte constitucional ou não, e se os juízes são considerados *ativistas* ou não.<sup>218</sup> Países com uma

<sup>217</sup> Grifo nosso.

<sup>218</sup> Para usar as palavras do autor, “se os tribunais deram realmente sinais inequívocos de *ativismo* judicial por oposição à *autorrestrição* judicial”.

corte constitucional e juízes *ativistas* recebem quatro pontos; países com uma corte constitucional e juízes não *ativistas* recebem três pontos; países sem corte constitucional mas com juízes *ativistas* recebem dois; e países sem corte ou *ativismo* judicial recebem um ponto. Ele introduz uma série de possíveis variáveis dependentes para avaliar o que causa a “politização judicial”. Primeiro, classifica os países em descentralizados ou não (na verdade, utilizando três categorias: uma para países federais, uma para federalismo *de facto* e uma para países unitários). Segundo, avalia o grau de polarização direita-esquerda (em duas categorias); terceiro, introduz uma variável qualitativa que expressa os atores com poder de veto (dando um ponto para um só partido, três para muitos partidos e dois para a mistura dos dois). Quarto, introduz uma variável para avaliar as anomalias parlamentares (guerras civis ou ditaduras); e uma variável indicando o grau de integração na União Europeia (na época, alguns países eram membros, outros estavam para se tornar membros e outros, ainda, não eram membros). Ele descobriu que a decisão de ter uma corte constitucional depende principalmente de duas variáveis: se o país é federal e se no passado houve anomalias parlamentares. A “politização judicial”, por outro lado, depende da descentralização, da polarização e dos atores com poder de veto (em níveis  $p$  menores que 0,05).

Finalmente, Robert Cooter e Tom Ginsburg (1996) utilizaram uma escala de “discricionariedade judicial” produzida por uma série de especialistas. Uma segunda maneira, muito mais criativa, de avaliar a discricionariedade judicial é por meio dos trâmites para restringir a responsabilidade. “Achamos que as cortes com previsão de grande ousadia estavam dispostas a inovar nessa área do direito privado mais que outras. Cortes com prognóstico de baixa ousadia, ao contrário, se contentavam em esperar pela adoção legislativa da nova norma”. Com efeito, os dois autores classificam diferentes países com base em: se as cortes apresentaram diante da legislatura normas de responsabilidade estrita; se simplesmente reverteram o ônus da prova do demandante ao réu; ou se esperaram que a legislatura mudasse a lei.

Cooter e Ginsburg (1996:299) utilizaram duas variáveis independentes. A primeira é “o número de vetos legislativos”, que é determinado da seguinte forma:

nos sistemas parlamentaristas unicamerais, onde o governo é formado pela coalizão majoritária na legislatura, há essencialmente um veto sobre a legislação (...). Outros sistemas têm dois vetos sobre uma nova legislação. Tal seria o caso tanto em sistemas

A tabela 10.1 apresenta os dados que serão analisados. Os dados omissos são gerados porque Alivizatos cobre somente os países da Europa ocidental, enquanto Cooter e Ginsburg têm uma interseção significativa com esses países, mas cobrem também outros. Somente Lijphart abrange todos os 24 países. A tabela 10.2 produz as correlações de Pearson como uma medição facilmente interpretável da associação entre diferentes variáveis independentes. O leitor pode verificar que, embora os dados de Lijphart se correlacionem muito bem com as avaliações de Alivizatos no subconjunto dos países da Europa ocidental, eles têm diferenças significativas em relação ao parecer dos especialistas, quando se examinam países não europeus. Particularmente, Israel é classificado com um Judiciário muito fraco por Lijphart (1) e muito forte pelo relatório dos especialistas (4,5, mais do que a Corte Suprema americana), enquanto Austrália e Canadá são codificados como muito independentes por Lijphart (3), mas não fortes no relatório dos especialistas (2,33). Por fim, outro país de divergência é a Holanda, onde o Judiciário é considerado muito independente pelos especialistas, nada independente por Lijphart e intermediário por Alivizatos. Essas observações são feitas para indicar que mesmo os especialistas discordam sobre algumas avaliações. É possível que essas divergências resultem de diferentes propriedades subjacentes à variável que cada um examina (como indicam os diferentes nomes que utilizam). Caso se eliminem os quatro países de divergência, as correlações entre os pareceres dos especialistas passam a ser significativamente maiores. Devido à escassez de países e dados, não pretendo excluir dos testes empíricos os países sobre os quais os especialistas divergem.

Tabela 10.2  
Correlação entre variáveis independentes com e sem Austrália,  
Canadá, Israel e Holanda

	10.2A			10.2B				
	Judrev	Especialistas	Respon- sabilidade estrita	Judpol	Judrev	Especialistas	Respon- sabilidade estrita	Judpol
Judrev (Lijphart)	1,000				1,000			
Especialistas	0,1261	1,000		0,6446	1,000			
Responsabilidade estrita	0,4003	0,7912	1,000	0,5286	0,9132	1,000		
Judpol (Alivizatos)	0,8660	0,3259	0,5547	1,000	0,8346	0,7603	0,6471	1,000

Obs.: As correlações entre índices diferentes são semelhantes, estejam os quatro países incluídos ou não, com poucas exceções (assinaladas em negrito).

A tabela 10.3 apresenta a relação entre diferentes medições que expressam a independência ou importância do Judiciário e as variáveis dependentes correspondentes, uma das quais é sempre uma expressão qualitativa dos atores com poder de veto. Embora toda a literatura revisada utilize o estimador MQO (mínimos quadrados ordinários), a técnica é inadequada, dado que a variável dependente é composta apenas por três ou quatro grupos de países. Nas estimações a seguir, utilizei uma técnica *ordered probit* apropriada, quando a variável dependente tem valores discretos. As últimas quatro colunas da tabela 10.3 apresentam estimações por MQO, porque a variável dependente é contínua. Com o propósito de comparação, estimei os dados gerados por Alivizatos duas vezes: uma vez pelo procedimento correto (*ordered probit*) e outra vez pelo procedimento tradicional (MQO). Observe-se a diferença no pseudo  $R^2$  da estimação *probit*, na primeira coluna, em relação ao  $R^2$  ajustado da técnica MQO, na última.

Estimei diferentes modelos. Em cada caso, comecei por incluir duas variáveis: atores com poder de veto e descentralização política. Analisei a variável "atores com poder de veto" no capítulo 7. A variável descentralização mede se um país é unitário, federal ou está entre os dois. Incluí essa variável porque, em países federais, pode-se solicitar ao Judiciário que julgue conflitos entre diferentes níveis de governo; portanto, há uma fonte adicional de decisões importantes a serem tomadas pelo Judiciário. De fato, como foi visto no capítulo 6, o Judiciário independente é considerado por alguns autores<sup>219</sup> como condição do federalismo. A exemplo do que se encontra em parte da literatura (Alivizatos), acrescentei a variável "polarização". Esta é essencialmente uma versão qualitativa da variável "alternância" que usei nos capítulos 7 e 8. Entretanto, não está claro se essa variável terá efeito positivo ou negativo no papel do Judiciário. Pode-se argumentar que o Judiciário moderará extremos de diferentes governos, ou que será intimidado pela perspectiva de ser sobrestado. Na verdade, a variável de Alivizatos se revela positiva ou negativa dependendo do modelo. Quando ela resulta não significativa, estimo novamente o modelo, tirando a "polarização". No caso das duas variáveis independentes do artigo de Cooter e Ginsburg, integrei também o modelo incluindo a variável "duração do governo", já que, de acordo com as suposições dos autores, ela deveria ser significativa. Ocorre que não é. Finalmente, não incluí na tabela testes do sistema judicial (direito civil em comparação com o direito consuetudinário), já que nenhum deles se revelou estatisticamente significativo e alguns até mesmo têm o sinal equivocado.

<sup>219</sup> Bednar, Eskridge e Ferejohn, 2001.

nistrativo. Em dois dos mais importantes (McCubbins, Noll e Weingast, 1987, 1989), os autores (doravante "McNollgast") enfocam predominantemente a forma pela qual as legislaturas criam direito administrativo que restringe efetivamente a burocracia a realizar os deveres prescritos pela coalizão promulgadora. Segundo esses autores, o problema fundamental é o *risco moral*, a possibilidade de as burocracias escolherem políticas que diferem das preferências da coalizão promulgadora.

Para evitar o risco moral, as legislaturas podem criar leis administrativas, as quais têm três características principais: primeiro, a coalizão promulgadora deve criar um ambiente para a burocracia que reflita as políticas no momento da promulgação. Segundo, deverão assegurar o resultado a favor dos grupos que são mais afetados e mais favorecidos pela coalizão. Terceiro, as políticas da agência devem exibir uma característica de piloto automático: devem permitir mudanças de política à medida que mudam os grupos interessados.

Essa análise traz certas consequências para o modelo desenvolvido na primeira parte deste livro. Dado que os primeiros a se moverem no jogo apresentado acima serão capazes de escolher uma decisão próxima ou idêntica ao seu próprio ponto ideal, o Poder Legislativo "marcará as cartas" para evitar essa possibilidade. McNollgast (1987, 1989) argumenta que nenhum ator político entrará em acordo a menos que seu interesse esteja protegido; conseqüentemente, os legisladores procurarão criar tal proteção para si próprios, ao redigirem leis administrativas.

Com base nos argumentos e achados dessa literatura, Terry Moe (1990) e David Epstein e Sharyn O'Halloran (1999) argumentaram que a legislação é mais difícil de manejar quando o corpo legislativo está mais dividido, porque ele tentará incluir na legislação os objetivos da coalizão que a produziu, levando à redução da independência das burocracias. Como esse argumento parece contradizer minha explicação, examino-o em detalhe.

Meu argumento se baseia no que acontece *depois* da decisão da burocracia (*ex post*), enquanto os argumentos de McNollgast se baseiam no que a legislatura fará *antecipadamente* (*ex ante*). Suponho que, mantendo a legislação constante, os burocratas e juízes serão mais independentes que o governo quando houver muitos atores com poder de veto. O argumento de que "as cartas marcadas" não mantêm a legislação constante não está necessariamente errado; de fato, a essência desse argumento consiste em comparar os diferentes tipos de legislação produzidos por diferentes configurações de atores com

poder de veto. Além do mais, o argumento de "marcar as cartas" se refere à independência dos burocratas *em relação à coalizão que promulga a legislação*. Há dois argumentos diferentes: serão examinados um de cada vez.

Primeiro, apresentarei minha própria suposição da legislação administrativa como função dos atores com poder de veto. Dada a liberdade das cortes e burocracias para interpretar a legislação livremente quando há múltiplos atores com poder de veto, tais atores preferirão restringi-las *ex ante*, isto é, gostariam de incluir restrições processuais dentro da legislação em si (exatamente como McNollgast afirma). Serão eles capazes de fazer isso? Depende de suas preferências nesse tipo de legislação. Se suas preferências forem similares, então serão capazes de fazê-lo. Entretanto, se tiverem preferências a respeito de como atar as mãos dos diferentes burocratas — um partido querendo dar poder aos cidadãos para "soar o alarme", o outro querendo ter agências de monitoramento fortes e independentes, para usar um exemplo bem conhecido<sup>221</sup> —, pode não haver acordo. Assim, no caso de múltiplos atores com poder de veto, a predição real depende das preferências dos atores existentes com poder de veto. Por outro lado, atores individuais com poder de veto podem sobrestar burocratas e juízes em qualquer momento (pressupondo que não haja custos políticos ou de transação). Como resultado, tais governos não se interessariam em introduzir restrições adicionais na legislação.

Esse argumento pressupõe que uma legislação burocrática difícil de manejar é às vezes o resultado de múltiplos atores com poder de veto, ao passo que a legislação simples é *sempre* o resultado de atores individuais com poder de veto. Em outras palavras, atores com poder de veto múltiplos são condição necessária, mas não suficiente, para uma legislação burocrática difícil de manejar. Conseqüentemente, em média, pode-se esperar uma legislação mais complicada no caso de múltiplos atores com poder de veto (como predito por McNollgast), mas também se poderia esperar uma variância maior no caso de múltiplos atores com poder de veto, exatamente como especificado no argumento apresentado no capítulo 1 (figura 1.7). Huber e Shipan (2002) e Franchino (2000) encontraram diferentes níveis médios de legislação restritiva, mas não testaram o componente de variância desse argumento.

<sup>221</sup> McCubbins e Schwartz, 1984.



Comparemos esse ponto de vista com o argumento de Laver e Shepsle (1996), discutido no capítulo 4, sobre as jurisdições ministeriais. Segundo esses autores, o ministro decide o que os burocratas farão. Nem tanto, Thies (2001) afirmaria: ele apresenta evidência de que os governos se compõem de diferentes partidos, não somente entre os ministérios, mas também dentro deles; portanto, os vice-ministros pertencem a partidos diferentes do partido do primeiro-ministro, com o objetivo de mantê-lo sob controle. Na opinião de Thies, a cadeia de comando não é clara.

Vamos agora apresentar uma visão diferente fornecida por Mark Hallerberg e Jurgen von Hagen (1999), que afirmam que, em relação aos orçamentos, alguns países delegam a autoridade final ao ministro das Finanças, para manter o orçamento no âmbito de decisão do governo. Hallerberg e von Hagen apresentam as estruturas institucionais de diferentes países e demonstram que, em muitas delegações de tomada de decisão relevante, os poderes pertencem ao Ministério das Finanças. Aqui a cadeia de comando envolve o ministério e o ministro das Finanças (poderia também envolver o primeiro-ministro).

Entretanto, quando o ministro das Finanças pode desempenhar um papel-chave em questões econômicas, outros ministérios podem participar também da tomada de decisões correspondentes a suas jurisdições. Por exemplo, não parece plausível que, numa conferência internacional sobre meio ambiente, as delegações nacionais incluam burocratas do Ministério do Meio Ambiente, sem incluir representantes do Ministério de Relações Exteriores. Na preparação de documentos sobre a saúde das mulheres, é provável que os burocratas da saúde e do trabalho estejam envolvidos, por exemplo.

Entra em cena Wolfgang Mueller (2000) com sua análise dos sistemas parlamentaristas, incluindo os *partidos* em cada etapa do processo de delegação. Na explicação de Mueller (2000:311), os partidos são mais presentes na formação do governo e menos no processo que vai do governo aos ministros individuais, enquanto a interferência na delegação dos ministros aos servidores públicos é ilegítima: "os servidores públicos devem simplesmente implementar regras gerais e devem fazê-lo imparcialmente". Observe-se que aqui o ponto de Mueller é normativo (ele nos diz o que deveria acontecer, não o que acontece); de todo modo, parece limitar severamente o princípio de delegação no nível da burocracia.

Meu argumento é que, quando se tenta abrir a caixa-preta da delegação, muitas teorias plausíveis emergem, e cada uma delas identifica um fluxo dife-

rente dos "governos" para os "burocratas". É possível que seja diretamente do ministro para os burocratas (Laver e Shepsle), ou que envolva outros atores: o primeiro-ministro (Strom), o ministro das Finanças (Hallerberg e von Hagen) ou outros ministros e partidos. Minha teoria é a única que engloba todas essas possibilidades, sem favorecer nenhuma. Simplesmente afirma que, se as coisas são importantes, qualquer ator governamental envolvido desejará que seu ponto de vista seja respeitado, de modo que o resultado será aceitável para todos os outros atores. Esta é uma posição minimalista e não toma partidos. É possível que o resultado se localize próximo do ministro, do primeiro-ministro ou de qualquer outro desses atores. Mais provavelmente, burocratas hábeis jogarão cada um dos dirigentes contra os outros.

Como se argumentou no capítulo 4, é verdade que os sistemas parlamentaristas e presidencialistas diferem em várias dimensões (quem controla a agenda, se as coalizões são fluidas e abordam os programas governamentais, ou se são rígidas e formam governos). Os argumentos de Strom acrescentam variações interessantes ao tema da delegação: nos sistemas parlamentaristas, a seleção *ex ante* de agentes é mais efetiva; nos sistemas presidencialistas, os controles *ex post* estão institucionalizados; o parlamentarismo se caracteriza por uma delegação e responsabilização mais indiretas (dado que há fases adicionais envolvendo a seleção do governo). Entretanto, enfocando as burocracias, as conclusões se baseiam no modelo do "tipo ideal" (ou, segundo Strom, no modelo "maximalista"), que não considera a tomada de decisão no governo e a substitui pelo princípio segundo o qual "os servidores públicos têm um único dirigente, seu respectivo ministro de gabinete".<sup>222</sup> Se observarmos que, nos governos de coalizão, as burocracias têm múltiplos dirigentes, então, quanto mais dirigentes elas tiverem, mais elas poderão jogá-los uns contra os outros e maior será a sua independência.

### A evidência empírica

Uma série de estudos empíricos testou o argumento da garantia da vantagem antecipada de McNollgast e encontrou evidência que o sustenta. Huber e Shi-

<sup>222</sup> Strom, 2000:269.

Moser (1999) criou uma variável tricotômica que denominou "freios e contrapesos" (*checks and balances*) e examinou todos os países da OCDE. Seu argumento é que freios e contrapesos altos produzirão bancos independentes porque será difícil para o sistema político modificar o estatuto do banco. Ele encontrou resultados que corroboram fortemente seu argumento. Entretanto, a classificação de Moser foi criticada por inconsistência. Por exemplo, Hallerberg (no prelo) argumenta:

Os cinco estados que Moser classifica como possuidores de freios e contrapesos fortes (Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos e Suíça) são os mesmos estados da OCDE que Lijphart (1999) classifica como Estados verdadeiramente federalistas. Mas um deles, o Canadá, não deveria ser um caso de "freios e contrapesos fortes", de acordo com o próprio esquema de classificação de Moser, que enfatiza que as câmaras devem ter igual poder e contar com diferentes procedimentos para escolhê-los para que os freios sejam fortes (...). De maneira geral, todos os países de Moser com fortes freios e contrapesos recebem cinco pontos na escala de federalismo de Lijphart, que vai de um a cinco, enquanto os demais estados recebem apenas 1,9.

Concordo com essa avaliação e, além disso, acho que outros países, como Portugal, Grécia, Finlândia e Islândia, são erroneamente classificados na categoria intermediária.<sup>226</sup> Infriso dessa explicação que os resultados de Moser apresentam alguma evidência adicional de que o federalismo (mas não a existência de atores partidários com poder de veto) se correlaciona com a IBC.

Finalmente, Hallerberg (no prelo) apresenta uma série de razões pelas quais tanto os atores com poder de veto quanto o federalismo em geral deveriam aumentar a independência do banco central.<sup>227</sup> De acordo com esse argumento, Estados unitários com governos unipartidários preferem bancos centrais dependentes e taxas de câmbio flexíveis; Estados unitários com governos de coalizão preferem (moderadamente) bancos centrais independentes e taxas de câmbio fixas; sistemas federais com um governo unipartidário (como

o Canadá) preferem (moderadamente) bancos centrais independentes e taxas de câmbio flexíveis; e governos multipartidários em Estados federais preferem bancos independentes e taxas de câmbio flexíveis. Hallerberg encontra forte evidência empírica para todas as suas previsões, tanto sobre a variável da independência dos bancos centrais quanto sobre o regime de taxas de câmbio.

Portanto, algumas das pesquisas empíricas<sup>228</sup> identificam ambos os atores institucionais e partidários com poder de veto, como correlacionados com a IBC, enquanto outros encontram correlação válida somente com atores institucionais com poder de veto (federalismo). Com o objetivo de observar se há uma distinção entre os dois, utilizei os quatro índices de Bernhard (1998) e os correlacionei com ambos, federalismo e atores com poder de veto.

Tabela 10.4  
Independência do banco central

País	Descentralização	Atores com poder de veto	Grilli et al. (1991)	Alesina e Summers (1993)	Cukierman (1991)	Total
Alemanha	3	3	0,87	1	0,66	0,84
Austrália	3	2	0,6	0,5	0,31	0,47
Áustria	3	2	0,6	0,625	0,58	0,6
Bélgica	3	3	0,47	0,5	0,19	0,39
Canadá	3	2	0,73	0,625	0,46	0,61
Dinamarca	1	3	0,53	0,625	0,47	0,54
Espanha	3	1	0,33	0,375	0,21	0,31
Estados Unidos	3	3	0,8	0,875	0,51	0,73
França	1	2	0,47	0,5	0,28	0,42
Holanda	1	3	0,67	0,625	0,42	0,57
Irlanda	1	2	0,47	0,625	0,39	0,49
Itália	2	3	0,33	0,45	0,16	0,33
Japão	1	1	0,4	0,625	0,16	0,4
Noruega	1	2	0,44	0,5	0,14	0,4
Nova Zelândia	1	1	0,2	0,25	0,27	0,2
Reino Unido	2	1	0,4	0,5	0,31	0,42
Suécia	1	2	0,44	0,5	0,27	0,4
Suíça	3	3	0,8	1	0,68	0,83

Fonte: Bernhard, 1998.

<sup>226</sup> Portugal tem um presidente com poder de veto e, portanto, deve ser incluído entre os países com freios e contrapesos fortes, enquanto os outros países têm um governo que está de acordo com o Parlamento e, portanto, devem ser classificados como tendo freios e contrapesos fracos.

<sup>227</sup> Ver também Clark e Hallerberg (2000).

<sup>228</sup> Bernhard, 1998; e Hallerberg, 2001.

composição não importa); terceira, o banco central tem plena independência e é composto por integrantes do partido; quarta, ele tem independência parcial e é composto por integrantes do partido; quinta, ele tem independência parcial e é composto por tecnocratas. Cada uma dessas combinações e níveis de independência produz uma trajetória temporal diferente de crescimento monetário como função da composição do governo e do momento das eleições: governos de esquerda querem a expansão do crescimento monetário; bancos controlados pelo partido tentam ajudar o governo de seu partido e prejudicar um governo de oposição, especialmente em época de eleições, enquanto tecnocratas se comportam da mesma forma, independentemente de quem está no poder; bancos independentes não são afetados pela proximidade das eleições, ao contrário dos que não são independentes.

Para testar todas as suas hipóteses, Lohmann introduziu uma série de variáveis: econômicas (crescimento monetário, crescimento do PIB, inflação, taxas de câmbio), econômico-institucionais (Bretton Woods, Sistema Monetário Europeu), ciclos eleitorais, composição do governo, composição da câmara alta (*Bundesrat*), composição do banco central (quem nomeou os diferentes membros) e popularidade do chanceler. Seus resultados sustentam as duas conclusões seguintes:

A política monetária alemã está sujeita a pressões eleitorais. Não há evidência de que as preferências partidárias tenham influência por meio do poder de nomeação. O Conselho do Bundesbank é preenchido com tecnocratas parcialmente independentes cuja independência diminui com o apoio do partido ao governo federal no *Bundesrat* (...). A hipótese auxiliar de que o ponto de veto do *Bundesrat* protege a independência do Bundesbank é a única hipótese condizente com a evidência compilada em ambos os estudos de caso e a análise de regressão.<sup>230</sup>

Os achados de Lohmann são condizentes com a teoria apresentada neste livro. Mas, como ela observa, a composição do *Bundesrat* na Alemanha está correlacionada com a popularidade do governo, de modo que as medições institucionais podem de fato refletir a capacidade do governo de controlar a política monetária. Esse é um problema de colinearidade que

<sup>230</sup> Lohmann, 1998:440.

não pode ser resolvido com um conjunto de dados que cobre um país e um período de 45 anos.

Entretanto, dois estudos mais recentes<sup>231</sup> têm uma base de dados muito mais ampla. Philip Keefer e David Stasavage (2000a:17) desenvolveram um modelo econômico que leva às três previsões seguintes: "a) a presença de um banco central legalmente independente deveria ter um efeito negativo sobre a inflação somente na presença de freios e contrapesos; b) a interferência política, tal como a substituição dos dirigentes do banco central, é menos provável quando existem freios e contrapesos; c) a presença de um banco central legalmente independente tem efeito mais negativo sobre a inflação quando diferentes setores do governo têm preferências divergentes sobre a inflação". Todas as três previsões são condizentes com a teoria desenvolvida neste livro. Com efeito, a terceira proposição de Keefer e Stasavage testa não apenas o número de atores com poder de veto, mas também suas distâncias ideológicas (ver a proposição 4 do capítulo 1).

Para testar suas previsões, Keefer e Stasavage utilizam um conjunto de dados que inclui 78 países num período de 20 anos (1975-94). Sua variável dependente é a inflação. Suas variáveis independentes incluem a independência do banco central e uma série de variáveis institucionais. Utilizam como indicadores da independência do banco central tanto a "independência legal", medindo uma série de indicadores institucionais (ver seção anterior) e taxas de substituição dos dirigentes do banco central (considera-se na literatura que essa variável reflete melhor a independência real nos países desenvolvidos). Suas variáveis institucionais podem ser encontradas num banco de dados sobre instituições políticas compilado por Beck e colaboradores (1999). A variável "freios" (*checks*) é "baseada numa fórmula que conta primeiro o número de atores com poder de veto, a partir de se a(s) câmara(s) executiva e legislativa são controladas por diferentes partidos nos sistemas presidencialistas e do número de partidos na coalizão governamental nos sistemas parlamentaristas".<sup>232</sup> A polarização é medida "conforme as fontes de dados indiquem que os partidos (os quatro maiores) têm uma orientação econômica de esquerda, centro ou direita (...) a diferença máxima entre essas entidades que compreendem o

<sup>231</sup> Keefer e Stasavage, 2000a e b.

<sup>232</sup> Id., 2000a:19.