

## O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada\*\*

O presidencialismo tem sido desde há muito definido como um tipo de regime baseado no princípio da separação de poderes. Contudo, na maior parte das vezes, os actuais sistemas presidencialistas têm operado de um modo diferente, mais próximo da concentração do que da separação de poderes. É este o caso, em especial, da maior parte dos países da América Latina. Desde o momento em que Simón Bolívar declarou, em 1826, que «os novos Estados da América [...] precisam de reis com o título de presidente» (Sondrol, 1996, p. 426), a região tem sido caracterizada pela sua propensão para a acumulação do poder no mais alto nível do executivo. O *hiperpresidencialismo*, como este fenómeno viria a ser chamado, está em contradição com o conceito original de presidencialismo. A discrepância entre conceito e prática pode ser resolvida por meio da adopção de uma definição mais certa de presidencialismo. A seguir, o artigo apresenta uma tipologia dos regimes democráticos que seguidamente aplica aos dois maiores países da América do Sul, a Argentina e o Brasil, até ao ano 2001. Subsequentemente, situa cada um destes países na ordem classificativa desenvolvida ao longo do artigo e na conclusão identifica algumas implicações gerais do quadro proposto tanto para a teoria como para a prática do governo presidencial.

---

\* Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-ISCTE), Lisboa.

\*\* Quero agradecer a David Altman, Stefano Bartolini, Jean Blondel, Helena Carreiras, Daniel Chasquetti, Ivana Deheza, André Freire, Mark Jones, Gianfranco Pasquino, Aníbal Pérez-Liñan, Philippe Schmitter e a dois críticos anónimos pelos seus comentários sobre versões anteriores deste artigo. Os erros que, infelizmente, permanecem são da minha inteira responsabilidade.

## QUADRO TEÓRICO

### CONCENTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES

As estruturas institucionais são importantes para as características dos processos de decisão que podem acompanhá-las — por exemplo, a multiplicação dos pontos de veto (Weaver e Rockman, 1993a). As diferentes formas assumidas por uma ordem institucional são os chamados regimes políticos, isto é, o conjunto de regras que ditam o modo de escolha dos responsáveis pelas decisões e a forma como as decisões públicas são tomadas. No presente artigo lido exclusivamente com regimes democráticos, tal como referidos por Dahl (1989) na sua definição de *poliarquia*.

Linz e Valenzuela afirmam que «a mais importante diferença entre regimes democráticos diz respeito à origem e responsabilidade da autoridade executiva» (Linz e Valenzuela, 1994, p. x). A origem e a responsabilidade da autoridade executiva constituem duas categorias diferentes, se bem que se encontrem interligadas dentro do sistema global em que se inserem. Existem diversas formas de organizar o acesso ao poder executivo, bem como o controlo do mesmo. A categoria mais amplamente utilizada para explicar tais formas de organização é aquela que vai da fusão (ou concentração) à separação de poderes.

Ainda que o eixo fusão/separação de poderes seja entendido como o ponto crucial na distinção entre regimes democráticos, a categoria empírica mais amplamente utilizada centra-se na dicotomia presidencialismo/parlamentarismo. Isto ocorre porque tal categorização favorece uma abordagem institucional, aumentando assim o potencial de operacionalização, medição e, desse modo, comparação. Rockman (1997a, p. 60) desvaloriza esta última categoria, argumentando que «a realidade é que a distinção entre sistemas parlamentares e presidencialistas mascara uma distinção muito mais vital, nomeadamente a capacidade para a concentração ou dispersão de poderes». Contudo, não obstante as suas interligações, estas duas categorias dicotómicas não são a mesma coisa; do mesmo modo, nenhuma delas é «menos» vital do que a outra. A diferença entre as dicotomias *presidencialismo/parlamentarismo* e *concentração/dispersão* continua a ser significativa.

Concentração de poderes não é sinónimo de estabilidade no poder<sup>1</sup>. Enquanto a última pode ser claramente estabelecida pela constituição, a primeira constitui normalmente uma função da correlação prevalecente das forças e práticas históricas. Além disso, uma não implica necessariamente a outra. Contudo, é frequente a confusão entre estes atributos, como pode ver-se no

---

<sup>1</sup> Não me ocupo aqui da questão clássica da estabilidade democrática, limitando-me a assumir a democracia como um dado adquirido — como a única possibilidade. Assim, quando falo de estabilidade, estou a referir-me à capacidade de sobrevivência dos governos, e não dos regimes.

exemplo seguinte, extraído da literatura sobre o governo partidário. Katz (1987) distingue três tipos de governo partidário: bipolar, de coligação e dominante. O primeiro é apresentado como o mais estável: «nos sistemas bipolares, os governos são mais seguros. A legitimidade do governo, que decorre directamente do seu sucesso eleitoral, é elevada; não seria possível formar qualquer outro governo com base nesses resultados eleitorais [...] As crises ministeriais, que ocorrem apenas em resultado de desunião dentro da maioria corrente, são pouco frequentes. Os governos possuem uma razoável capacidade para considerarem projectos de longo prazo, já que têm mais confiança de que ocuparão o poder durante o tempo necessário para os implementarem» (Katz, 1987, p. 13). Katz acrescenta que, sempre que ocorrem crises políticas, o mais provável é que se recorra a uma nova eleição e cita como prova a crise britânica de 1974 e a resposta normal de um presidente da República francês perante uma assembleia nacional hostil, ou seja, convocar novas eleições. Contudo, como evidenciado pelos períodos de coabitação posteriores a 1986 em França e pela demissão de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha — e à sua substituição por John Major sem que se realizassem eleições —, já não é este o caso. Os exemplos de ambos os países mostram que, não obstante a sua inserção num sistema de «governo partidário bipolar», nem mesmo as mais fortes lideranças possuem a garantia da estabilidade num contexto parlamentar<sup>2</sup>. Os governos presidenciais, em princípio, gozam de uma situação diferente.

#### PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO

Partindo das obras pioneiras de Linz (1990a e 1990b) e Lijphart (1992), von Mettenheim (1997a, p. 2) recorre a uma estratégia de definição mínima de presidencialismo, declarando que «a característica central do governo presidencial é a eleição separada do executivo e da legislatura para mandatos fixos». Esta definição, coincidente com a análise de C. Jones (1997) do caso americano, contrasta com outras que enfatizam a eleição directa dos executivos e subestimam a separação de poderes.

Riggs (1994) dá um passo em frente ao considerar a separação de poderes, não como a principal característica do presidencialismo, mas como resultado de uma única regra: o mandato fixo do presidente. Por conseguinte, o *separacionismo* é uma consequência da ordem presidencialista, e não a sua essência. O corolário é que um regime presidencialista pode não ser separacionista na prática. Já que o separacionismo é entendido como uma consequência prática,

---

<sup>2</sup> Cheibub (1998) apresenta amplas provas estatísticas que sustentam este argumento. De acordo com os dados do autor, que cobrem vinte e uma democracias parlamentares industrializadas entre 1946 e 1995, em 163 dos 291 casos observados — ou seja, 56% — ocorreu uma mudança de primeiro-ministro sem que se verificassem eleições.

e não como uma regra, é concebível que um presidencialismo *concentracio-nista* possa desenvolver-se sob certas condições. Argumento no presente artigo que esta possibilidade, durante muito tempo ignorada, ocorre de facto na América Latina<sup>3</sup>.

Vários autores têm reconhecido as diferenças entre os regimes presidencialistas existentes. Nohlen e Fernández (1998), por exemplo, distinguem quatro subtipos de presidencialismo com base em considerações puramente constitucionais: reforçado, puro, atenuado e parlamentarizado. Shugart e Carey (1992), por sua vez, avaliam as capacidades presidenciais em termos dos dois grupos de propriedades que as compõem: poderes legislativos e não legislativos. Estes segundos, por seu turno, são ainda divididos em dois subconjuntos: sobrevivência independente em relação à assembleia e controlo sobre os ministérios. Os chamados regimes presidencialistas são caracterizados pela sobrevivência independente e pelo pleno controlo da nomeação e demissão dos ministros, ao passo que os tipos híbridos e mistos — *president-parliamentary*, *premier-presidential* e *assembly-independent* — carecem de, pelo menos, uma destas características. Com as excepções da Bolívia e do Peru, os autores incluem cada um dos regimes *presidencialistas* — entendidos como aqueles em que os chefes de Estado e de governo coincidem na mesma pessoa — na categoria *presidencial* entendida em termos latos. Assim, incluem desde os Estados Unidos até à Nigéria, passando pelas Filipinas e incluindo até Cuba! Uma tipologia tão abrangente quanto esta revela-se de fraca utilidade quando se trata de distinguir entre regimes presidencialistas plenos.

Shugart e Mainwaring (1997) apresentam uma taxinomia mais adequada para os propósitos do presente artigo. Os autores distinguem entre os poderes constitucionais e os poderes partidários dos presidentes. Os primeiros são constituídos por três poderes legislativos: iniciativa legislativa, poder de decreto e poder de veto, aos quais os autores acrescentam um quarto, nomeadamente a capacidade de determinação da agenda política. Enquanto o poder de veto é um atributo tipicamente reactivo, os restantes três permitem a intervenção presidencial proactiva. Por outro lado, os poderes partidários dependem não apenas do número de partidos (falando, em sentido lato, do sistema partidário), como também da disciplina partidária (associada à estrutura e organização partidárias, bem como a determinantes institucionais). Assim, a dimensão do partido presidencial — ou da coligação — no Congresso<sup>4</sup>, a fragmentação e polarização do sistema partidário e o grau de disciplina partidária condicionam fortemente a capacidade do presidente para levar adiante a sua agenda.

---

<sup>3</sup> Num artigo recente, Cheibub e Limongi (2000) exploram uma tese semelhante centrada no caso do Brasil. Chamam-lhe «decisão centralizada», em vez de «concentracionismo», mas o argumento é similar.

<sup>4</sup> Altman (2000) defende que o número de partidos da oposição efectivos é mais significativo do que a dimensão dos partidos governantes para explicar a formação e sobrevivência das coligações.

Alguns autores, nomeadamente Linz e Valenzuela (1994), Rockman (1997a) e Tsebelis (1995), construíram tipologias que se revelam demasiado redutoras na comparação entre presidencialismo e parlamentarismo, generalizando normalmente o primeiro com base no caso americano e ignorando as diferenças entre os diversos regimes presidencialistas. Outras são mais profundas, mas também mais restritas, concentrando-se principalmente nas diferenças internas de cada um dos tipos, sem fornecerem um quadro mais amplo de comparação entre esses mesmos tipos (Shugart e Mainwaring, 1997). Além disso, a maior parte das teorias concentram-se fortemente em estruturas e capacidades políticas — sejam elas constitucionais ou partidárias — e negligenciam a prática política efectiva, ignorando desse modo a influência que factores como as instituições informais e a intermediação de interesses exercem sobre o funcionamento global do regime<sup>5</sup>.

A tipologia que proponho no presente artigo procura resolver as referidas insuficiências. Em primeiro lugar, esta tipologia toma em consideração não apenas instituições formais e políticas partidárias, como também instituições informais e mecanismos operacionais sub-regime. Em segundo lugar, não se limita a apresentar um *continuum* ao longo do qual os regimes presidencialistas surgem dispostos de acordo com o poder do presidente — é antes uma tipologia parcimoniosa que permite também a comparação com regimes parlamentares. Dentro deste quadro teórico, a afirmação de que «o sistema dos EUA não se destaca dos regimes parlamentares pelo seu padrão de capacidades, tendendo antes a aproximar-se dos sistemas de coligação no que toca a muitas dessas capacidades» (Weaver e Rockman, 1993b, p. 460), adquire um maior significado.

Em defesa do meu argumento, parto do facto de que «tanto o sistema parlamentar como o presidencialista constituem tipos genéricos que ocultam um grande grau de variação em termos de concentração ou dispersão de poderes» (Rockman, 1997a, p. 25). Consequentemente, «o grau de concentração ou dispersão de poderes [...] parece ser uma dimensão relativamente independente do facto de um sistema ser parlamentar ou presidencialista» (Rockman, 1997a, p. 27). No quadro n.º 1 tomamos em consideração esta *dimensão independente*<sup>6</sup>. Por estranho que possa parecer, a *presidência concentracionista* tem tendido a apresentar-se como um executivo de coligação

---

<sup>5</sup> Carey e Shugart (1998) e Eaton (2000), por exemplo, sublinharam algumas diferenças entre regimes presidencialistas, tais como a eventual delegação de poderes da legislatura no presidente e o grau de desenvolvimento das instituições internas do Congresso. Trata-se de questões cruciais, das quais falaremos nas secções dedicadas às análises de caso.

<sup>6</sup> Se bem que esta repartição em quatro células coincida, *grosso modo*, com a de Lijphart (1995), a segunda categoria deste autor toma em consideração o sistema eleitoral — através do qual a assembleia é eleita —, e não o grau de poder concentrado na presidência. Assim, o quadro de Lijphart equipara o presidencialismo latino-americano ao parlamentarismo da Europa ocidental, o que está em contradição com a perspectiva que defendo no presente artigo.

gação, pelo menos na América do Sul (Deheza, 1997; Amorim Neto, 1998). Esta ocorrência assemelha-se mais à célula do parlamentarismo de coligação, no canto oposto do quadro, do que ao modelo americano de presidencialismo. Contudo, como veremos um pouco mais à frente, seria errôneo pressupor que a presença de governos de coligação reduz as capacidades soberanas do executivo face a outras instituições e actores essenciais.

Tipologia de regimes democráticos de acordo com o formato do executivo

[QUADRO N.º 1]

		Concentração de poder real	
Chefe de governo		Concentração no executivo	Equilíbrio executivo-legislativo
	Sim (presidencialismo)	Presidência concentracionista (Argentina) (a)	Presidência separacionista (EUA) (b)
Mandato fixo	Não (parlamentarismo)	Governo Ministerial (RU) (c)	Parlamentarismo de coligação (Itália) (d)

**N. B.** A designação de cada célula define um tipo ideal, sendo os países indicados entre parênteses os casos mais próximos de cada tipo ideal. A maior parte dos países da América Latina agrupar-se-iam imediatamente a seguir à Argentina, ao passo que muitos dos países da Europa ocidental se posicionariam junto da Itália.

Além das características próprias do tipo presidencialista, o subtipo *concentraccionista* envolve também a redução dos pontos de veto, aumentando assim potencialmente as capacidades de iniciativa individual, resposta rápida e decisão do executivo. Estas características apresentam maior probabilidade de se destacarem em determinadas áreas políticas do que noutras, dependendo de um conjunto de diversas variáveis. Blondel e Cotta (1996), por exemplo, sublinham três casos nos quais o governo — o executivo — adquire uma maior autonomia em relação aos países de apoio: emergências, casos técnicos e implementação.

Para além das suas diferentes actuações nas diversas áreas políticas, a concentração e a dispersão de poderes têm também um impacto diferente sobre as capacidades governamentais gerais. Como afirmaram Weaver e Rockman (1993b, p. 454), «as disposições que visam a concentração de poderes [...] tendem a funcionar melhor ao nível das tarefas de chefia do governo do que aquelas que conduzem à dispersão de poderes». A concentração de poderes é entendida como mais propícia à *execução política* activa, ao passo que a dispersão está mais relacionada com a capacidade de *manutenção* (o cumprimento dos compromissos) e a capacidade *política* (a representação ampla e a paz social) (Rockman, 1997b). É possível que a aplicação

destas proposições à América Latina se revele um esforço frutífero: nos momentos em que a região sofreu de instabilidade de regime e de falta de legitimidade, as presidências concentradas revelaram-se incapazes de resolver os conflitos sociais e de se manterem no poder. Depois de extintas as causas históricas dos conflitos — fosse por que razões fosse — e de assumidos novos desafios de governação, a *capacidade de liderança* (decisão efectiva) adquiriu uma crescente importância — por vezes mais notável ainda do que a da *capacidade política* (representação legítima).

#### AVALIAR O PRESIDENCIALISMO CONCENTRACIONISTA: PONTOS DE VETO E AGENTES DE VETO

Para avaliar o grau de concentração/dispersão de poderes recorrerei à teoria do agente de veto e à questão de quem determina a agenda política (Tsebelis, 1994, 1995 e 1999). De acordo com este autor, «um *agente de veto* é um actor individual ou colectivo cujo acordo (por maioria no caso dos actores colectivos) é necessário para uma alteração de política» (Tsebelis, 1995, p. 301). Esta análise conduz à conclusão de que «a estabilidade das políticas de um sistema político [isto é, a preservação do *status quo*] aumenta quando o número de agentes de veto aumenta, quando a congruência destes diminui e quando a sua coesão aumenta» (Tsebelis, 1995, p. 322). Isto verifica-se porque «qualquer alteração significativa de política tem de ser aprovada por todos os agentes de veto, o que será tanto mais difícil de alcançar quanto maior for o número de agentes de veto [...] quanto maior for a distância ideológica entre eles» e quanto menor for o grau de coesão que apresentarem (Tsebelis, 1999, p. 593). Existem dois tipos principais de agentes de veto: institucionais e partidários<sup>7</sup>. Enquanto os primeiros são típicos do presidencialismo — por via do princípio da separação de poderes — e do multicamerismo — normalmente devido ao federalismo —, os segundos seriam típicos do parlamentarismo e do multipartidarismo<sup>8</sup>.

No que diz respeito à determinação da agenda política, a sua particularidade reside no facto de que «o agente de veto que tem o poder de propor terá uma vantagem significativa na execução das políticas» (Tsebelis, 1995,

---

<sup>7</sup> Tsebelis reconhece ainda outras categorias de agentes de veto institucionais e *de facto*, tais como «tribunais, supermaiorias, referendos, estruturas corporativas de decisão, governos locais e outros dispositivos institucionais» (Tsebelis, 1995, p. 323).

<sup>8</sup> A distinção que Tsebelis estabelece entre agentes de veto institucionais e partidários coincide de modo notável com a de Shugart e Mainwaring entre poderes executivos constitucionais e partidários. Contudo, enquanto Tsebelis considera os poderes constitucionais intrínsecos ao presidencialismo e os poderes partidários ao parlamentarismo, Shugart e Mainwaring combinam-nos de modo a explicarem diferentes casos de regimes presidencialistas.



p. 325). Embora a argumentação teórica do autor seja impecável, as suas provas empíricas são deficientes. Tsebelis afirma que «nos sistemas parlamentares o executivo (o governo) controla a agenda e a legislatura (o parlamento) aceita ou rejeita as propostas, ao passo que nos sistemas presidencialistas a legislatura faz as propostas e o executivo (o presidente) aprova-as ou veta-as» (Tsebelis, 1995, p. 235). Esta última afirmação — ainda que restringida *ao contexto da legislação* — é errónea, constituindo a fonte do erro a generalização das características do presidencialismo a partir do caso americano — a propósito, Weaver e Rockman (1993a e 1993b) incorrem no mesmo erro.

A principal vantagem da formulação de Tsebelis é de carácter teórico: abre caminho à comparação transinstitucional, introduzindo desse modo uma subtil complexidade numa simples análise institucional. A principal desvantagem é analítica: tende a ser parcial em favor dos regimes parlamentares (v. Tsebelis, 1999), seja devido a uma insuficiência de dados, seja por inexactidão na avaliação empírica do presidencialismo. De um modo ou de outro, as suas principais conclusões coincidem, *grosso modo*, com aquelas que propomos neste artigo, das quais a menos importante não é certamente a da categorização contra-intuitiva da Itália e dos Estados Unidos num mesmo grupo (a dos agentes de veto múltiplos), em oposição ao Reino Unido (com um apenas).

É perfeitamente possível entender a Itália, os Estados Unidos e o Reino Unido como os arquétipos de três das quatro células delimitadas no quadro n.º 1 — respectivamente (d), (b) e (c). Para estabelecer uma base teórica para a célula (a) apoio-me em dois elementos. Em primeiro lugar, restabeleço a categoria que Tsebelis desvalorizou dramaticamente depois de a ter apresentado como um dos alicerces do seu modelo: a coesão do agente de veto. Em segundo lugar, corrijo a sua percepção inexacta do presidencialismo enquanto formato de executivo que intrinsecamente concede o poder de determinação da agenda política à legislatura. Seguindo estes passos, o executivo presidencial emerge como um agente de veto «com coesão muito elevada»<sup>9</sup>, o que aumenta o seu poder perante outros agentes de veto. Além disso, o poder de determinação da agenda, que diversas constituições — e tradições políticas — atribuem ao presidente, representa outro factor determinante que lhe permite suplantar em poder os restantes agentes de veto. Será apropriado levantar agora outra questão: até que ponto os diferentes tipos de formato de executivo afectam as capacidades governativas?

O presidencialismo, devido à prática habitual da eleição popular do chefe do governo, tem sido considerado susceptível de proporcionar uma legitimidade democrática adicional ao sistema e, desse modo, ao processo de decisão global. Isto verifica-se porque, em comparação com os regimes parlamen-



tares, o presidencialismo apresenta um mecanismo mais directo de *responsabilidade vertical*, bem como um maior grau de reconhecimento (ou visibilidade) do seu responsável máximo. Contudo, as restantes vantagens apontadas por Shugart e Carey — a realização de fiscalizações e balanços e o papel de árbitro — não se encontram presentes em todos os regimes presidencialistas: de facto, a maior parte das democracias da América Latina não as apresentam. Nos termos de O'Donnell, estas democracias carecem de *responsabilidade horizontal* (O'Donnell, 1998). Aquilo que o presidencialismo democrático apresenta, independentemente dos seus subtipos, é a previsibilidade — baseada num sistema de mandatos fixos que permite aos actores sociais relevantes planear as suas actividades ao longo de um calendário preestabelecido. Contrariamente ao que afirmam alguns autores (por exemplo Lijphart, 1992), é muitas vezes mais complexo demitir um presidente do que um primeiro-ministro de um regime parlamentar. De facto, a demissão de um presidente requer uma eleição, uma impugnação ou uma doença grave. Pelo contrário, até mesmo o mais poderoso chefe de governo do mais concentrado e bipartidário regime parlamentar, Margaret Thatcher, pôde ser destituído sem passar por nenhuma destas circunstâncias. Na secção que se segue tentaremos avaliar até que ponto a categoria do *presidencialismo concentracionista* é adequada aos casos que visa descrever.

## O PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA

O quadro n.º 2 apresenta a tipologia proposta por Shugart e Mainwaring para a avaliação dos poderes presidenciais na América Latina. Enquanto a Argentina se situa firmemente no ponto «mais forte» do quadro (na quarta célula a contar de baixo), o Brasil — desde 1988 — surge numa das posições «médias» (na terceira célula à esquerda). Nenhum dos países se situa actualmente no ponto «mais fraco», que seria ocupado pelos Estados Unidos se este país tivesse sido incluído na amostra. Esta tipologia mede o poder potencial, não o desempenho real. Contudo, «quando os observadores classificam os presidentes em termos da sua força ou fraqueza, tendem a referir-se à capacidade dos presidentes para imporem a sua própria marca às políticas — para promulgarem uma agenda política» (Shugart e Mainwaring, 1997, p. 40). Assim, é possível que os presidentes transcendam na prática os seus poderes previstos — isto é, que consigam um melhor resultado do que aquele que seria de esperar de acordo com a tipologia. No meu entender, é este o caso do Brasil; desenvolverei o argumento na secção adequada.

Se é correcto afirmar que o desempenho presidencial é afectado pela configuração partidária, o contrário também é verdadeiro. A disposição presidencial, ao alterar a importância relativa de outras determinantes institucionais, tem, provavelmente, impacto sobre o número de partidos. Como

fazem notar Mainwaring e Shugart (1997, pp. 417-418), «se bem que a magnitude tenha sido considerada o factor ‘decisivo’ na determinação do número de partidos [...] a esmagadora maioria dos dados sobre os quais assentam tais conclusões provém de sistemas parlamentares. Nos sistemas presidencialistas, a importância da presidência funciona de molde a reduzir o número de partidos, pelo menos nos casos em que o presidente não é eleito por maioria à segunda volta e as eleições são simultâneas. Assim, as características especiais do presidencialismo sobrepõem-se ao impacto da magnitude.» Contudo, os autores «não consideram a magnitude irrelevante nos sistemas presidencialistas — apenas menos importante do que o ciclo eleitoral e os meios de eleição do presidente e também menos importante do que a presença ou ausência de listas partidárias» (Mainwaring e Shugart, 1997, p. 418). As eleições simultâneas e a regra da pluralidade presidencial são, portanto, factores de importância primordial para o aumento dos poderes partidários do presidente.

Relação entre os poderes constitucionais e partidários dos presidentes na América Latina

[QUADRO N.º 2]

Poderes partidários dos presidentes				
Poderes constitucionais sobre a legislação .	Muito baixos	Médio-baixos	Médio-altos	Muito altos
Potencialmente dominantes . . . . .	Chile (1989) Equador	Colômbia (1968)	Argentina	—
Proactivos . . . . .	Brasil (1988)	Colômbia (1991) Peru	—	—
Reactivos . . . . .	Brasil (1946) Chile (1925)	Bolívia	El Salvador Uruguai	República Dominicana
Potencialmente marginais . . . . .	—	—	Costa Rica Paraguai (1991) Venezuela	Honduras México Nicarágua

Os ministérios presidenciais são também merecedores de análise, ainda que a sua relevância seja mais limitada do que nos sistemas parlamentares. Os ministérios sul-americanos reflectem normalmente a distribuição eleitoral e partidária do poder (Deheza, 1997). Contudo, a representação formal não deverá ocultar o facto de que os ministros são, frequentemente, nomeados e demitidos de acordo com a vontade do presidente.

Além das limitações constitucionais — no que respeita à produção de leis — e partidárias, o poder presidencial pode também enfrentar outro poderoso constrangimento institucional: o federalismo. A literatura especializada reconhece três formas principais de organização federal de políticas territoriais: os modelos americano, canadiano e alemão (Katz, 1999)<sup>10</sup>. Os federalismos argentino e brasileiro assemelham-se mais ao modelo americano do que a qualquer dos outros, já que nem as províncias argentinas nem os estados brasileiros participam enquanto tais na concepção das políticas nacionais. Do mesmo modo, também não implementam as políticas decididas a esse nível. Em contrapartida, as responsabilidades dividem-se por áreas políticas e os governos federal e subnacional desempenham-nas autonomamente. A característica principal do federalismo é «uma garantida divisão do poder entre o governo central e os governos regionais. As características secundárias são o forte bicameralismo, uma constituição rígida e uma forte supervisão judicial» (Lijphart, 1999, p. 4)<sup>11</sup>. Mostrarei mais à frente que, entre estas características, a única que se tem verificado na Argentina é o forte bicameralismo — e, em menor grau, a divisão dos poderes. Por outro lado, o Brasil tem-se revelado muito mais fortemente federal.

Além do federalismo, outra característica que afecta o poder do executivo é o grau de independência ou autonomia dos bancos centrais. Tal independência não se verificou nos casos da Argentina ou do Brasil ao longo dos anos 80. Lijphart (1999, p. 233) afirma que «os bancos centrais que são subservientes em relação ao executivo servem a lógica da concentração do poder da democracia maioritária». No índice desenvolvido por Cukierman, Webb e Neyapti (1992), a Argentina e o Brasil posicionam-se no fundo da escala que mede a independência dos bancos centrais em setenta e um países. Em contrapartida, os Estados Unidos situam-se no topo do *ranking*, juntamente com outros países fortemente federais, como a Alemanha e a Suíça. Este contrapartida, explica parcialmente a inclusão da Argentina e do Brasil na categoria do «federalismo centralizado» definida por Lijphart. Se bem que, ao longo dos anos 90, ambos os países tenham concedido uma crescente

---

<sup>10</sup> No modelo americano, os membros da segunda câmara (o senado) representam o eleitorado *cum* indivíduos dos respectivos estados; estes não representam os interesses corporativos do governo do respectivo estado. O federalismo canadiano, ao contrário do americano, não provém de provisões constitucionais originais, resultando sim da prática histórica. Além disso, embora as províncias não concedam aos seus representantes um mandato indivisível, mantêm um crucial poder de veto, já que a aprovação de quaisquer emendas à constituição requer a unanimidade dos governos provinciais — em contraste com o sistema dos Estados Unidos, em que as emendas podem ser aprovadas por meio de uma maioria de três quartos. Finalmente, o federalismo alemão difere dos dois tipos anteriores ao dotar os *Länder* de competência directa para a decisão política nacional: assim, os *Länder* são representadas *como tais* na segunda câmara federal (*Bundesrat*).

<sup>11</sup> Valerá a pena observar que não me refiro aqui ao federalismo enquanto forma de organização de comunidades étnicas, mas sim de unidades territoriais.

independência aos seus bancos centrais, há apenas uma década os presidentes detinham ainda autoridade suprema sobre as políticas monetárias.

Contudo, seria enganador limitar a análise do presidencialismo sul-americano às suas conexões institucionais. Como fazem notar Von Mettenheim e Rockman (1997, p. 239), se bem que o presidencialismo «proporcione um fórum para que a liderança executiva se eleve acima da balbúrdia dos interesses particulares, esta forma de governo implica também normalmente que os executivos se conciliem, pelo menos em parte, com as reivindicações destes interesses, que são frequentemente expressas na arena legislativa». Porém, «frequentemente» não é o mesmo que «sempre»; na América do Sul os grandes grupos de interesses raramente têm sido representados na arena legislativa. Em vez disso, as pressões corporativas e as intervenções «pretorianas» têm sido frequentemente dirigidas ao executivo em busca de respostas (Huntington, 1968; Collier e Collier, 1991). Tal situação provoca o aumento do número de agentes contingentes, normalmente não institucionais, ao mesmo tempo que reduz o poder de veto de cada um — em consequência da maior dispersão. O executivo, pelo contrário, permanece como um sítio de poder unificado — ao passo que o aparelho de Estado tem sido frequentemente colonizado por grupos sociais. Evidentemente, este quadro só emergiu uma vez restabelecida a democracia e garantida a estabilidade dos presidentes constitucionais. A partir desse momento, como veremos nas páginas que se seguem, o pluralismo de interesses e o poder do executivo têm vindo a aumentar tanto na Argentina como no Brasil.

## ANÁLISE DE CASO: ARGENTINA

### PODERES CONSTITUCIONAIS

Tal como aconteceu em todos os regimes presidencialistas estabelecidos durante o século XIX, a constituição argentina foi uma réplica da americana. Contudo, os seus «pais fundadores» decidiram aumentar os poderes presidenciais de modo a concederem ao chefe do executivo as capacidades necessárias para conduzir o processo do desenvolvimento sócio-económico (Botana, 1977; Mayer e Gaete, 1998). O presidente recebeu assim poderes para introduzir medidas legislativas, remover ou suspender governos provinciais (*intervención federal*) e declarar o estado de sítio (*estado de sitio*). Somados ao desenvolvimento das práticas extraconstitucionais — tais como os repetidos *coups d'état* e o recorrente estado de emergência a partir de 1930 —, estes traços institucionais conduziram ao progressivo fortalecimento do gabinete executivo.

Durante os cinquenta e três anos transcorridos entre 1930 e 1983, o Congresso funcionou apenas durante trinta e um. Os ramos executivo e judicial não deixaram de existir enquanto instituições e puderam preservar uma continuidade

legal<sup>12</sup> e funcional. Se bem que cada golpe militar tenha implicado a destituição do presidente, dos seus ministros e, normalmente, de todos os juizes do Supremo Tribunal, o número de ministros e magistrados não foi alterado. Esta *rutina golpista* induziu um aumento extraconstitucional dos já fortes poderes constitucionais da presidência, uma vez que redundava num mais estreito controlo da administração, enquanto, simultaneamente, impedia a legislatura de institucionalizar qualquer supervisão efectiva — por meio da interdição de eleições e do encerramento do Congresso. Mesmo limitando a análise aos poderes constitucionalmente concedidos, o papel de importância capital historicamente desempenhado pela presidência levou Nino (1992) a rotular o sistema político argentino de hiperpresidencialista. Ironicamente, os poderes presidenciais não tinham ainda alcançado a sua máxima extensão na altura em que Nino cunhou esta categoria por vezes abusivamente utilizada.

Foi só depois de 1989 que a ampla utilização por Menem do poder de decreto «transformou os poderes legislativos do presidente argentino de ‘reactivos’ em ‘potencialmente dominantes’», ao passo que «a classificação baseada na constituição [...] designa correctamente o sistema argentino como ‘reactivo’» (M. Jones, 1997, p. 288). Tal discrepância entre os poderes presidenciais *de jure* e *de facto* seria resolvida pouco depois. Como fizeram notar dois analistas, «a administração do presidente Carlos Menem, que teve início em 1989 e [foi] caracterizada por uma crescente concentração de poderes no ramo executivo, consumou-se na adopção de uma nova constituição em 1994» (Ferreira Rubio e Goretti, 1998, p. 33). A autoridade de decreto, até então delegada ou usurpada, ganhou força e legitimidade através da constitucionalização. Este acontecimento coroou o processo histórico do fortalecimento do poder da presidência.

#### PODERES PARTIDÁRIOS

No que toca ao sistema partidário argentino, não apenas a sua natureza como também a sua própria existência têm sido desde há muito postas em questão (Cavarozzi, 1984; De Riz, 1986). De Riz defendeu esta posição com base no facto de que os partidos nunca se reconheceram uns aos outros como partes legítimas da mesma arena competitiva, adoptando, em vez disso, estratégias que visavam excluir-se mutuamente. Cavarozzi, por seu turno, reconheceu também a fragilidade do sistema partidário, mas defendeu que tal característica coexistia com uma forte identificação dos grupos sociais com os partidos. Mais recentemente, contudo, Mainwaring e Scully (1995) classifica-

---

<sup>12</sup> Os decretos-leis (*decretos-leyes*) emitidos pelos governantes militares seriam numerados segundo a sequência legislativa regular e mais tarde reconhecidos como constitucionalmente válidos pelo Supremo Tribunal.

ram o sistema partidário da Argentina como um sistema institucionalizado, de acordo com quatro critérios: (a) regularidade nos padrões da competição partidária; (b) estabilidade do enraizamento partidário na sociedade; (c) percepção de legitimidade dos partidos como meio de determinar os governantes; (d) solidez da organização partidária. Dentro deste quadro, M. Jones (1997) não se baseou na categoria simplificada de Catterberg (1989) do sistema de dois partidos, mas antes no inovador conceito de Grossi e Gritti (1989, p. 53) de um «sistema a doble partido con intención dominante». Em conformidade, este autor descreveu a Argentina como detentora de um «sistema dominante de dois partidos». McGuire (1995, p. 226), por seu turno, aplica estritamente a tipologia de Sartori para defender que a «Argentina situar-se-á algures entre o ‘multipartidarismo moderado’ e o ‘tipo de dois partidos’», reconhecendo ao mesmo tempo algumas particularidades relacionadas com a forte polarização subcultural — mais do que ideológica.

No que diz respeito ao número efectivo de partidos e à disciplina partidária, a Argentina apresentou entre 1983 e 1989 uma média de 2,5 na primeira categoria e uma qualificação entre «moderada» e «elevada» na segunda (McGuire, 1995; M. Jones, 1997). Chegado o ano 2000, o nível de disciplina partidária não tinha sofrido alteração, mas o número efectivo de partidos aumentara ligeiramente com o aparecimento da Frente por Un País Solidario (a FREPASO, de orientação centro-esquerda). Pela primeira vez desde a introdução da política de massas em 1912, uma coligação genuína governou o país entre 1999 e 2001, se bem que a dinâmica da competição partidária tenha mantido o seu carácter bipolar. É, pois, necessário lançar luz sobre o processo pelo qual o poder presidencial e a actividade congressional se adaptaram um à outra.

De acordo com Mustapic (2000), a relação entre os poderes executivo e legislativo na Argentina deverá ser entendida, em termos constitucionais e históricos, como uma forma de complementaridade sob o lema «liderazgo presidencial, fiscalización parlamentaria». A autora introduz na questão os números avançados por Jones para a disciplina partidária e defende que esta não era uma condição prévia, mas antes um resultado do processo congressional. Os valores que Mustapic apresenta para o governo e a oposição, bem como para a Unión Cívica Radical (UCR, um partido do centro) e o Partido Justicialista (PJ, ou partido peronista), variam ligeiramente, com os primeiros elementos de cada dade a evidenciarem um maior grau de disciplina partidária. Não obstante, a autora reconhece que os presidentes se têm revelado relativamente bem sucedidos na concretização das suas agendas políticas, o que atenua a importância da potencial indisciplina partidária. A competição bipartidária e as regras informais dão prioridade às iniciativas legislativas presidenciais, as quais — ao contrário do que se verifica no Brasil e no Chile — carecem de preferência constitucional. Mustapic conclui a sua análise reconhecendo que a preeminência presidencial se mantém no que toca às políticas gerais, embora os legisladores possuam um amplo espaço de manobra que lhes permite agir

com autonomia relativamente aos seus eleitorados no que respeita a questões particulares — o que acaba por limitar ligeiramente a autoridade presidencial.

A constituição argentina estabelece que os ministros não fazem parte do poder executivo. Funcionam como conselheiros do presidente e são nomeados ou demitidos por ele, a quem respondem pelas suas acções. Os ministérios não existem como corpo colectivo, se bem que a reforma de 1994 tenha instituído a figura de um chefe do gabinete de ministros, que é designado pelo presidente, mas que pode ser demitido por maioria absoluta de cada câmara. Este gabinete não parece ter alterado até ao momento a posição do presidente como *primus solus* — nem é provável que tal venha a acontecer no futuro próximo.

#### O FEDERALISMO E OUTRAS CARACTERÍSTICAS

Jones (1997, p. 290) faz notar que, «entre 1983 e 1994, a combinação de três (sob Alfonsín) e depois cinco (sob Menem) principais factores partidários e institucionais tornaram o presidente argentino extremamente poderoso: (1) um contingente legislativo partidário amplo e relativamente bem disciplinado; (2) a forte posição do governo federal face às províncias; (3) fortes poderes de veto e de veto parcial; (4) a capacidade de emitir decretos de necessidade urgente (Menem); (5) um Supremo Tribunal co-designado (Menem)». Na primeira parte desta secção consideraremos os factores 2 e 5, uma vez que os restantes foram já anteriormente examinados.

Na Argentina, o governo federal tem-se revelado historicamente mais forte do que os governos provinciais. Se bem que a Argentina ocupe a posição do segundo país mais federal da América do Sul, os valores que apresenta para as receitas do governo central face às dos governos provinciais são muito mais elevados do que os do Brasil — do mesmo modo, as despesas governamentais são ligeiramente mais elevadas (Garman, Haggard e Willis, 1999). A autonomia limitada dos governos provinciais tornou-se um factor crucial no processo de fortalecimento dos poderes presidenciais (M. Jones, 1997). Além disso, a reforma constitucional de 1994, que trouxe consigo a possibilidade de reeleição presidencial, minou também o poder político até então nas mãos dos governos provinciais<sup>13</sup>. Enquanto alguns analistas, como Jones, consideram que esta reforma poderá reduzir no futuro o alcance da autoridade presidencial, tal não se verificou durante o segundo mandato de Menem.

Larkins (1998) analisa a subordinação do Supremo Tribunal ao executivo e atribui-a às características «delegativas» da democracia argentina. Seguin-

---

<sup>13</sup> Esta reforma chegou mesmo a alterar as regras das eleições presidenciais. O novo sistema estabelece uma eleição popular e directa, o que dilui em grande medida o poder anteriormente detido pelas províncias através da sua sobre-representação no colégio eleitoral, a instituição que elegia o presidente.



do a perspectiva de O'Donnell (1994), o autor defende que a falta de imparcialidade da maior parte dos juízes, a par do amplo alcance institucional da sua autoridade, se deve às características deste tipo de regime presidencialista. Pelo contrário, poderíamos defender que o controlo de Menem sobre o poder judicial se apoia em medidas institucionais, bastante semelhantes às que foram tentadas por Franklin Roosevelt e por outros presidentes americanos posteriores com vista a ampliarem o Tribunal e a evitarem desse modo que este bloqueasse as suas iniciativas políticas. Não restam dúvidas, contudo, de que a subordinação dos juízes do Tribunal ao executivo foi uma realidade durante a presidência de Menem; porém, isto ficou a dever-se ao estado de emergência económica e à percepção de que o presidente era o único capaz de fazer frente a essa situação. A prova de que a subordinação não é um traço necessário do regime reside no facto de que o presidente de la Rúa, quando eleito em 1999, governou sem alterar a composição do Tribunal e não tentou sequer mudar os seus membros.

Quanto à utilização de mecanismos complementares com vista a estimular a participação de outros actores sociais, tais como a concertação sócio-económica, a democracia argentina exhibe um fraco desempenho. Haggard e Kaufman (1995, p. 341) fizeram notar que, como regra geral, «a fragilidade organizacional dos agentes relevantes, incluindo tanto os grupos de interesses como os partidos», dificulta muito a concertação — aumentando desse modo a capacidade do executivo para decidir por si só. Na Argentina, a fragilidade organizacional e o pluralismo eram mais evidentes ao nível dos grupos de interesses — especialmente os do campo económico —, ao passo que no Brasil eram os partidos que se apresentavam altamente fragmentados e organizacionalmente frágeis.

Ao longo dos anos 80, e especialmente dos anos 90, o pluralismo de interesses económicos organizados aumentou (Acuña, 1995) e os sindicatos tornaram-se progressivamente mais fracos e fragmentados. A concertação pluralista fracassou durante a administração de Alfonsín (Portantiero, 1987) e foi informalmente alcançada durante a de Menem (Etchemendy e Palermo, 1998). O chamado «corporativismo» da Argentina evoluiu mais para um sistema pluralista de *lobbying* oligopolista do que para um sistema tradicional ou neocorporativista (Ducatenzeiler, 1990). Sendo sempre o mais forte lugar de poder, o executivo é também o alvo prioritário dos grupos de interesses — ao contrário do que acontece nos Estados Unidos, onde o Congresso e os seus comités oferecem atraentes oportunidades para o exercício de influências.

## ANÁLISE DE CASO: BRASIL

### PODERES CONSTITUCIONAIS

A concentração de poderes na presidência brasileira tem também as suas raízes no século XIX. A partir de 1889, a república, enquanto herdeira de um

império, foi marcada pelo papel central do chefe do governo em relação à legislatura. Todavia, e tal como aconteceu na Argentina, a história política brasileira conheceu um momento de viragem em 1930. A ascensão de Getúlio Vargas à presidência conduziu a uma relação populista, directa, entre o Estado e a maior parte dos actores sociais num país que — ao contrário da Argentina — não tinha ainda desenvolvido uma sociedade civil estruturada. O efémero *Estado Novo*, cujos dispositivos institucionais foram mantidos pelos governos de 1946-1964 (Stepan, 1989) e pelo regime autoritário burocrático entre 1964 e 1985 (Skidmore, 1989), contribuiu para a centralização do poder simultaneamente no Estado e, dentro do Estado, no executivo — como aconteceu na maior parte dos países da América do Sul. Contudo, quando comparado com ditaduras semelhantes e contemporâneas (por exemplo, as da Argentina, Uruguai, Grécia, Espanha e Portugal), o domínio militar brasileiro apresentou uma particularidade notável: a coexistência entre um executivo autoritário, não eleito, um congresso funcional — se bem que fraco — e eleições locais populares indirectas. Por muito controladas que estas eleições fossem, estas instituições haveriam de condicionar o processo de democratização e as suas consequências institucionais.

A continuidade da actividade congressional foi paralela, durante o domínio militar, à sobrevivência das elites tradicionais (Hagopian, 1996). O Congresso era um canal que permitia aos proprietários rurais manter vivas práticas de patronato e intimidação que os seus representantes salvaguardavam conferindo à assembleia nacional uma posição particularista. O lento processo de liberalização posto em marcha em 1974 conduziria, finalmente, à eleição indirecta, parlamentar, de Tancredo Neves em 1985, um político popular que poderia também ter ganho uma eleição directa. Contudo, o súbito falecimento de Tancredo antes da tomada de posse deixou o vice-presidente eleito, José Sarney, um político conservador, no papel de factótum do processo democrático. A reforma da constituição seria em breve considerada pela maior parte dos actores políticos uma disposição necessária ao estabelecimento de uma distinção clara relativamente ao passado.

A reforma constitucional de 1988 concedeu aos presidentes brasileiros a mais forte autonomia institucional em toda a América Latina (Shugart e Carey, 1992; Shugart e Mainwaring, 1997)<sup>14</sup>. Esta autonomia compreende não apenas poderes reactivos, como também proactivos, e fornece mais recursos ao executivo do que a anterior constituição (se bem que esta tenha também estabelecido alguns sólidos poderes presidenciais). O presidente é autorizado a promulgar legislação por sua própria iniciativa (*medidas provisórias com força de lei*) «em caso de relevância e urgência» (artigo 62 da Constituição). Como sustenta Power (1999), o «transplante» dos *provvedimenti provvisori* italianos

---

<sup>14</sup> Em termos de poderes legislativos, os presidentes brasileiros foram apenas superados pela presidência chilena sob a Constituição de 1925.

de um regime parlamentar para um sistema presidencial despojou virtualmente a assembleia de recursos para controlar o executivo. O presidente possui também prerrogativas exclusivas relativamente à determinação do orçamento e à legislação fiscal, detendo ainda o direito de exigir procedimentos de urgência na apresentação a votação das leis (Mainwaring, 1997; Power, 1999; Figueiredo e Limongi, 2000). O resultado, faz notar Tavares (1998, p. 271), «consiste em que o espaço de poder do presidente nesta matéria torna-se praticamente ilimitado».

Power (1999, p. 222) enfatiza a continuidade da tradição política brasileira segundo a qual «o executivo age e a legislatura reage». A impugnação que conduziu à condenação de Collor de Melo deve ser entendida mais como uma aberração do que como uma mudança do sistema. Durante o período democrático que teve início em 1985, «os executivos pegaram naquilo que era já uma delegação ampla e tentaram expandi-la ainda mais» com grande sucesso (Power, 1999, p. 224). Depois de termos analisado nesta secção a base constitucional de uma tão ampla delegação, debruçemo-nos agora sobre os determinantes partidários da sua posterior expansão.

#### PODERES PARTIDÁRIOS

O sistema partidário brasileiro tem sido classificado como «imaturado» devido ao seu grau de institucionalização quase nulo (Mainwaring e Scully, 1995). Mainwaring (1995, p. 354) chega ao ponto de defender que o Brasil «pode ser um caso único no mundo de subdesenvolvimento partidário», já que os seus partidos são caracterizados pela «fragilidade, pelo carácter efémero, pelo fraco enraizamento na sociedade e pela autonomia de que os políticos dos partidos *catch-all* usufruem no que diz respeito aos seus partidos». Além disso, a fragmentação do sistema partidário agravou-se desde o estabelecimento da Nova República, levando a um aumento do número efectivo dos partidos legislativos de 3,2 em 1985 para 6,9 em 1997 — aumento esse que atingiu o ponto mais alto em 1992, com uns notáveis 9,4 (Amorim Neto, 1998). Por outro lado, a polarização não tem sido significativa em termos ideológicos tradicionais. Contudo, tem-se revelado moderadamente significativa a partir de 1990, o ano da primeira votação presidencial em que Collor de Melo derrotou o líder trabalhista Lula, e ao longo da subsequente administração do primeiro até à sua impugnação.

Tomando em consideração mais o nível dos actores do que o nível sistémico, Mainwaring (1990, p. 5) faz notar que «a natureza extremamente solta dos partidos brasileiros contribuiu para os problemas causados pela situação de minoria permanente dos partidos dos presidentes. Os presidentes não podiam sequer contar com o apoio dos próprios partidos, e muito menos com o dos outros partidos que tinham ajudado a elegê-los.» Se bem que estas afirmações de Mainwaring estejam em conformidade com uma série de análises

acadêmicas — entre as quais se contam as de Sartori (1994) e de Linz e Valenzuela (1994) — e tenham entretanto conquistado uma ampla aceitação, investigações recentes colocam-nas seriamente em questão. Figueiredo e Limongi (2000) demonstraram que a disciplina partidária é atualmente elevada no Congresso brasileiro — cerca de 85,6% para a coligação presidencial<sup>15</sup>. Devido a variáveis institucionais, «a disciplina partidária é imposta na arena legislativa» (Figueiredo e Limongi, 2000, p. 152); Mustapic defende um argumento semelhante para o caso argentino. Por outras palavras, «variáveis internas ao processo de decisão neutralizam os efeitos previstos pela ênfase dada aos sistemas de representação e governação» (Figueiredo, 2000, p. 20).

A combinação entre presidencialismo e multipartidarismo tem sido normalmente considerada problemática para a estabilidade e governabilidade democráticas (Mainwaring, 1993). Contudo, esta combinação tornou-se não apenas predominante, como sustentável, em toda a América Latina. O problema foi aparentemente ultrapassado por meio do expediente das coligações governamentais. O governo de coligação é um dos recursos a que os presidentes dos sistemas multipartidários lançam mão para obterem apoio no Congresso (Abranches, 1988; Deheza, 1997; Mainwaring, 1997; Chasquetti, 2000). Contudo, num sistema presidencialista o governo de coligação não é idêntico a uma coligação parlamentar: no Brasil, «por decisão solitária, o presidente compõe ou recompõe o ministério. E, precisamente porque a presidência se define como uma entidade extrapartidária ou superpartidária, os partidos e seus representantes parlamentares não se consideram, em regra, vinculados ao presidente nem responsáveis pelo seu governo» (Tavares, 1998, p. 261). Este fenómeno levou Abranches (1988) a definir o presidencialismo brasileiro como «imperial» e simultaneamente — mas não contraditoriamente — a rotulá-lo de «presidencialismo de coalizão». Neste tipo de «presidencialismo de coligação», o presidente torna-se simultaneamente «árbitro» e «alvo» das divergências entre os partidos — e, eventualmente, as regiões — que constituem a coligação. Como Ames (1995, p. 333) faz notar num estudo pormenorizado, «já que no Brasil o executivo controla a maior parte dos programas de propaganda, as boas relações com o presidente são um must».

Mainwaring (1997, pp. 75-80) explicou o modo como «um governo multipartidário de um sistema parlamentar difere de três maneiras de um governo presidencial multipartidário. Em primeiro lugar, os presidentes têm geralmente mais liberdade do que os primeiros-ministros para demitirem ministros e reorganizarem o seu gabinete [...] Em segundo lugar, [nos sistemas parlamentares] os legisladores individuais estão mais ou menos obrigados a apoiarem o governo, a não ser que os seus partidos decidam abandonar a aliança governamental [...] Em terceiro lugar, [nos sistemas

---

<sup>15</sup> Ao analisarem as votações parlamentares entre 1989 e 1998, os autores descobriram que a disciplina partidária oscilou entre os 85,0% (para o PMDB) e os 98,4% (para o PT). Tais valores denunciam um grau de disciplina partidária muito mais elevado do que o anteriormente previsto (Figueiredo e Limongi, 2000, pp. 159).

parlamentares] os próprios partidos são co-responsáveis pela governação.» As coligações presidenciais são mais instáveis, menos «justas» e menos «compulsivas» — tanto para o presidente como para cada um dos partidos participantes — do que os seus equivalentes parlamentares (Amorim, 1998; Altman, 2000). Isto verifica-se porque, enquanto as segundas dependem essencialmente de regras institucionais, as primeiras dependem de uma combinação entre as regras institucionais e o comportamento dos agentes.

Mainwaring (1997, p. 80) afirma, com razão, que, «independentemente do sistema de governo, a indisciplina partidária é inimiga da formação de coligações estáveis». Contudo, os novos dados de Figueiredo e Limongi sobre os elevados níveis de disciplina partidária mostram que as coligações presidenciais apoiaram de modo efectivo as iniciativas presidenciais. Este apoio foi encorajado pelos poderes legislativos presidenciais (e não apesar deles), que o presidente utilizou de modo a controlar, e não a contornar, o processo legislativo. No que respeita à estrutura do executivo, o presidente desempenha o papel central e reserva normalmente uma parte positivamente desproporcionada do gabinete e dos ministérios mais importantes quer para o seu partido, quer para funcionários que respondem unicamente perante ele (Deheza, 1997; Altman, 2000). Isto acontece não obstante os ministros fazerem formalmente parte do poder executivo. Por estes meios, os presidentes brasileiros têm desenvolvido ao longo da última década uma estratégia mais cooperativa do que conflitual face ao Congresso. Mainwaring (1997, p. 74) chegou mesmo a defender que «a diversidade dos partidos representados no gabinete obedecia a uma lógica mais próxima da democracia consociativa do que maioritária». Não obstante, os presidentes não renunciaram às suas preeminentes atribuições. Como Figueiredo e Limongi (2000) fazem notar, no Brasil o presidente controla a agenda legislativa. Esta afirmação contradiz o argumento de Tsebelis sobre o presidencialismo, mas surge em conformidade com a perspectiva defendida no presente artigo.

Uma manifestação do poder do executivo brasileiro é o exemplo repetido de um presidente que, não tendo sido eleito como tal, mas como vice-presidente, pôde, ainda assim, levar até ao fim o período constitucional sem inconveniências de maior. Ainda que carecessem de apoio popular e de uma maioria automática no Congresso, tanto José Sarney como Itamar Franco foram capazes de desempenhar as suas tarefas constitucionalmente prescritas de um modo regular. A situação destes dois presidentes assemelha-se de algum modo à do americano Gerald Ford; contudo, no caso americano nunca se considerou que a democracia americana pudesse ser colocada em perigo devido a um procedimento constitucional que, na maior parte dos casos da América Latina, fora anteriormente entendido como muito mais arriscado.

#### O FEDERALISMO E OUTRAS CARACTERÍSTICAS

A importância do federalismo na política brasileira é maior do que em qualquer outro país do continente. Segundo Tavares (1998, p. 174), «foi

[...] o federalismo, e não a república, a ideia força que, associada ao ressentimento do escravismo contrariado, derrubou o império». Se bem que o federalismo brasileiro seja mais *institucional* do que *contratual* — constituindo esta última uma característica dos Estados Unidos, bem como da Argentina — e possua por isso uma natureza constitucional, e não preexistente, a indissolubilidade do Estado federal não tem sido desafiada na prática.

A força do federalismo brasileiro torna-se aparente quando examinamos alguns valores-chave. Por exemplo, o Brasil é o único país da América Latina no qual os valores totais tanto das receitas como das despesas fiscais do governo são mais elevados ao nível subnacional do que ao nível central (Garman, Haggard e Willis, 1999). Como corolário, o governo central controla menos de metade do total dos recursos públicos. Esta característica da política brasileira, ao contrário daquelas que marcam o sistema e a disciplina partidários, exerce claramente uma influência negativa sobre o poder presidencial. Não obstante, alguns autores têm sublinhado o «carácter executivo-cêntrico» do federalismo brasileiro para o distinguirem do americano (von Mettenheim, 1997b).

Apesar da força da presidência brasileira, especialmente quando comparada com presidências separacionistas, como a americana, o federalismo brasileiro constitui uma das principais restrições ao poder presidencial (Mainwaring e Samuels, 2000). Se, por um lado, o forte federalismo minou o poder presidencial, por outro, a centralização burocrática contribuiu para fortalecer o poder da presidência — se bem que com assentimento legislativo (Mainwaring, 1997). Amorim Neto (1998, p. 181) afirma que, «dado que a legislatura brasileira, em particular, e as legislaturas da América Latina, em geral, são mais fracas do que o Congresso americano em termos de capacidade de supervisão, uma estratégia presidencial de engrandecimento burocrático, visando contornar os constrangimentos partidários, apresenta mais probabilidades de ser bem sucedida naqueles países do que nos Estados Unidos». A expansão do aparelho burocrático do Estado e o controlo sobre o mesmo passam a ser formas alternativas de os presidentes levarem a cabo estratégias não estatutárias ou não partidárias<sup>16</sup>. Este processo, bem como as suas consequências, foram igualmente descritos por Alimonda (1998, p. 145-146, *italicos meus*): «Um perfil de actuação estatal que, ao mesmo tempo que se automutila como estrutura e se retira das suas funções reguladoras, adopta *um estilo decisional altamente centralizado* [...] Esta centralização [...] implica, inclusivamente, *um reforço do predomínio do poder executivo sobre o legislativo e o judicial*. Assim, o processo de reforma do Estado acaba por reforçar vícios tradicionais da cultura política latino-americana.»

---

<sup>16</sup> É também esta a conclusão a que chega Milkis (1993) no que diz respeito às estratégias dos presidentes americanos desde o *new deal*. Contudo, o Congresso americano continua a ser muito mais forte do que os seus equivalentes da América Latina.

RECAPITULAÇÃO

Para pôr o assunto sucintamente, os já fortes poderes constitucionais dos presidentes que aqui analisamos foram recentemente fortalecidos por meio de reformas constitucionais na Argentina (1994) e no Brasil (1988 e 1997). Por outro lado, os poderes partidários são notavelmente fortes na Argentina e, em menor grau, no Brasil. Finalmente, não existem no Brasil e na Argentina (com a exceção dos estados brasileiros mais poderosos e de alguns governadores argentinos) outros agentes de veto relevantes. O quadro n.º 3 mostra as capacidades do executivo em relação às de outros agentes de veto significativos.

Capacidades do executivo face a outros agentes de veto numa amostra de países

[QUADRO N.º 3]

Agentes de veto	Presidência concentracionista: tipo ideal	Argentina	Brasil	EUA (presidência separacionista)	RU (governo ministerial)	Itália (parlamentarismo de coligação)
Estabilidade do executivo . . . . .	Alta	Alta	Alta	Alta	Média	Baixa
Número (a) (agentes significativos*)	Baixo	Baixo	Médio	Alto	Baixo	Alto
Congruência (b) (outros agentes*) .	Alta	Média	Média	Média	Alta	Baixa
Coesão (b) do executivo* . . . . .	Alta	Alta	Média	Média	Alta	Baixa
Coesão (c) (outros agentes) . . . . .	Baixa	Média	Baixa	Média	Alta	Baixa
Determinação da agenda (d) pelo executivo . . . . .	Alta	Alta	Alta	Média	Alta	Baixa

(a) Com exceção do executivo. *Baixo* oscila entre 1 e 2, *médio* entre 3 e 4 e *alto* a partir de 5.

(b) Pela negativa, distância ideológica ou de valores entre os agentes de veto (congruência mais alta = menor distância).

(c) Coesão interna dos agentes de veto (em média).

(d) Capacidade para estabelecer a agenda pública e/ou iniciar legislação.

\* *Outros agentes* refere-se a agentes institucionais (a assembleia, a magistratura, os estados ou províncias dos países federais) e não institucionais (partidos, grupos de interesses e, excepcionalmente, forças militares, como as chilenas), tal como é desenvolvido no texto que acompanha o quadro.

**Nota:** Os critérios relativos às categorias e à qualificação dos países são indicados ao longo do presente artigo.

O fortalecimento generalizado dos poderes presidenciais na América Latina ao longo das duas últimas décadas ficou principalmente a dever-se às estratégias adoptadas pelos presidentes para gerirem a crise económica e procederem a reformas estruturais. Tirando partido de uma tradição de executivos fortes, muitos chefes de governo procuraram desenvolver as suas capacidades para formularem e promulgarem medidas técnicas por meio de



planificações confidenciais, evitando desse modo o debate público e legislativo. Contudo, nos casos em que o consenso era considerado necessário, os presidentes revelaram-se normalmente capazes de estabelecerem coligações de apoio às suas políticas.

De tempos a tempos, entre 1983 e 2000<sup>17</sup>, tanto os presidentes da Argentina como os do Brasil viram as suas políticas bloqueadas por governadores e congressos. Contudo, tais bloqueios nem sempre afectaram a capacidade de liderança dos presidentes. Mesmo no que diz respeito à mais obstrutiva área da política interna — o domínio constitucional —, Menem e Cardoso lograram proceder à reforma das constituições dos respectivos países, o que possibilitou a reeleição de ambos, anteriormente proibida. Uma vez que as constituições escritas são, reconhecidamente, um aspecto consensual dos regimes políticos, tendo em conta as supermaiorias normalmente necessárias para a aprovação de quaisquer emendas às mesmas (Lijphart, 1999), os casos da Argentina e do Brasil demonstram quão frágil era esta restrição nestes dois países — de facto, revelou-se incapaz de impedir concentrações de poder de tipo maioritário. O facto de ambos os presidentes terem conseguido a reforma constitucional e, subsequentemente, a própria reeleição é revelador do modo como o poder político se encontra efectivamente — e crescentemente — concentrado nas mãos dos presidentes.

Alguns observadores mantêm a tese contrária, ou seja, que os gabinetes presidenciais não estão a concentrar poder de modo crescente, mas antes a cedê-lo aos seus parceiros de coligação. Thibaut (1998), por exemplo, num estudo onde compara a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai, defende que apenas a Argentina sob a administração de Menem pode ser considerado um caso de supremacia presidencial, enquanto todos os outros países deverão antes ser entendidos como exemplos de relações «coordenadas», e não «subordinadas», entre a presidência e os outros agentes, dada a necessidade do presidente de chegar a acordo com os partidos parlamentares (v. também Lanzaro, 2000). Contudo, a estar correcto o meu argumento, o presidencialismo de coligação constitui precisamente uma expressão da concentração de poderes no executivo, mais do que o contrário. E isto acontece porque, num presidencialismo separacionista como o americano, as coligações são não apenas desnecessárias, como também contraditórias, já que envolvem uma ligação entre ambos os ramos do governo — e não a separação dos mesmos. Os presidentes da América do Sul estabelecem coligações de modo a poderem governar eficientemente, e não como meio de dispersão de poderes. A *subordinação*, por assim dizer, é alcançada por meio da *coordenação*. Enquanto na maior parte das democracias parlamentares a formação de coligações surge como resposta funcional à lógica do sistema — como um meio de estabelecer

---

<sup>17</sup> Este artigo foi escrito antes dos acontecimentos argentinos de Dezembro de 2001.

um governo e de o pôr em funcionamento —, na maior parte das democracias presidencialistas as coligações revestem-se mais de motivações estratégicas do que funcionais, permitindo aos partidos participantes retirar vantagens dos recursos que apenas o executivo detém.

Significativamente, Shugart e Mainwaring (1997) afirmam que a fragmentação do sistema partidário constitui um factor-chave para explicar o desempenho dos regimes presidencialistas. Na viragem do século tanto a Argentina como o Brasil deixaram para trás qualquer formato bipartidário (anterior ou não), apresentando, sem excepção, governos de coligação. Contudo, a presidência não parece ter visto diminuído o seu controlo sobre a política ou as políticas. Pelo contrário, tem-se assistido ao enfraquecimento do impacto negativo da fragmentação do sistema partidário sobre o poder presidencial, um fenómeno que é consolidado pela dinâmica bipolar da competição partidária.

A fechar, gostaria de fazer uma referência mais geral às democracias presidencialistas da América Latina. Na última década do século xx, os países do continente dividiam-se em três grupos distintos: num dos extremos encontravam-se o Peru e a Venezuela; no extremo oposto, o Chile e o Uruguai. Algures entre uns e outros situavam-se os dois países que defini como presidências concentracionistas. Onde estão, pois, as *democracias delegativas*? Se o rótulo continuar a ser útil, o mais provável é que defina mais os regimes que permitiram a Fujimori e a Chávez tornarem-se presidentes do que aqueles que produziram um Menem ou um Collor de Mello. De facto, a Argentina e o Brasil evidenciam um grau significativo de institucionalização de regime — mesmo que «outro», para parafrasear O'Donnell (1996). Em contrapartida, o Peru e a Venezuela passaram por um processo de crescente desinstitucionalização, ao passo que o Chile e o Uruguai se situam plausivelmente algures no *continuum* que liga o presidencialismo separacionista ao presidencialismo concentracionista. Será necessário proceder a novas análises empíricas que permitam desenvolver ou rejeitar a tipologia qualitativa que aqui proponho; a minha esperança, contudo, é que esta tipologia possa contribuir para orientar futuras investigações.

#### BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio H. H. de (1988), «Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro», in *Dados*, 31 (1), pp. 5-33.
- ACUÑA, Carlos H. (1995), «Interesses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual (o sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)», in Carlos H. Acuña (ed.), *La Nueva Matriz Política Argentina*, Nueva Buenos Aires, Visión.
- ALIMONDA, Héctor (1998), «El Mercosur y la democracia en Brasil», in *Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), 12-13.

- ALTMAN, David (2000), «Coalition formation and survival under multiparty presidential democracies in Latin America: between the tyranny of the election calendar, the irony of ideological polarization, and inertial effects», in *LASA 2000 Congress*, 16-18 de Março, Miami (Flórida).
- AMES, Barry (1995), «Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress», in *The Journal of Politics*, 57 (2).
- AMORIM NETO, Octavio (1998), *Of Presidents, Parties and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers*, tese de doutoramento, San Diego, Universidade da Califórnia.
- BLONDEL, Jean, e COTTA, Maurizio (1996), *Party and Government. An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, Londres, Macmillan Press, Ltd.
- BOTANA, Natalio (1977), *El Orden Político en la Argentina Moderna*, Buenos Aires, Instituto di Tella.
- CAREY, John M., e SHUGART, Matthew S. (1998), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CATTERBERG, Edgardo (1989), *Los Argentinos frente a la Política*, Buenos Aires, Planeta.
- CAVAROZZI, Marcelo (1984), «Los partidos argentinos. Subculturas fuertes, sistema débil», art. preparado para o seminário *Political Parties and Redemocratization in the Southern Cone*, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- CHASQUETTI, Daniel J. (2000), «Democracia, multipartidismo y coaliciones. Evaluando la difícil combinación», in *LASA 2000 Congress*, 16-18 de Março, Miami (Flórida).
- CHEIBUB, José A., e LIMONGI, Fernando (2000), «Where is the difference? Parliamentary and presidential democracies reconsidered», in *XVIIIth World Congress of Political Science*, IPSA, 1-5 de Agosto, Cidade do Quebecue.
- COLLIER, Ruth B., e COLLIER, David (1991), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Nova Jérсия, Princeton University Press.
- CUKIERMAN, Alex, WEBB, Steven B., e NEPAYTI, Bilin (1992), «Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes», in *The World Bank Economic Review*, 6 (3), pp. 353-398.
- DAHL, Robert A. (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- DE RIZ, Liliana (1986), «Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay», in *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 25 (100).
- DEHEZA, Grace I. (1997), *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*, tese de doutoramento, Florença, European University Institute.
- DUCATENZEILER, Graciela (1990), «Social concertation and democracy in Argentina», in Diane Ethier (ed.), *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, Houndmills, Hampshire, Macmillan.
- EATON, Kent (2000), «Parliamentarism versus presidentialism in the political arena», in *Comparative Politics*, 32 (3), pp. 355-376.
- ETCHEMENDY, Sebastián, e PALERMO, Vicente (1998), «Conflicto y concertación. Gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1984-1995)», in *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 37 (148).
- FERREIRA RUBIO, Delia, e GORETTI, Matteo (1998), «When the president governs alone: the *decretazo* in Argentina, 1989-93», in John M. Carey e Matthew S. Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina C. (2000), «Government performance in multiparty presidential systems: the experiences of Brazil», in *XVIIIth World Congress of Political Science*, IPSA, 1-5 de Agosto, Cidade do Quebecue.
- FIGUEIREDO, Argelina C., e LIMONGI, Fernando (2000), «Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil», in *Comparative Politics*, 32 (2).

- GARMAN, Christopher, HAGGARD, Stephan, e WILLIS, Eliza (1999), «The politics of decentralization in Latin America», in *Latin America Research Review*, 34 (1), pp. 7-56.
- GROSSI, María, e GRITTI, Roberto (1989), «Los partidos frente a una democracia difícil. La evolución del sistema partidario en la Argentina», in *Crítica y Utopía*, 18.
- HAGGARD, Stephen, e KAUFMAN, Robert R. (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Nova Jérсія, Princeton University Press.
- HAGOPIAN, Frances (1996), *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- JONES, Charles O. (1997), «The American presidency: a separationist perspective», in Kurt von Mettenheim (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- JONES, Mark P. (1997), «Evaluating Argentina's presidential democracy: 1983-1995», in Scott Mainwaring e Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KATZ, Richard S. (1987), *Party-Governments: European and American Experiences*, Berlín, Walter de Gruyter.
- KATZ, Richard S. (1999), *Multi-Level Party Systems: Europeanisation and the Reshaping of National Political Representation*, org. Stefano Bartolini, Florença, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 16-18 de Dezembro.
- LANZARO, Jorge (2000), «El presidencialismo pluralista en la 'segunda' transición (1985-1996)», in Jorge Lanzaro (ed.), *La «Segunda» Transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en Un Tiempo de Reformas*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- LARKINS, Christopher (1998), «The judiciary and delegative democracy in Argentina», in *Comparative Politics*, 30 (4).
- LIJPHART, Arend (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press.
- LIJPHART, Arend (1995), *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-seven Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- LIJPHART, Arend (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- LINZ, Juan J. (1990a), «The perils of presidentialism», in *Journal of Democracy*, 1 (1).
- LINZ, Juan J. (1990b), «The virtues of presidentialism», in *Journal of Democracy*, 1 (4).
- LINZ, Juan J., e VALENZUELA, Arturo (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- MAINWARING, Scott (1990), *Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective* Kellogg Institute WP, University of Notre Dame, 41.
- MAINWARING, Scott (1993), «Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination», in *Comparative Political Studies*, 26 (2).
- MAINWARING, Scott (1995), «Brazil. Weak parties, feckless democracy», in Scott Mainwaring e Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott (1997), «Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil», in Scott Mainwaring e Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MAINWARING, Scott, e SAMUELS, David (2000), «Federalism, constraints on the central government, and economic reform in democratic Brazil», art. preparado para o *LASA 2000 Congress*, Miami.
- MAINWARING, Scott, e SCULLY, Timothy (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott, e SHUGART, Matthew S. (1997), «Conclusion: presidentialism and the party system», in Scott Mainwaring e Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

- MAYER, Jorge A., e GAETE, Alejandra (1998), «La República vacía (genealogía del presidencialismo argentino)», in Hipólito Orlandi (org.), *Las Instituciones Políticas de Gobierno*, Buenos Aires, EUDEBA
- MCGUIRE, James W. (1995), «Political parties and democracy in Argentina», in Scott Mainwaring e Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- METTENHEIM, Kurt von (1997a), «Presidential institutions and democratic politics», in Kurt von Mettenheim (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- METTENHEIM, Kurt von (1997b), «Brazilian presidentialism: shifting comparative perspectives from Europe to the Americas», in Kurt von Mettenheim (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- METTENHEIM, Kurt von, e ROCKMAN, Bert A. (1997), «Presidential institutions, democracy, and comparative politics», in Kurt von Mettenheim (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- MILKIS, Sidney M. (1993) *The President and the Parties. The Transformation of the American Party System since the New Deal*, Oxford, Oxford University Press.
- MUSTAPIC, Ana M. (2000), «Oficialistas y diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina», in *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 25 (156).
- NINO, Carlos (1992), «El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia», in Carlos Nino et al., *El Presidencialismo Puesto a Prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- NOHLEN, Dieter, e FERNÁNDEZ, Mario (1998), «El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas», in Dieter Nohlen e Mario Fernández (eds.), *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- O'DONNELL, Guillermo (1994), «Delegative democracy», in *Journal of Democracy*.
- O'DONNELL, Guillermo (1996), «Otra institucionalización», in *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, 1.
- O'DONNELL, Guillermo (1998), «Accountability horizontal», in *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 8.
- PORTANTIERO, Juan C. (1987), «La concertación que no fue: de la ley Mucci al Plan Austral», in José e Juan C. Portantiero (eds.), *Ensayos sobre la Transición Democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Pontusur.
- POWER, Timothy J. (1998), «The Pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil», in John M. Carey e Matthew S. Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RIGGS, Fred W. (1994), «Conceptual homogenization of a heterogeneous field. Presidentialism in comparative perspective», in Mattei Dogan e Ali Kazancigil (eds.), *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*, Oxford, Blackwell.
- ROCKMAN, Bert A. (1997a), «The performance of presidents and prime ministers and of presidential and parliamentary systems», in Kurt von Mettenheim (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- ROCKMAN, Bert A. (1997b), «Institutions, democratic stability, and performance», in Metin Heper, Ali Kazancigil e Bert A. Rockman (eds.), *Institutions and Democratic Statecraft*, Boulder (Colorado), Westview Press.
- SARTORI, Giovanni (1994), «Neither presidentialism nor parliamentarism», in Juan J. Linz e Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- SHUGART, Matthew S., e CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nova Iorque, Cambridge University Press.

- SHUGART, Matthew S., e MAINWARING, Scott (1997), «Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of debate», in Scott Mainwaring e Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SKIDMORE, Thomas E. (1989), «Brazil's slow road to democratization: 1974-1985», in Alfred Stepan (ed.), *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- SONDRON, Paul C (1990), «Intellectual, political culture and the roots of the authoritarian presidency in Latin America», in *Governance. An International Journal of Policy and Administration*, 3 (4), pp. 416-437.
- STEPAN, Alfred (1989), *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- TAVARES, José A. G. (1998), «Sociedade e Estado no Brasil: formação, presente e perspectivas», in José A. G. Tavares e Raúl E. Rojo (orgs.), *Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- THIBAUT, Bernhard (1998), «El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada», in Dieter Nohlen e Mario Fernández (eds.), *El Presidencialismo Renovado*, (eds.) *Instituciones y Cambio Político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- TSEBELIS, George (1994), «The Power of the European Parliament as a conditional Agenda Setter», in *American Political Science Review*, 88 (1), pp. 128-142.
- TSEBELIS, George (1995), «Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism», in *British Journal of Political Science*, 25, pp. 289-325.
- TSEBELIS, George (1999), «Veto players and law production in parliamentary democracies: an empirical analysis», in *American Political Science Review*, 93 (3), pp. 591-608.
- WEAVER, R. K., e ROCKMAN, Bert A. (1993a), «When and how do institutions matter?», in R. K. Weaver e Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, D. C., The Brookings Institution.
- WEAVER, R. K., e ROCKMAN, Bert A. (1993b), «Assessing the effects of institutions», in R. K. Weaver e Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, D. C., The Brookings Institution.