

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

LAURA DE SOUZA LEQUAIN

**CAPACIDADE GOVERNATIVA NOS PAÍSES ANDINOS: GOVERNANÇA E
GOVERNABILIDADE DE 1990 A 2003**

Porto Alegre
Dezembro de 2011

LAURA DE SOUZA LEQUAIN

CAPACIDADE GOVERNATIVA NOS PAÍSES ANDINOS: GOVERNANÇA E
GOVERNABILIDADE DE 1990 A 2003

Monografia de graduação apresentada junto ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Duarte

Porto Alegre
Dezembro de 2011

LAURA DE SOUZA LEQUAIN

CAPACIDADE GOVERNATIVA NOS PAÍSES ANDINOS: GOVERNANÇA E
GOVERNABILIDADE DE 1990 A 2003

Monografia de graduação apresentada junto ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2011.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Érico Duarte
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Analucia Danilevicz Pereira
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Porto Alegre
Dezembro de 2011

Aos meus pais,

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela oportunidade de um ensino gratuito e de qualidade, e aos professores do curso de graduação de Relações Internacionais que compartilharam, durante esses anos, seus conhecimentos. Um agradecimento especial ao meu professor orientador Érico Duarte, pela atenção e disponibilidade na preparação dessa pesquisa.

Esse trabalho é dedicado às pessoas que estiveram ao meu lado, e que me mostraram os mais belos e sinceros sentimentos de carinho e de afeto. Aos meus amigos, de longa data e conquistados ao longo dos anos, que se transformaram em irmãos de coração e compartilharam tantos momentos inesquecíveis, alegrando essa trajetória.

Mas agradeço principalmente aos meus pais, meus maiores exemplos, que me ensinaram através de gestos diários o verdadeiro significado do amor incondicional, e que sempre foram os maiores incentivadores das minhas conquistas.

Obrigado a todos vocês que fizeram dessa caminhada, através de suas companhias, um percurso tão prazeroso.

RESUMO

A região andina apresentou forte instabilidade política no decorrer de sua história, e após um período de governos militares pela maior parte dos países, a redemocratização da região ocorreu na década de 90. Ela trouxe importantes mudanças na estrutura do governo e na sua relação com a sociedade. Nesse trabalho são analisados as duas dimensões da capacidade governativa dos governos de Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela durante o período de 1990 a 2003. Através de índices de governabilidade, são analisadas questões relacionadas à legitimidade conferida pela população ao governo e a sua capacidade de interferir nas políticas nacionais. Os índices de governança focam nos poderes constitucionais do Executivo e na sua capacidade de fazer passar sua agenda. Para cada um dos índices de governança e de governabilidade, são dados valores entre zero e quatro para os países e, dessa forma, o trabalho tem como objetivo calcular o grau de capacidade governativa dos países andinos, criando um panorama político da região.

Palavras-chaves: capacidade governativa, governança, governabilidade, países andinos

ABSTRACT

The Andean region has suffered serious political instability over the course of its history, and after a period of military governments in most of the countries, the redemocratization of the region occurred in the 90's. It brought important changes in the government structure and in its relationship with society. In this work, it's analyzed the two dimensions of 'governing capacity' for Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador Peru and Venezuela during the period of 1990 to 2003. Through the governability indices, issues related to the legitimacy given to the government by the society and to their ability to interfere within the national policies are analyzed. The governance indicators focus on the constitutional powers of the Executive and its ability to pass its agenda. For each of the indices of governance and governability, a score between zero and four is given for the countries, and, thus, the study aims to calculate the degree of "governing capacity" for the Andean countries, creating a political panorama for the region.

Keywords: governing capacity, governance, governability, Andean countries

LISTA DE ILUSTRAÇÕES:

TABELAS

Tabela 1 – Sufrágio Universal	23
Tabela 2 – Limpeza Eleitoral	24
Tabela 3 – Liberdade das Eleições	26
Tabela 4 – Cargos Públicos Eleitos	27
Tabela 5 – Volatilidade Eleitoral: assentos e votos.	30
Tabela 6- Volatilidade Eleitoral	31
Tabela 7 – Raízes Partidárias	33
Tabela 8- Confiança nos Partidos Políticos	34
Tabela 9 – Indispensabilidade dos Partidos Políticos	35
Tabela 10 – Legitimidade dos Partidos Políticos	37
Tabela 11 – Eleições Limpas ou Fraudulentas	38
Tabela 12 – Influência dos Votos nas Ações Políticas	39
Tabela 13 – Legitimidade do Sistema Eleitoral	40
Tabela 14 – Legitimidade Política	41
Tabela 15 – Independência e Checagem entre os Poderes	43
Tabela 16 – Controle pela Sociedade	44
Tabela 17 - Poder de Decreto	49
Tabela 18 – Poder de Veto Parcial e Poder de Veto Total	51
Tabela 19 – Iniciativa de Referendo Pelo Executivo	52
Tabela 20 – Iniciativa Governamental do Executivo	54
Tabela 21 – Poder de Censura	56
Tabela 22 – Formação e Dissolução de Gabinetes	58
Tabela 23 – Dissolução Assembléia Legislativa	59
Tabela 24 – Tamanho do Partido/Coalizão do Executivo no Legislativo	61

Tabela 25 – Taxa de Coalescência	62
Tabela 26 – Governabilidade na Bolívia	65
Tabela 27 – Governança na Bolívia	65
Tabela 28 – Governabilidade no Chile	68
Tabela 29 – Governança no Chile	68
Tabela 30 – Governabilidade na Colômbia	71
Tabela 31 – Governança na Colômbia	71
Tabela 32 – Governabilidade no Equador	75
Tabela 33- Governança no Equador	75
Tabela 34 – Governabilidade no Peru	79
Tabela 35 – Governança no Peru	79
Tabela 36 – Governabilidade na Venezuela	82
Tabela 37 – Governança na Venezuela	83

FIGURAS

Figura 1 - Capacidade Governativa, Governança e Governabilidade nos Países Andinos (1990 – 2003)	89
Figura 2 – Indicadores de Governabilidade nos Países Andinos (1990 – 2003)	90
Figura 3 - – Indicadores de Governança nos Países Andinos (1990 – 2003)	92

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. REVISÃO DA LITERATURA	16
2. GOVERNABILIDADE: A PERSPECTIVA DOS GOVERNÁVEIS	21
2.1 Índices de Democracia Eleitoral	22
2.1.1 Sufrágio Eleitoral	22
2.1.2 Limpeza Eleitoral	24
2.1.3 Liberdade das Eleições	25
2.1.4 Cargos Públicos Eleitos	26
2.2 Índices de Institucionalização Partidária	28
2.2.1 Volatilidade Eleitoral	30
2.2.2 Raízes Partidárias	32
2.2.3 Legitimidade dos Partidos Políticos e do Sistema Eleitoral	34
2.2.3.1 Legitimidade dos Partidos Políticos	34
2.2.3.2 Legitimidade do Sistema Eleitoral	37
2.3 Índice Controle dos Poderes	41
2.3.1 Independência e Checagem entre os Poderes	42
2.3.2 Controle pela Sociedade	44
3. GOVERNANÇA: A DIMENSÃO DE PODER DO GOVERNO	46
3.1 Poder de Agenda: Poderes Legislativos do Executivo	47
3.1.1 Poder de Decreto	47
3.1.2 Poder de Veto Total e Poder de Veto Parcial	50
3.1.3 Convocação Referendo Popular	52
3.1.4 Poder de Iniciativa Governamental	53
3.2 Poder de Agenda: Poderes Não Legislativos do Executivo	55
3.2.1 Poder de Censura do Legislativo	56
3.2.2 Formação e Dissolução dos Gabinetes	58
3.2.3 Dissolução da Assembléia Legislativa	59
3.3 Poderes Executivos Partidários	60
3.3.1 Tamanho do Partido/Coalizão do Executivo no Legislativo	60
3.3.2 Taxa de Coalescência	62
4. CAPACIDADE GOVERNATIVA: GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE NOS PAÍSES ANDINOS	64
4.1 Bolívia: Democracia Eleitoral e Governos de Coalizão	65

4.2 Chile: Executivo Forte e Alta Governabilidade	68
4.3 Colômbia: Disputa Interna de Poder	71
4.4 Equador: Conflito de Poderes e Desconfiança do Eleitorado	75
4.5 Peru: Era Fujimori e Baixa Governabilidade	79
4.6 Venezuela: Transição Política e Participação Popular	82
CONCLUSÃO	86
REFERÊNCIAS	92

INTRODUÇÃO

Os países da região andina se encontram entre as democracias eleitorais mais instáveis do mundo e, durante um longo período, a literatura acadêmica escreveu que essa instabilidade e os problemas de governos nesses países eram consequência direta da adoção do presidencialismo como forma de governo (LINZ e VALENZUELA, 1994). No presidencialismo, a relação de independência mútua entre os poderes e a falta de incentivos à disciplina partidária seriam os principais responsáveis por uma estrutura de governo mais suscetível à paralisia decisória e a crises de governo, que muitas vezes levaram a golpes de estado (STEPAN e SKACH, 1993; CHEIBUD, 2002).

No entanto, essa noção rígida de presidencialismo vista em oposição ao parlamentarismo foi sendo contestada, e na década de 90 surge uma nova visão, liderada por Shugart e Carey (1992), que defendia as nuances do presidencialismo. Dessa forma, a tendência a uma crise institucional não é mais vista como sendo necessariamente o destino de todos os países presidencialistas, e ela irá depender da interação de uma série de indicadores que analisam os poderes do Executivo, a institucionalização partidária, a democracia eleitoral e outros mecanismos “no interior da experiência político institucional das recentes democracias” (SHUGART e CAREY, 1992). O conjunto de alguns desses indicadores compõe o que será denominado nesse artigo de capacidade governativa.

Este trabalho tem como delimitação geográfica a região andina, que se encontra na parte oeste da região sul do continente americano, e é composta por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. A escolha dessa região foi influenciada pelos estudos recentes que afirmam se tratar de uma região de instabilidade política, que enfrentou problemas de governança e de governabilidade após seu período de redemocratização. (MELO e SANTOS, 2004)

Analisando a história recente dos países andinos, percebe-se que a maior parte deles passou por governos militares durante as décadas de 70 e 80 (a exceção da Colômbia e da Venezuela, cujos regimes militares tiveram fim ainda na década de 50 e 60), seguida de uma aparentemente eficaz redemocratização. No entanto, essa redemocratização não é uma conquista rápida e pontual, e é necessário um período de adaptação, tanto por parte da sociedade quanto por parte das instituições governamentais, para que essa democracia seja de fato consolidada. Dessa forma, o período escolhido para esse estudo inicia em 1990, quando todos os países andinos já apresentam governos considerados democráticos, e vai até o ano de

2003 devido à disponibilidade de dados sobre os indicadores de governança e de governabilidade.

O objetivo principal desse trabalho é analisar a capacidade governativa na região andina para o período entre 1990 e 2003. A escolha do termo capacidade governativa, baseada nos estudos de Maria Helena de Castro Santos, ocorreu justamente pela ênfase que ele faz na distinção entre a capacidade da autoridade política de realizar seus projetos, que seria a dimensão governança do termo, e a capacidade da sociedade de transmitir à autoridade seus desejos e, dessa forma, influenciar as decisões políticas, que representa a dimensão governabilidade. Assim, existe a possibilidade de analisar não somente o conjunto constitucional desses países, mas também o grau em que a sociedade é capaz de interferir nesse conjunto.

Dessa forma, a capacidade governativa é compreendida em dois grupos: a governança e a governabilidade. A governança está relacionada à capacidade do governo de fazer passar a sua agenda, enquanto que a governabilidade é o poder que confere legitimidade ao governo, pois representa a capacidade da sociedade de se deixar governar.

A importância prática e acadêmica desse trabalho, portanto, está na função de fornecer, através dos índices selecionados, um panorama geral da capacidade governativa nos países da região andina que permita observar não somente se o período de redemocratização resultou em altos índices de governabilidade, mas também se é válida e necessária uma preocupação sobre a possibilidade desses países de estarem se direcionando a um *neopopulismo* com tendências autoritárias e altos índices de governança, como aponta diversos estudos. (CARNEIRO, 2009)

Esse cenário de maior autoritarismo, descrito atualmente por alguns autores, já havia sido vislumbrado por Samuel Huntington. Em sua obra “The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century” (1991), o autor afirma que nas democracias recentes, a crise de democracia é consequência das pressões causadas pelo aumento da participação popular sem que esses países tivessem instituições consolidadas para absorver essas pressões (desequilíbrio entre os *inputs* e os *outputs*). Para Huntington, portanto, a saída era a via autoritária com o reforço e criação de instituições e da autoridade governamental.

A hipótese principal desse trabalho é de que os países andinos estariam de fato passando por um período de maior participação da população civil na política, com altos índices de governabilidade, como previa Huntington. No entanto, no que se refere à governança, a hipótese é de que os indicadores irão mostrar que, talvez como consequência

das marcas deixadas pelo período de ditadura militar, os poderes concedidos ao Executivo não são fortes o suficiente para indicar um possível autoritarismo constitucional por parte dos governos. Os países andinos, portanto, deveriam apresentar uma capacidade governativa que tende a favorecer uma alta governabilidade combinada com uma governança mediana.

Para tentar comprovar essa hipótese, são dados indicadores que formam a governabilidade e a governança, e para cada um desses indicadores são fornecidos valores que variam entre zero e quatro, de acordo com as características do sistema de cada país.

No primeiro capítulo, é fornecido um embasamento teórico sobre os termos governança, governabilidade e capacidade governativa, com uma revisão da literatura e a evolução dos termos com o passar do tempo.

No segundo capítulo desse trabalho são mostrados os índices da dimensão governabilidade, cujo cerne é o sistema eleitoral. A principal forma de influência da sociedade civil na política nacional, dentro do modelo democrático presidencialista que os países andinos adotam, são as eleições. Dessa forma, primeiramente são expostos os quatro componentes do índice de democracia eleitoral (PNUD, 2004), uma medida baseada na relação entre os direitos políticos e a eleição dos governos. Além desses dados concretos do sistema eleitoral, também é analisada a dimensão da institucionalização partidária que inclui, além de características do sistema partidário, a percepção que a sociedade tem desse sistema, e que acaba influenciando de forma direta a sua participação na política nacional. Como forma de garantir a governabilidade, também são utilizados dois índices que buscam garantir que, após eleitos, os políticos continuem representando os interesses da sociedade: a ‘checagem’ entre os poderes e as formas de consulta popular.

No capítulo seguinte, são analisados os índices de governança. Eles são referentes, sobretudo, à força dos poderes Executivos e à relação deste poder com o Legislativo. O principal pilar para construção desse capítulo são, através de informações atualizadas, os indicadores sugeridos nos estudos de Shugart e Carey (1992), que dividem os poderes de agenda do Executivo em poderes legislativos e poderes não legislativos. Além desses dois tipos de poderes, a governança também é composta pela taxa de coalescência e pelo tamanho da coalizão do Executivo no Legislativo.

Nos capítulos dois e três, portanto, são fornecidos os indicadores de análise das duas dimensões da capacidade governativa, com uma breve explicação sobre esses indicadores e com valores para cada país analisado. São capítulos essencialmente com informações descritivas, que fornecem os dados para a construção de uma tela da capacidade governativa

no quarto capítulo. A utilização de índices é uma ferramenta metodológica de simplificação da realidade e, portanto, como qualquer simplificação, ela pode pecar ao deixar de examinar características importantes, apesar da tentativa de criar indicadores que cubram todas as áreas das duas dimensões da capacidade governativa. Além disso, os índices são estabelecidos baseados na constituição e legislação dos países, e, portanto, eles não são capazes de incluir na análise comportamentos que não estejam de acordo com estes.

No quarto capítulo, cada país é analisado separadamente através de seus índices de governança e de governabilidade, de forma a se ter um panorama da capacidade governativa para cada um desses países. Junto com esses valores, é fornecida uma breve explicação sobre a legislação e as transformações políticas que essas sociedades enfrentaram durante o período analisado e que acabaram influenciando os resultados expostos. Dessa forma, o quarto capítulo organiza as informações fornecidas nos dois anteriores e os muni de um embasamento histórico.

Para se chegar ao panorama da capacidade governativa nos países andinos, os valores fornecidos individualmente são colocados lado a lado, possibilitando uma comparação e identificação de similaridades e diferenças. É importante ter essa visão geral da capacidade governativa para que se possa, em um trabalho futuro, analisar de forma crítica esse cenário e tentar compreender as políticas que levam a tal situação para, a partir daí, tentar potencializar os fatores positivos e realizar mudanças nos pontos em que os governos ainda possuem dificuldades.

1. REVISÃO DA LITERATURA

Para realizar e compreender o estudo sobre a capacidade governativa nos países andinos é importante possuir um contato com a evolução do termo e de seus significados. Dessa forma, a parte inicial desse trabalho procura familiarizar o leitor com os termos ‘governança’ e ‘governabilidade’ que, juntos, formam o conceito de capacidade governativa aqui utilizado.

Os termos governança e governabilidade, apesar de já terem sido utilizados de forma embrionária desde o surgimento do Estado Moderno no século XIX, ganharam destaque no meio acadêmico e político principalmente a partir da década de 70. Eles apareceram como uma forma de tentar explicar as transformações do Estado e de sua posição dentro da sociedade atual, quando os novos desafios de ajuste do Estado à nova ordem econômica e financeira global se tornaram cada vez mais importantes.

Diversos autores contribuem para a construção desses conceitos. Alguns dos mais importantes são HUNTINGTON (1991), REIS (2000), MELO e DINIZ (1995), ANASTÁSIA (2004), DE CASTRO SANTOS (1997), MALLOY (1993), MARTINS (1995), LIJPHART (1999), PINTO (1996), MAINWARING e SCULLY (2008) e WALKER (2009). Além disso, existem os conceitos sugeridos pelos organismos financeiros internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que acabam sendo influenciados e influenciando o meio acadêmico. No entanto, uma grande dificuldade encontrada está justamente na pluralidade das visões dos autores; há uma ausência de consenso na área e muitas vezes é difícil diferenciar o termo ‘governança’ do termo ‘governabilidade’ (em alguns momentos eles são utilizados como sinônimos). As definições variam de autor para autor, e são adaptadas de acordo com a ênfase que é dada por cada um, assim com a orientação ideológica e nacionalidade dos autores.

Uma primeira análise de ‘governabilidade’, ou mais especificamente, de ‘ingovernabilidade’, foi proposta por Samuel Huntington, ainda na década de 60. O autor irá escrever uma vasta literatura sobre a transição democrática nos países e os prejuízos e/ou benefícios que ela pode trazer a estes. Em sua obra *“The Third Wave of Democratization”*, publicada em 1991, Huntington expõe a sua teoria da crise da governabilidade nos países que participaram da terceira onda de democratização. A terceira onda democrática, que ocorreu entre 1974 e 1990, é referente à adoção do modelo democrático por parte de países europeus, asiáticos e latino-americanos que até então possuíam regimes autoritários. A crise de

governabilidade teria sido causada nesses países por um desequilíbrio entre os *inputs* e os *outputs*, ou seja, por um excesso de participação popular em países que ainda não possuíam instituições suficientemente consolidadas para sustentar essa pressão no sistema político. Dessa forma, a solução encontrada pelo autor seria o reforço e a criação de instituições e da autoridade governamental. Percebe-se que Huntington engloba tanto os *inputs* (os agregadores de interesse) quanto os *outputs* (os que regulam e programam as políticas públicas) dentro do termo ‘governabilidade’; é uma noção muito mais ampla da que será utilizada nesse trabalho (HUNTINGTON, 1991)

Essa perspectiva da crise de governabilidade não é única à Huntington, ela evolui enquanto instrumento analítico de diagnóstico sociológico conservador na década de 70. Para esse grupo de autores, havia três mecanismos que criavam obstáculos para o bom funcionamento da capacidade governativa nos países desenvolvidos: a explosão de demandas, a saturação da agenda pública e a proliferação de coalizões distributivas. Assim como Huntington, os autores dessa categoria sociológica acreditavam que a solução seria um fortalecimento da autoridade política e a contenção de demandas populares (CAVALHEIRO e JUCHEN, 2009).

Na mesma época em que a tese de Huntington ganhava força devido à dificuldade de execução dos programas de estabilização por parte dos países, uma nova tese paralela acaba surgindo. Essa nova geração analisa o conceito de governabilidade dentro de um contexto democrático. O termo ‘governança’, com um significado mais limitado, aparece com os trabalhos realizados pelo Banco Mundial durante a década de 90, que o define como ‘the exercise of authority, control, management, power of government’ (WORLD BANK, 1992, pg. 3). No entanto, além desse sentido que se refere ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento do país, o Banco Mundial acrescenta a idéia de que ele deverá ser feito de forma a gerar o desenvolvimento; ou seja, a governança, nesse contexto, não é somente a forma como o governo age, mas também existe um viés normativo implícito que associa a necessidade de um desenvolvimento sustentado, que incorpore ao crescimento econômico também os fatores sociais que possibilitem uma democracia.

Esse conceito de governança, difundido pelo Banco Mundial e que está fortemente dependente da idéia de democracia, torna-se um importante pilar para os outros autores constituírem suas definições de governança e governabilidade. Scott Mainwaring e Timothy Scully publicaram em 2008 um artigo denominado “Latin America: Eight Lessons for Governance” que oferece uma definição similar de ‘democratic governance’. Ela seria a

capacidade sustentada de os governos democráticos implementarem políticas efetivas com vista ao bem-estar político, social e econômica de um país (MAINWARING e SCHULLY, 2008). Percebe-se a importância de que o desenvolvimento econômico seja acompanhado de uma melhoria na qualidade de vida dos cidadãos. De acordo com Ignácio Walker, para esses dois autores, “a governança democrática não é analisada somente pela capacidade de governar democraticamente, mas também pela capacidade de fazê-la de forma efetiva” (WALKER, 2009, pg.54). Para Walker, em “Democracia de Instituições” (2009), a governabilidade democrática compreende não somente a capacidade de uma sociedade governar-se a si mesma, mas também a capacidade dos governos e de seus sistemas políticos de implementar efetivamente essas demandas sociais. Aqui, novamente, a governabilidade é utilizada em um sentido mais abrangente.

Eli Diniz possui uma visão que difere das anteriores e, em seu artigo “Governabilidade, Governança e a Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma” (1996), defende a idéia de que os conceitos de governança e governabilidade são distintos e complementares, se aproximando mais do conceito que é utilizado no presente trabalho. Para a autora, governabilidade diz respeito “às condições sistêmicas gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade” (DINIZ, 1996, p. 12 e 13), e governança envolveria “a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas” (DINIZ, 1996. p. 12 e 13).

André Melo, em artigo denominado “Governabilidade e Pobreza no Brasil” de 1995, também irá distinguir o termo *governance* do termo governabilidade. Para ele, *governance* refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do *mix* apropriado do público/privado nas políticas, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas. Um conceito que não se restringe mais aos aspectos gerenciais e administrativos estatais e tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado. Já a governabilidade seria referente às condições que determinam o espaço de possibilidade do exercício do poder e as condições de maior ou menor eficácia dentro do qual o poder é exercido nesse espaço. Ou seja, a governabilidade determinaria a margem de atuação do poder. Para ele, portanto, enquanto que a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, a governança qualifica o modo de uso dessa autoridade (MELO, 1995).

Fábio Reis possui uma visão semelhante à Melo, e também trará uma grande contribuição ao debate em relação aos conceitos visto que sua definição de governabilidade terá grande importância na definição de ‘governabilidade’ escolhida para esse trabalho. Ele critica aqueles que utilizam o termo ‘governabilidade’ como sendo uma característica da aparelhagem do Estado, algo que pudesse ser representado pela eficiência do governo. Para ele, governabilidade seria, na perspectiva dos governáveis, a legitimidade que estes conferem ao governo; ela estaria relacionada à forma de articulação do governo com a sociedade e a “capacidade do povo de se deixar governar”.

Esse mesmo conceito mais amplo de governabilidade que é criticado por Reis, é utilizado por James Malloy em seu livro “Política Econômica e o Problema da Governabilidade Democrática no Andes Centrais” de 1993. Para esse autor, a governabilidade pode ser vista tanto como a “capacidade de um sistema político em produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade como também a capacidade dos governos de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, programar e sustentar políticas” (MALLOY, 1993, pg. 102 e 103). Dessa forma, esse conceito é bastante abrangente e engloba o que será utilizado nesse trabalho como sendo governança e governabilidade. MARTINS (1995) se expressa de forma semelhante em relação ao termo governabilidade, ao qual se refere como arquitetura institucional e o distingue de governança, basicamente ligada à *performance* dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política.

O conceito mais importante para esse trabalho, no entanto, será o de Maria Helena de Castro Santos. Em seu livro ‘*Governabilidade e Governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente*’ (1997), ela elabora um conceito de capacidade governativa que engloba as noções sistêmicas e operacionais contidas no uso recente dos conceitos de governabilidade e *governance*. Ela enfatiza a importante distinção analítica entre as fases de formulação e implementação das políticas governamentais, destacando a interação da capacidade operacional e financeira do Estado com as instâncias da política que se quer democrática. Retendo, dessa forma, a noção de *performance* do sistema político, o conceito permite investigar em que medida essas instâncias que se estabelecem são mais ou menos democráticas (SANTOS, 1997). Partindo desse pressuposto, nesse trabalho é utilizada a idéia de que a capacidade governativa seria constituída de duas dimensões, a governança e a governabilidade. A governança representaria a capacidade de um governo de fazer passar a sua agenda; de conseguir implementar as suas

políticas. A outra dimensão seria aquela que legitima uma democracia, o poder que emana de baixo para cima; ela representa a capacidade do povo de se deixar governar pelo seu Estado. São duas dimensões que representam uma mesma relação, mas analisadas de ângulos diferentes, e que, quando juntas, formam a capacidade governativa. O lado da ‘governabilidade’ permite com que um governo autoritário não preencha todos os requisitos do que seria um governo ideal, mesmo que ele atinja as metas macroeconômicas e de desenvolvimento.

Percebe-se, portanto, que os termos governança e governabilidade possuem uma relação muito forte, e seu vínculo é instável, dinâmico e indissolúvel (ARAÚJO, 2002). Alguns autores, como Bresser Pereira, acreditam que os dois conceitos estão tão fortemente ligados, que seria impossível obter a governança sem uma governabilidade plena. No entanto, para o presente trabalho, é importante fazer essa distinção, de forma que seja possível analisar a capacidade governativa observando os dois ângulos dessa relação: os da autoridade política e os dos governáveis.

2. GOVERNABILIDADE: A PERSPECTIVA DOS GOVERNÁVEIS

Nesse segundo capítulo são analisados os índices de governabilidade durante o período entre 1990 e 2003, para os quais são dados valores entre zero e quatro com o objetivo de se poder calcular o nível de governabilidade para cada país andino. A governabilidade está fortemente ligada à legitimidade de um governo e a concepção de um governo democrático, pois representa a relação governo-sociedade civil vista do ângulo da população. Para Reis (2000):

“Em contraste com a concepção do Estado como instrumento, a concepção que se favorece quando se tem em vista a democracia como meta é a do Estado como *arena* em que os interessados diversos devem fazer-se adequadamente presentes. Nesta visão, o Estado, em vez de ser o mero agente expedito da realização de fins dados ou ele mesmo o formulador autônomo e autoritário dos fins, surge antes como devendo ser a expressão complexa e flexível (e fatalmente algo mora e emperrada, como consequência) da complexidade de própria sociedade. Em correspondência com a multiplicidade dos interesses de que são portadores os diferentes grupos e categorias da sociedade, e de que é preciso tratar de agradar fins múltiplos, se possível compartilhá-los por meio de negociação, definir prioridades com recursos a procedimentos que venham a ser percebidos como legítimos, etc.” (REIS, 2000 p. 352).

No entanto, o objetivo desse artigo não é o de analisar se os países andinos são considerados democráticos ou não, e importantes componentes da definição de democracia, como a proteção das liberdades civis, não são incluídos na análise do índice de governabilidade. Nessa seção são analisados somente os fatores que influenciam de forma direta a relação puramente política de interferência da sociedade no governo.

Para cada um dos índices analisados, é fornecida uma breve explicação sobre como ele influencia a governabilidade. Os valores dados para cada país nos respectivos índices variam entre zero e quatro, dependendo das características nacionais.

Inicialmente são analisados quatro índices de democracia eleitoral: o sufrágio eleitoral, a limpeza das eleições, a liberdade de voto e os cargos públicos eleitos. Estes índices garantem que a população consiga exercer o seu direito de voto, que é o principal mecanismo de influência da população nos sistemas democráticos. Quando todos esses índices forem respeitados, portanto, o governo é composto pela real vontade da sociedade civil.

Em seguida são analisados três índices de institucionalização partidária sugeridos por Mainwaring e Scully (1995). A estabilidade na competição entre os partidos, calculada através da volatilidade eleitoral, a profundidade das raízes partidárias, calculada através da

importância dos candidatos outsiders nas eleições, e a legitimidade do processo eleitoral e dos partidos políticos, mostram a relação que a sociedade estabelece com os partidos, que, no sistema adotado, são os seus representantes diretos no governo.

Por último é analisado o mecanismo de independência e controle entre os poderes e os mecanismos de influência da população no governo após as eleições, pois estes diminuem a probabilidade de que, após o governo eleito, a política nacional se distancie da real vontade popular.

Na incapacidade de se estabelecer uma democracia direta, na qual todos os assuntos seriam diretamente votados pela população, o sistema presidencial, adotado pelos os países andinos, faz com que a população transfira por um período determinado de tempo esse poder de escolha e condução da política nacional a um grupo de representantes escolhidos através do voto. Dessa forma, os índices escolhidos garantem a governabilidade em três estágios: os mecanismos de voto garantem a tradução efetiva da escolha dos representantes por parte da população, a institucionalização partidária garante a capacidade de identificação da sociedade com os partidos, que são os representantes de seus desejos políticos e, quando já eleitos, os mecanismos de independência e controle de poderes e de controle pela sociedade garantem que esses desejos permaneçam ditando a conduta política dos eleitos.

2.1. Índice de Democracia Eleitoral:

O Índice de Democracia Eleitoral é composto por elementos de direitos políticos relacionados com as eleições governamentais: o sufrágio eleitoral, a limpeza das eleições, a liberdade das eleições e os cargos públicos eleitos. São os indicadores que garantem que a sociedade seja a responsável única pela escolha dos representantes, e foram selecionados “considerando os elementos centrais tradicionalmente invocados pelos teóricos sobre a democracia para a definição de um regime democrático” (PNUD, 2004, p.213).

Os componentes do Índice de Democracia Eleitoral e seus valores para os países andinos foram extraídos das informações contidas na publicação da PNUD, “A Democracia na América Latina”, de 2004.

2.1.1 Sufrágio Eleitoral

O primeiro e mais básico índice da democracia eleitoral é o sufrágio eleitoral, que permite à população o direito de manifestar através do voto, suas preferências políticas. Desde o início da década de 90, todos os países andinos possuem o sufrágio universal, que se refere ao direito de voto a todos os indivíduos considerados intelectualmente maduros.

Ela afeta diretamente a governabilidade ao permitir que os diferentes grupos da sociedade sejam capazes de exprimir sua opinião política, e isso traz maior legitimidade aos cargos eleitos. Para o Executivo, o sufrágio eleitoral significa uma maior legitimidade no sentido que sua escolha para o cargo foi uma preferência da maior parte dos cidadãos, e não somente de um pequeno grupo com acesso aos votos. No caso específico das eleições para Legislativo, esse direito normalmente permite que todos os grupos sejam representados no Congresso.

Como informado anteriormente, todos os países andinos possuem o sufrágio eleitoral e, portanto, todos recebem o valor máximo para esse índice. Para fins informativos apenas, na tabela também é informado o ano em que o sufrágio universal foi estabelecido nesses países.

Tabela 1 – Sufrágio Universal

País	Valor	Ano sufrágio
Bolívia	4	1952
Chile	4	1949
Colômbia	4	1957
Equador	4	1946
Peru	4	1955
Venezuela	4	1947

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório “A Democracia na América Latina” do PNUD (2004)

Apesar de todos os países possuírem o sufrágio universal estabelecido por lei desde a década de 50, é importante destacar que, mesmo após esse período, em alguns momentos, esse direito foi negado aos cidadãos, como ocorreu, por exemplo, no Chile e no Peru em

1977. No entanto, durante toda a década de 90, as eleições nos países andinos foram realizadas com o direito de voto universal.

2.1.2 Limpeza Eleitoral

O direito ao voto, no entanto, não é suficiente se as eleições não ocorrerem de forma correta e limpa. É fundamental que exista uma real tradução da vontade da sociedade, transmitida através dos votos, no resultado final das eleições. Dessa forma, o segundo índice de governabilidade analisado é a limpeza das eleições, referente às irregularidades que podem afetar a expressão autônoma das preferências dos votantes ou alterar a contagem confiável dos votos.

A tabela a seguir mostra os valores dados ao índice de “limpeza eleitoral”, seguindo a seguinte escala: o valor zero é dado aos países onde ocorrem graves irregularidades que têm uma consequência direta nos resultados das eleições; o valor dois é dado quando ocorrem significativas irregularidades, que, apesar de não alterarem de forma direta os resultados, exercem uma forte influência neles, tal como intimidação e a violência contra os votantes; e o valor quatro é dado aos países que talvez possuam irregularidades técnicas, que não têm um peso sistemático significativo, mas que não possuem irregularidades significativas no processo eleitoral.

Segue abaixo tabela com a média dos valores durante o período de 1990 a 2002. Lembrando que, como o valor é uma média de diversos anos, alguns deles não são valores redondos.

Tabela 2 – Limpeza eleitoral

País	Valor limpeza eleitoral
Bolívia	4
Chile	4
Colômbia	2,4
Equador	4

Peru	2,5
Venezuela	4

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório “A Democracia na América Latina” do PNUD (2004)

Bolívia, Chile, Equador e Venezuela vêm apresentando, durante toda a década de 90, eleições consideradas limpas. Já a Colômbia, à exceção da última eleição, em 2002, para a qual recebeu o valor máximo, havia recebido o valor dois para todas as eleições anteriores, indicando irregularidades no decorrer dos anos relacionadas principalmente à violência política. O Peru recebe um valor similar ao valor auferido à Colômbia, mas por um motivo diferente. Neste caso, o país vinha com uma média alta até que nas eleições de 2000 recebeu o valor zero. Diversos organismos internacionais que acompanharam as eleições de Alberto Fujimori nesse ano denunciaram fraudes evidentes, e o parlamento europeu afirmou a inexistência de condições dignas para a realização de eleições livres e democráticas. Como conseqüências das pressões internas e internacionais, o presidente peruano renuncia e novas eleições são realizadas, conforme é analisado mais detalhadamente no quarto capítulo desse trabalho.

2.1.3 Liberdade das eleições

O terceiro índice de governabilidade que está diretamente relacionado ao sistema eleitoral, é o índice de liberdade das eleições, no sentido de se é oferecido ao eleitor uma variedade de opções que não estejam limitadas nem por restrições legais nem por restrições de força. Haverá sempre uma diferença que impede que os partidos concorram de forma igualitária, como por exemplo, os recursos financeiros que recebem, mas está não está incluída nesse índice (PNUD, 2004).

Para que o cidadão possa expressar sua vontade política através do voto, é fundamental que tenha algum partido que seja capaz de representar essa vontade e isso é facilitado quando existir uma multiplicidade de partidos.

Dessa forma, quando o sistema for formado por um partido único, o valor dado a esse índice é zero, visto que o eleitor não possui uma real escolha de voto. O valor um será fornecido quando houver a proscricção de algum partido importante, e o valor dois quando essa proscricção for a um partido menor. Em alguns casos, ocorrem apenas algumas restrições de

natureza legal ou prática que afetam a capacidade dos candidatos potenciais de se apresentarem em eleições ou dos partidos de se formarem e de se organizarem e, nesses casos, o índice recebe o valor três. Por fim, o valor quatro é fornecido aos países que apresentam todas as condições necessárias para liberdade de formação de partidos e indicação de candidatos (PNUD, 2004).

Tabela 3 - Liberdade das eleições

País	Valor liberdade das eleições
Bolívia	4
Chile	4
Colômbia	3
Equador	4
Peru	3,2
Venezuela	4

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório “A Democracia na América Latina” PNUD (2004)

A maioria dos países andinos possuiu liberdade de eleições durante o período analisado. Percebe-se uma possível relação entre a liberdade e a limpeza das eleições, visto que os dois países que possuíram alguma restrição na limpeza eleitoral também são aqueles que apresentam alguma restrição na liberdade eleitoral. A Colômbia durante toda a década de 90 apresentou algum tipo de restrição que afetou de forma negativa a liberdade das eleições, enquanto que o Peru vem apresentando, no decorrer da década, oscilações nesse grau.

2.1.4 Cargos Públicos Eleitos

O quarto índice que compõe a democracia eleitoral esta relacionado à influência que a vontade popular, expressa através dos votos, tem na formação do poder Executivo e Legislativo. É fundamental, para uma alta governabilidade, que a população seja responsável pela escolha não somente de cargos de menor importância, mas também daqueles que

escolhem, de fato, as linhas da política nacional. Além disso, é muito importante que os representantes escolhidos pela sociedade para ocupar o cargo não possam ser retirados por governantes inconstitucionais.

Dessa forma, quando os principais cargos não são escolhidos através de eleições ou quando o representante escolhido pela sociedade é retirado por forças inconstitucionais, o valor dado ao índice é zero; quando somente alguns dos principais cargos são ocupados através de eleições ou quando a maioria dos eleitos for removida de seus cargos de forma inconstitucional, o valor é um; quando o presidente ou alguns dos membros do parlamento não forem escolhido por eleição popular, ou quando forem removidos por forças inconstitucionais, o valor é dois; quando o presidente for eleito mas também puder ser retirado de forma semi-constitucional ou quando parte do parlamento não for eleito, o valor é três; e quando todos os principais cargos políticos são estabelecidos através de eleições populares e nenhum ocupante é removido de seu cargo por fundamentos não constitucionais, o valor do índice é quatro (PNUD, 2004).

Segue abaixo tabela com a média dos valores para o índice em cada país durante os anos de 1990 a 2002.

Tabela 4 - Cargos públicos eleitos

País	Cargos públicos eleitos
Bolívia	4
Chile	3
Colômbia	4
Equador	3,7
Peru	3,8
Venezuela	3,9

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório “A Democracia na América Latina” PNUD (2004)

Bolívia e Colômbia apresentaram os maiores valores para o índice durante todos os anos analisados, tendo todos os cargos eleitos. O Chile possui, ainda como influência da

ditadura militar, cargos indicados para o Senado, e recebe, por conta disso, o valor mais baixo para esse índice. Equador, Peru e Venezuela receberam valores similares, com pequenas reduções do valor máximo.

Os primeiros indicadores de governabilidade analisados foram aqueles que afetam de forma direta o principal meio de influência da sociedade na política nacional, que são as eleições. Para que um país tenha uma alta governabilidade é muito importante que a população, em sua totalidade, seja responsável direta pela escolha dos principais cargos governamentais. Para que isso ocorra, é necessário não somente que a população tenha uma real escolha de partidos, mas também que as eleições traduzam de forma correta e limpa essa escolha popular.

2.2 Índices de Institucionalização Partidária

Bons índices de democracia eleitoral são importantes para alcançar uma alta governabilidade, mas eles não são sozinhos suficientes para garanti-la. Como parte de um cenário mais amplo, as regras eleitorais regulam a forma de participação da sociedade no governo, que é feita por intermédio dos partidos políticos. É fundamental, portanto, que os eleitores sejam capazes de identificar, em termos amplos, quais são os principais partidos e o que defendem (HINICH e MUNGER, 1994). Dessa forma, em sistemas institucionalizados, o ambiente político proporciona aos cidadãos elementos efetivos de informação que lhes possibilitem votar de forma racional e os partidos oferecem uma referência ideológica que dá certa ancoragem aos eleitores, reduzindo os custos da informação. Em países onde os partidos políticos surgem e desaparecem rapidamente, onde a competição entre eles é ideológica e programaticamente difusa e o partido se torna personalista, as perspectivas de uma accountability eleitoral efetiva diminuem (MAINWARING e TORCAL, 2005). Ao mesmo tempo, mas que não será analisado aqui, um sistema partidário institucionalizado pode também influenciar positivamente a governança de um país, visto que a relação entre o Executivo, o Legislativo e os chefes de partido são normalmente mais fortes do que nos casos de sistemas com uma fraca institucionalização.

Para analisar o grau de institucionalização de um sistema partidário é necessário antes compreender o que significa um sistema partidário institucionalizado. Para Mainwaring e Scully um sistema partidário institucionalizado será definido como “um conjunto de interações padronizadas na concorrência entre partidos” (MAINWARING e SCULLY, 1992,

pg.2). Isso gera três implicações. Primeiramente, é indispensável a existência de pelo menos dois partidos políticos (dois elementos constitutivos). Além disso, se faz necessário que haja um conhecimento sobre as regras e as regularidades na competição eleitoral e, por último, a continuidade de seus elementos componentes.

Em um sistema partidário institucionalizado os atores desenvolvem expectativas, orientações e comportamentos baseados na premissa de que os contornos e as regras fundamentais da competição e do comportamento partidário prevalecerão em um futuro previsível. Dessa forma, os atores conseguem ter expectativas claras e estáveis em relação ao comportamento dos outros atores (MAINWARING & TORCAL, 2005). A questão primordial da institucionalização consiste na garantia de uma relativa estabilidade no comportamento dos partidos e na constituição desses, permitindo certa previsibilidade. Nas palavras de Huntington “institucionalização é o processo pelo qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade”. (HUNTINGTON, 1968, pg.12)

Os estudos sobre institucionalização partidária limitavam-se, até a década de 1980, a sistemas bem institucionalizados devido ao pouco número de democracias que não apresentavam essa característica. No entanto, com a terceira onda de democratização que se inicia em 1974, surgem países democráticos que apresentam um menor grau de institucionalização partidária, com características e dinâmicas diferentes dos países bem institucionalizados. Essa enorme diferença entre os dois grupos faz com que autores como Mainwaring, Scully e Torcal afirmem que a principal variável que diferencia as novas democracias das democracias consolidadas seria o grau de institucionalização partidária.

Aqui não será utilizada a dicotomia de Sartori de “sistemas institucionalizados” versus “sistemas não-institucionalizados” (Sartori, 1976), mas sim uma medida contínua que permite classificar os sistemas partidários dos países andinos conforme o seu grau de institucionalização, variando dentro de uma escala de menos para mais institucionalizado.

Para medir o grau de institucionalização partidária nos países analisados, são utilizado três dimensões de institucionalização criadas por Mainwaring e Scully (1995), que são: 1) a estabilidade na competição entre partidos, 2) a profundidade das raízes partidárias, 3) e a confiança da sociedade nos sistema eleitoral e nos partidos políticos. Nos estudos dos autores, existe ainda um quarto grau de institucionalização partidária que é medido através da idade média dos principais partidos políticos nacionais. No entanto, por uma restrição de informações sobre esses dados no período analisado, ela não será incluída nesse estudo.

2.2.1 Volatilidade Eleitoral

A primeira dimensão diz respeito à regularidade dos padrões de competição. Em sistemas mais institucionalizados há uma tendência a permanência dos partidos mais relevantes no cenário político durante longos períodos de tempo e, normalmente, esses partidos mantêm sua porcentagem de votos e cadeiras no Legislativo. Já nos países pouco institucionalizados, os partidos aparecem e desaparecem rapidamente, assim como ocorrem mudanças consideráveis de uma eleição para outra na porcentagem de votos obtidos por partidos e de cadeiras no Legislativo. Essa dimensão é medida através da volatilidade eleitoral, que é computada somando-se a mudança líquida em porcentagem de votos ganhos ou perdidos por cada partido de uma eleição para a outra, e depois se dividindo esse valor por dois (MAINWARING & TORCAL, 2005).

Em países onde existe uma baixa volatilidade eleitoral há uma melhor previsibilidade do sistema visto que os “partidos são capazes de sinalizar de maneira consistente suas posições programáticas, bem como de executar políticas de interesse coletivo, conquistando a lealdade dos eleitores e aprimorando o desempenho institucional da democracia representativa” (RENNÕ JUNIOR, PERES e RICCI, 2008, pg. 3 e 4).

Dessa forma, segue abaixo, tabela que mostra a volatilidade eleitoral média para eleições da câmara baixa do período entre 1990 e 2002, em termos de porcentagem dos votos obtidos e em termos de cadeiras ocupadas.

Tabela 5 - Volatilidade Eleitoral: Assentos e Votos

País	Volatilidade eleitoral média em assentos	Volatilidade eleitoral média em votos	Eleições incluídas
Bolívia	36,9	35,8	1993 – 2002
Chile	11,4	12,0	1993 – 2011
Colômbia	19,1	22,7	1990 – 2002
Equador	31,4	25,1	1990 – 2002

Peru	52,5	44,6	1990 – 2002
Venezuela	41,0	35,7	1990 - 2011

*Nota: o índice de volatilidade eleitoral baseado na porcentagem de votos é obtido através da fórmula de Pedersen (1983), calculado somando e depois dividindo por 2 a diferença dos votos obtidos para cada partido ao longo de determinado tempo. A mesma fórmula é utilizada para o cálculo da volatilidade eleitoral baseada nos assentos, mas ao invés de se utilizar como dado os votos, se calcula utilizando a diferença de assentos obtidos.

* Fonte: PNUD (2004)

Os estudos feitos nas últimas décadas na América Latina apontam que a alta volatilidade eleitoral é uma constante nos países. O Peru é o país andino que apresenta a mais alta volatilidade, chegando a quase 50% de volatilidade eleitoral média na câmara baixa. Isso é resultado da desestruturação dos partidos políticos que ocorreu sob o governo de Fujimori, dominante na década de 90. O Chile é o país com a menor volatilidade, com um índice inferior a 12,0% similar aos apresentados por países desenvolvidos como França, Holanda e Japão. Os demais países se encontram entre esses dois, com volatilidade média entre 20 e 40%.

Diversas explicações são apontadas como causas dessa alta volatilidade eleitoral nos países andinos: alguns autores acreditam que ela é resultado dos padrões de mobilização eleitoral, outros tentam explicá-la como decorrência das clivagens sociais e existem ainda aqueles que afirmam que foram as variações institucionais, principalmente as do sistema eleitoral e partidário, as responsáveis. No quarto capítulo, são analisadas as características nacionais que influenciam nessa volatilidade.

Dessa forma, temos a tabela a seguir, que fornece valores para a volatilidade eleitoral dos países andinos baseada na média entre a volatilidade eleitoral em assentos e a volatilidade eleitoral em votos. Quando a volatilidade eleitoral estiver entre 0 e 15%, o valor dado será quatro, visto que é considerado uma volatilidade baixa e, portanto, recebe um alto valor de governabilidade. Quando ela estiver entre 15 e 30%, o valor será dois; quando esta for entre 30 e 45% o valor será um, e nos casos de uma volatilidade eleitoral superior a 45%, o valor fornecido será zero.

Tabela 6 - Volatilidade eleitoral

País	Volatilidade eleitoral média	Valor

Bolívia	36,3%	1
Chile	11,7%	4
Colômbia	20,9%	2
Equador	28,25%	2
Peru	48,5%	0
Venezuela	38,3%	1

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de volatilidade eleitoral fornecidos pela PNUD (2004).

2.2.2 Raízes partidárias

A próxima dimensão, referente às raízes sociais que os partidos criam na sociedade, esta diretamente ligada à volatilidade eleitoral, visto que a frequência do voto esta ligada à capacidade de identificação ideológica dos eleitores com um partido.

Quanto mais fortes e estáveis forem as raízes sociais partidárias, os eleitores se sentirão mais ligados a um partido e irão votar regularmente nos candidatos que estes apresentarem, diminuindo assim os votos personalistas. O vínculo criado entre o eleitor e o partido, que gera a fidelidade partidária, ocorre principalmente por afinidades ideológicas ou programáticas. Um sinal de fraqueza das raízes partidárias é o voto personalista. Quando os eleitores se identificam com um partido, eles permanecem fiéis a esse partido, e o caráter pessoal do candidato tem uma importância secundária.

O modo escolhido para avaliar a importância dos votos personalistas em campanhas eleitorais são os dados sobre os candidatos *outsiders* à presidência. Os candidatos *outsiders* são aqueles que concorreram como “independentes (sem filiação partidária) ou que pertencem a um partido que obteve menos de 5% dos votos para a câmara baixa na eleição anterior e não apresentaram candidatura à presidência em qualquer eleição antes da anterior” (MAINWARING e TOORCAL, 2005, s/p).

Dessa forma, os países que possuem até 5% dos votos para candidatos *outsiders* recebem o valor quatro; aqueles que se encontram entre os intervalos de 6% e 15% recebem o valor três; entre 16% e 25% o valor dois; entre 25 e 35% o valor um; e acima de 35%, o valor zero.

Para se ter um valor de comparação fora da dimensão latino-americana, os Estados Unidos possuem, para o mesmo período de tempo analisado, a média de 5%. Segue abaixo tabela indicando a porcentagem média dos votos obtidos por candidatos presidências outsiders dos países andinos e seu respectivos valores.

Tabela 7 - Raízes partidárias

País	Eleições incluídas	Votos candidatos <i>outsider</i>	Valor
Bolívia	1985 - 2002	22,1%	2
Chile	1989 - 2000	10,8%	3
Colômbia	1986 - 2002	28,5%	1
Equador	1988 - 2002	17,5%	2
Peru	1985 - 2001	32,7%	1
Venezuela	1983 - 2000	26,5%	1

*Fonte: MAINWARING e TORCAL; “Teoria e Institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização” em *Opinião Pública*, outubro, XI, número 002, p. 249-286, 2005. Os dados Chilenos foram calculados separadamente.

A porcentagem obtida pelos candidatos outsiders nas eleições mais recentes mostra que este continua sendo um fenômeno recente que, diferentemente do que se poderia imaginar, vem ganhando muita força nos últimos anos. Nas últimas eleições nacionais, o Equador, a Bolívia e a Colômbia apresentaram mais de 50% dos votos para candidatos outsiders.

A tabela aponta a alta porcentagem de votos obtidos por candidatos outsiders nos países andinos, e esse fato pode ser comprovado se observado que a maioria desses países já possuiu, ou possui, chefes de estados que criaram um partido próprio para poderem concorrer à presidência. No caso do Peru, por exemplo, Alberto Fujimori criou o partido Cambio 90 e venceu as eleições de 1990. O mesmo se repetiu em 1998 na Venezuela, quando Hugo Chávez chega à presidência após candidatar-se através de seu recém criado partido

Movimento V República (MVR) e, mais recentemente, em 2002, quando Lucio Gutiérrez venceu as eleições presidenciais do Equador concorrendo pelo Partido Sociedade Patriótica.

2.2.3 Legitimidade dos Partidos Políticos e do Sistema Eleitoral

O terceiro critério de análise da institucionalização partidária afirma que em sistemas mais institucionalizados teremos uma legitimidade por parte da população dos partidos políticos e do sistema eleitoral. Além disso, os partidos têm de ser vistos como instituições fundamentais para o funcionamento do sistema e, juntamente com o sistema eleitoral, constituir os mecanismos de determinação do que irá controlar o governo. Em sistemas pouco institucionalizados, portanto, não haverá essa legitimidade ao processo eleitoral e aos partidos, e uma maior parte da população estará cética quanto à utilidade das instituições partidárias. Esse critério pode ser analisado através de pesquisas feitas entre a população desses países, que buscam analisar o índice de confiança que esta possui em relação aos partidos e ao sistema eleitoral nacional

2.2.3.1 Legitimidade dos Partidos Políticos

. A legitimidade do partido irá ser calculada através de dois fatores: a confiança da população nos partidos políticos e a indispensabilidade que a população acredita que eles tenham. As tabelas mostram o nível médio de confiança nos partidos políticos em cada país e a indispensabilidade que eles teriam. Os dados foram calculados no período entre os anos de 1990 e 2004.

Tabela 8 - Confiança nos partidos políticos

País	Muita	Alguma	Pouca	Nenhuma
Venezuela	7,5%	17,4%	39,0%	45,1%
Equador	2,3%	8,4%	20,2%	59,1%
Peru	1,7%	14,2%	36,6%	47,5%

Bolívia	1,6%	12,0%	29,0%	57,5%
Chile	2,4%	20,1%	37,6%	40,0%
Colômbia	3,2%	14,3%	36,2%	46,3%

Pergunta: Você diria que tem muita, alguma, pouca ou nenhuma confiança nos partidos políticos?

Fonte: Latinobarómetro 2009

Tabela 9 - Indispensabilidade dos Partidos Políticos

País	Muito de acordo	De acordo	Desacordo	Muito desacordo
Venezuela	18,7%	41,1%	28,0%	12,3%
Equador	5,5%	32,7%	44,2%	17,6%
Peru	8,6%	53,5%	28,1%	9,8%
Bolívia	5,9%	34,2%	41,9%	18,0%
Chile	9,0%	48,6%	28,0%	14,4%
Colômbia	10,6%	29,1%	33,1%	27,2%

Pergunta: Você está muito de acordo, de acordo, em desacordo ou muito em desacordo que os partidos políticos são necessários para proteger os interesses dos diferentes grupos e classes?

Fonte: Latinobarómetro 2009

Analisando os números apresentados pela pesquisa, percebe-se que em todos os países andinos mais de 40% da população afirma não possuir nenhuma confiança nos partidos políticos. É um número extremamente alto, que chega a quase 60% em casos como o Equador e Bolívia. Além disso, se somado àqueles que afirmam possuir pouca confiança nos partidos políticos, o número chega a quase 80% da população em todos os países.

Estudos realizados mostram que existe uma desconfiança generalizada da população latino-americana em relação às instituições públicas. Percebe-se, através desses valores, que isso é particularmente verdadeiro para os partidos políticos e “a crescente desmoralização dos partidos políticos, (...) e a desconfiança dos eleitores em relação à política e às instituições

democráticas tornam cada vez mais distante a institucionalização do voto partidário e ideológico desses países” (AMORIM, 2009, pg.7).

A confiança ou falta de confiança nos partidos políticos é refletida na necessidade ou não que a população acredita que eles tenham na defesa dos interesses civis. Se as respostas forem classificadas somente em dois blocos, os do que ‘estão de acordo’, englobando também aqueles que responderam que estavam “muito de acordo”, e os de “desacordo”, englobando também os que estão “muito de desacordo”, temos o cenário a seguir: os dois países que possuíam a mais baixa confiança nos partidos políticos, Bolívia e Equador, juntamente com a Colômbia, são também os países em que mais de 50% da população afirma não ser necessária a existência dos partidos; nos outros três países, Venezuela, Chile e Peru, a maior parte da população ainda crê que eles são instrumentos necessários na defesa de seus interesses. No entanto, mesmo nesses três últimos países, a maior parte está de acordo, mas não muito de acordo.

Com o objetivo de dar valores aos indicadores, os resultados foram agrupados em duas opções: muita/alguma e pouca/nenhuma. Em todos os países andinos, menos de 30% da população possui muita/alguma confiança nos partidos políticos e, portanto, todos recebem o valor zero para esse índice. É um valor extremamente baixo, que mostra a conturbada relação que as sociedades possuem com seus representantes, mesmo nos países com partidos tradicionais. Quanto à indispensabilidade dos partidos políticos, os resultados são um pouco menos pessimistas e, utilizando a mesma técnica de agrupar em dois blocos as respostas, os resultados são um pouco diferentes. Os países nos quais entre 85% e 100% da população afirma que os partidos políticos são indispensáveis na defesa dos interesses nacionais (muito de acordo/ de acordo), o valor dado ao índice é quatro, se essa porcentagem for entre 70 e 85% o valor é três, entre 55 e 70% o valor é dois, entre 40 e 55% o valor é um, e abaixo de 40% o valor é zero.

Segue abaixo tabela com os valores para a confiabilidade e indispensabilidade dos partidos políticos, e, como média desses dois valores, o valor de legitimidade dos partidos políticos para o período analisado.

Tabela 10 - Legitimidade dos Partidos Políticos

País	Confiabilidade	Indispensabilidade	Legitimidade partidos políticos

Bolívia	0	1	0,5
Chile	0	2	1
Colômbia	0	1	0,5
Equador	0	0	0
Peru	0	2	1
Venezuela	0	2	1

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo Latinobarómetro (2009)

O Equador possui o valor zero par o índice de legitimidade nos partidos políticos durante a década de 90, seguido da Bolívia e da Colômbia, que também apresentam um índice próximo de zero. O valor máximo recebido para esse indicador foi um, por parte do Chile, do Peru e da Venezuela. De forma geral, se observa que as políticas implementadas pelos partidos após as eleições diferem bastante daquelas prometidas durante o período eleitoral, fazendo com que a sociedade andina, cada vez mais, se distancie dos partidos políticos e afirmem que estes não representam seus reais interesses.

Alguns autores afirmam que essa falta de legitimidade conferida aos partidos políticos está fortemente relacionada aos indicadores econômicos (BIELSIK, 2002), pois a sociedade responsabiliza os governantes, e os partidos a qual eles pertencem, pela situação social e econômica nacional, seja quando este se encontra em período de prosperidade ou quando esta em crise. Dessa forma, os países que apresentam baixo desenvolvimento econômico tendem a ter uma falta de legitimidade dos partidos políticos por parte da população.

2.2.3.2 Legitimidade do Sistema Eleitoral

Existe uma importante diferença entre a confiança nos partidos políticos e a confiança no sistema eleitoral. Ambos mostram a percepção da população em relação a um objeto, mas enquanto que o primeiro representa o vínculo existente entre a população e seu representante, o segundo representa a credibilidade da população nas regras que regulam esse vínculo anterior.

Uma das formas de analisar a credibilidade da população no sistema eleitoral é através de uma pesquisa de opinião, que busca revelar se a população considera as eleições nacionais limpas ou fraudulentas. Um dos índices de democracia eleitoral já analisado, a limpeza das eleições, também envolve o mesmo tema. No entanto, a forma como a população e os mecanismos internacionais observam essa transparência nas eleições afeta de forma diferente a governabilidade. Mesmo que existam de fato eleições limpas, se a população acreditar que ocorrem fraudes eleitorais, seu incentivo a votar é neutralizado e isso pode ter resultados diretos nos representantes eleitos.

Segue abaixo tabela que mostra os dados sobre a percepção da população da transparência eleitoral, para o período entre 1990 e 2004.

Tabela 11 - Eleições Limpas ou Fraudulentas

País	Limpas	Fraudulentas
Venezuela	32,9%	67,1%
Equador	27,0%	73,0%
Peru	35,7%	64,3%
Colômbia	22,9%	77,1%
Bolívia	30,3%	69,7%
Chile	75,6%	24,4%

Pergunta: Você acredita que, em termos gerais, as eleições neste país são limpas ou fraudulentas?

Fonte: Latinobarómetro 2009

A porcentagem do Chile se destaca dentro desses dados, visto que mais de 75% da população afirma que as eleições nacionais são limpas. Essa é uma exceção dentro do quadro político dos países andinos e, se observado os valores dos outros países, em todos eles mais de 60% da população acredita que as eleições sejam fraudulentas. Dessa forma, o Chile é o único país a receber um valor positivo para esse índice.

Além da percepção de transparência nas eleições por parte da população, outra forma de analisar a confiança da população do sistema eleitoral nacional é através de sua opinião sobre a influência que seus votos têm concretamente nas ações políticas tomadas. No

momento onde um cidadão acredita que é capaz de participar e influenciar na política de seu país, ele expressa adesão aos valores democráticos. O ato de votar é, para os cidadãos, a forma de defender aquilo que acreditam ser melhor para si e seu grupo, e, no momento onde a população não acredita mais que ele seja capaz de traduzir de forma efetiva os seus desejos e não possua mais influência real nas ações que serão tomadas pelos seus representantes, ele está perdendo a sua função básica.

Para visualizar essa informação, segue na tabela abaixo a média dos dados de 1990 até 2004.

Tabela 12- Influência do voto nas ações políticas

País	Muito em acordo	Em acordo	Em desacordo	Muito em desacordo
Venezuela	40,4%	37,6%	14,1%	7,9%
Equador	32,0%	44,3%	20,3%	3,4%
Peru	15,0%	52,7%	24,1%	8,2%
Colômbia	20,4%	46,5%	21,7%	11,4%
Bolívia	7,7%	51,1%	30,9%	10,3%
Chile	15,8%	56,8%	22,7%	4,7%

Pergunta: Você está muito de acordo, de acordo, em desacordo ou muito em desacordo com a seguinte afirmação que vou ler? O voto permite influenciar sob os acontecimentos.

Fonte: Latinobarómetro 2009

Assim como foi feito para os índices de confiança nos partidos políticos, nesse índice os resultados serão agrupados em dois blocos, os que estão muito de acordo/ de acordo e os que estão em desacordo/muito em desacordo. Dessa forma, os valores são dados seguindo a seguinte escala: quando a porcentagem de pessoas muito de acordo/de acordo for entre 85% e 100% o valor dado ao índice é quatro, se essa porcentagem for entre 70 e 85% o valor é três, entre 55 e 70% o valor é dois, entre 40 e 55% o valor é um e abaixo de 40% o valor é zero.

Os dados mostram que nos países andinos a maior parte da população acredita que seu voto tenha alguma influência nas ações políticas, embora em todos eles mais de 10% da população acredite que ela não tenha influência alguma.

Segue abaixo tabela com os valores sobre a percepção da população sobre a influência dos votos nas ações políticas e sobre a limpeza das eleições e, a partir desses dois dados, é feito a média da legitimidade do sistema eleitoral.

Tabela 13 - Legitimidade Sistema Eleitoral

País	Limpeza eleições	Influência votos	Legitimidade sistema eleitoral
Bolívia	0	2	1
Chile	3	3	3
Colômbia	0	2	1
Equador	0	3	1,5
Peru	0	2	1
Venezuela	0	3	1,5

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Latinobarómetro 2009

A legitimidade política, representada pela legitimidade nos partidos e no sistema eleitoral, se refere ao sentimento comum de pertencimento dos cidadãos à comunidade política de seus países. Dessa forma, “a razão para confiar estará relacionado aos princípios éticos e normativos das instituições, ou seja, a partir da avaliação do desempenho das instituições e do comportamento dos seus gestores e administradores” (AMORIM, 2009, pg.4). As tabelas apontam um pessimismo quanto ao sistema eleitoral e principalmente quanto aos partidos políticos. Segue abaixo a tabela 14, que junta os indicadores de legitimidade dos partidos políticos e do sistema político para os países andinos no período entre 1990 e 2003 e, através da média desses dois valores, mostra o indicador de legitimidade política nessas sociedades.

Tabela 14 – Legitimidade política

País	Legitimidade Partidos Políticos	Legitimidade Sistema Eleitoral	Legitimidade Política

Bolívia	0,5	1	0,75
Chile	1	3	2
Colômbia	0,5	1	0,75
Equador	0	1,5	0,75
Peru	1	1	1
Venezuela	1	1,5	1,25

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de Legitimidade dos Partidos Políticos e Legitimidade do Sistema Eleitoral.

Foram observados índices de governabilidade relacionados ao accountability eleitoral, primordial para a legitimidade de um governo. A democracia possibilita ao cidadão uma oportunidade institucionalizada, regular e pacífica de, através do voto, influenciar a política nacional e legitimar os tomadores de decisão. O eleitor não é quem cria as regras, no entanto ele tem a possibilidade de escolher quem irá criar. Essa comunicação entre o eleitor e governo será feita através dos partidos. Eles moldam a forma como uma democracia funciona de diversas maneiras e, portanto, a institucionalização partidária reflete, tanto de forma positiva quanto de forma negativa, a governabilidade de um país. Um sistema partidário institucionalizado irá permitir que a participação e os conflitos não deteriorem o sistema político visto que esses conflitos serão direcionados através de canais eleitorais e legislativo.

2.3 Índice de Controle dos Poderes

Após analisada a forma de acesso dos representantes da sociedade nos cargos governamentais, através dos índices de democracia eleitoral e de institucionalização partidária, é importante utilizar um índice que seja capaz de observar se esses representantes, depois de eleitos, continuam formulando suas políticas de acordo com os interesses dos que lhes elegeram.

Dois tipos de controle governamental podem ser estabelecidos: o por parte dos representantes da população civil, feito através dos mecanismos de checagem entre os poderes, e o por parte da própria população civil, feito através das iniciativas populares.

2.3.1 Independência e Checagem entre os Poderes

Primeiramente é observado o mecanismo de controle entre os próprios poderes. A separação e equilíbrio dos poderes ajudam ao restringir a possibilidade de medidas autoritárias e de políticas que não condizem com os interesses públicos. Mas é importante que, além de um equilíbrio de poder, haja também uma possibilidade de verificação e controle dos poderes entre si.

A separação dos poderes é um assunto que é discutido desde a Grécia antiga com o objetivo principal de evitar um governo tirano. Essa teoria, que é desenvolvida pelos mais importantes cientistas políticos de suas épocas, tais como Locke, Montesquieu e os Federalistas, introduz a idéia de atribuições específicas para cada poder e dessa forma, impede a concentração de todos os poderes simultaneamente em um único grupo ou indivíduo.

Partindo do pressuposto apresentado por Fischer (1998), de que a separação dos poderes *per se* não é suficiente e de que ela deve ocorrer juntamente com um eficiente sistema de checagem e balanço, essa próxima seção irá analisar como importante índice de governabilidade a capacidade de um poder de controlar o outro.

Para analisar esse índice, é importante primeiramente compreender de forma clara a diferença entre o poder separado, o poder independente e o poder de checar. O poder separado é quando ele é constituído como um corpo a parte, com origem e continuidade material próprias; o poder independente é quando suas prerrogativas não precisam ser decididas em conjunto com algum outro poder; e o poder de checar é a capacidade de um poder de controlar o outro, suas atividades e decisões (GROHMANN, 2011).

Tendo em vista a separação dos poderes, quanto maior for a liberdade de um dos poderes de decidir unilateralmente sem a concorrência do outro (quanto maior for seu índice de independência), maior devem ser os instrumentos de checagem. Dessa forma o equilíbrio entre checagem e independência apresenta-se como uma relação direta e linear. O equilíbrio ocorre, portanto, em duas situações: quando a checagem e a independência forem baixas, ou quando ambas forem altas (GROHMANN, 2011).

Os dados aqui apresentados foram calculados por Luis Grohmann em sua publicação “A separação de Poderes em Países Presidencialistas: A América Latina em Perspectiva Comparada” de 2001. A variável de independência foi formada pelas seguintes subvariáveis: a iniciativa de lei dos poderes, o quorum legislativo para tomada de decisões, os recursos de

tempo (sessões extraordinárias e urgência), a urgência do Executivo, o decreto Executivo e delegação, o decreto de estado de sítio e o poder de convocação de consultas nacionais. Já a variável de checagem é composta pelas variáveis de: poderes de checagem do Executivo, poderes de checagem da Câmara baixa e poderes de checagem da câmara alta.

Após elaborar uma escala dos indicadores, que variam de zero a infinito, dependendo de opções existentes, o autor normalizou os valores obtidos dentro de uma escala percentual de zero a 100. Nos dois casos, quanto mais próximo o valor estiver de 100, maior será o poder de independência ou checagem.

Os valores são fornecidos seguindo a seguinte escala: para aqueles que tiverem uma diferença entre 0 e 10% entre a independência e a checagem, o valor dado será quatro; quando essa diferença for entre 10 e 20%, o valor será três; entre 20 e 30%, o valor será dois; entre 30 e 40% o valor será um; e acima de 40%, o valor será zero.

Tabela 15 - Independência e Checagem entre os Poderes

País	Independência	Checagem	Valor
Bolívia	36,7	28,7	2
Chile	59,7	36,1	1
Colômbia	45,1	43,7	4
Equador	32,8	44,9	1
Peru	41,3	51,5	2
Venezuela	41,6	50,2	2

Fonte: elaboração própria a partir das informações divulgadas em “A separação de Poderes em Países Presidencialistas: A América Latina em Perspectiva Comparada” (2001) de Luis Grohmann.

No conjunto, a independência dos poderes e os mecanismos de checagem situam-se em um patamar mediano, fazendo com que a maior parte dos países tenha certo equilíbrio. O Chile, no entanto, apresenta um índice de independência consideravelmente mais alto que seu índice de checagem, fazendo com que, dentro dos países andinos, seja considerado o único em real desequilíbrio.

2.3.2 Controle pela Sociedade

Embora o sistema de controle interno entre os poderes seja legalmente o mais utilizado, a sociedade civil também é concedida de alguns mecanismos de controle sobre as políticas de seus representantes. As eleições, já analisadas, é a forma mais comum de controle, mas ela ocorre somente uma vez a cada período determinado. Existem outras formas de participação popular, tais como o plebiscito, o referendo, o veto popular, os conselhos gestores, o orçamento participativo, os conselhos, a iniciativa popular, entre outros.

Como forma de verificar a existência desse controle por parte da população, três tipos de participação popular são analisadas: a iniciativa legislativa popular, a consulta popular e o *recall*.

A primeira ocorre quando a população elabora propostas que são apresentadas à legislatura para deliberação, normalmente com o objetivo de realizar reformas parciais ou completas em leis ou na constituição. É um mecanismo muito pouco utilizado à exceção do Uruguai, e normalmente o Legislativo chega a um veredicto sem consultar a opinião da população. A consulta popular ocorre através dos referendos ou dos plebiscitos, e normalmente essa consulta ocorre com objetivo de votar ou consultar a opinião pública sobre assuntos constitucionais ou legislativos de importância nacional. Ela pode ser compulsória ou opcional, no sentido em que o resultado da votação deve ou não ser incorporado pela lei. Já o *recall* é um mecanismo através do qual os cidadãos possuem o direito de votar para remover de algum cargo eleito um representante (WELP, 2009).

Dessa forma, a tabela a seguir mostra se existe ou não esses mecanismos nos países andinos. Quando o país possuir todos os três mecanismos, ele recebe o valor quatro; quando ele possui apenas dois deles, recebe o valor três; quando possuir somente um deles, recebe o valor dois; e quando não possuir nenhum desses mecanismos, recebe o valor zero.

Tabela 16 - Controle pela sociedade

País	Iniciativa popular legislativa	Plebiscito/referendo	Recall	Valor
Bolívia	Sim	Sim	Não	3

Chile	Não	Sim	Não	2
Colômbia	Sim	Sim	Sim	4
Equador	Sim	Sim	Não	3
Peru	Sim	Sim	Não	3
Venezuela	Sim	Sim	Sim	4

Fonte: WELP, Y. Elaboração própria a partir de informações localizadas em “El Referendum contra el status quo” (2009)

No Peru e no Chile existem os mecanismos de consulta popular compulsórios, mas somente em situações predeterminadas. Já a consulta popular opcional existe em todos os países, sendo um dos mecanismos mais utilizados. Apenas a Bolívia não possui a iniciativa popular legislativa enquanto que o recall é muito menos comum, sendo autorizado somente na Venezuela e na Colômbia.

Embora todos os países possuam algum tipo de mecanismo de participação popular direta nas políticas, é importante destacar que normalmente eles não são utilizados. Dentre os países andinos, o Equador e, nos períodos mais atuais, a Venezuela são os únicos que utilizam de forma mais freqüente esses mecanismos. O Equador utilizou do mecanismo de consulta popular três anos seguidos no período analisado: em 1994, 1995 e 1996. O Peru, em 1993, através de um plebiscito, aprovou uma nova constituição, e a Venezuela, sob o governo de Hugo Chávez, já utilizou quatro vezes o referendo para consulta popular.

Nesse capítulo foram analisados os indicadores que compõem a dimensão governabilidade do termo capacidade governativa. Como pode ser observado, essa dimensão analisa as questões relacionadas à interferência da população no sistema governamental. No próximo capítulo são analisadas os indicadores que medem a segunda dimensão da capacidade governativa, a governança.

3. GOVERNANÇA: A DIMENSÃO DE PODER DO GOVERNO

Os países latino-americanos têm como importante característica a heterogeneidade de suas sociedades. Arend Lijphart (1999) afirma que nessas sociedades pluralistas e fragmentadas, dificilmente o modelo majoritário poderia ser estabelecido, visto que elas não possuem a flexibilidade necessária para esse tipo de democracia e provavelmente se estabeleceria uma ditadura da maioria. De fato, todos os governos andinos possuem um modelo consensual de democracia, o modelo presidencialista, mas todos estão longe do modelo puro.

Uma das características analisadas por Lijphart e que diferencia o modelo consensual do modelo majoritário é a relação Executivo-Legislativo. Nos modelos presidencialistas, existe uma independência mútua entre esses dois poderes, com uma relação entre os dois que é mais equilibrada do que nos modelos majoritários. Mas isso nem sempre ocorre: estudos sobre a região afirmam que, na história dos países andinos, ocorre uma forte distorção dessa relação, com uma tendência a sobrevalorização do Executivo. Esse trabalho tem como hipótese, no entanto, que atualmente as instituições conferem poderes intermediários ao Executivo.

O objetivo desse capítulo é analisar a governança nos países andinos para o período entre 1990 e 2003. O cerne principal desse indicador é a relação do Executivo frente ao Legislativo e, dessa forma, é possível analisar se está de fato ocorrendo um predomínio do Executivo que poderia levar, como já ocorreu na história de alguns países, a um governo autoritário. Lembrando que a intenção dessa análise não é a de criticar ou a de afirmar qual é o tipo de relação ideal entre poderes para os países andinos, mas somente de, através de valores e índices, tentar estabelecer um panorama. Devido à estrutura do modelo presidencialista e a legitimidade que ele confere ao poder Executivo, os altos índices de governança estão, na maior parte das vezes, relacionados à capacidade desse poder de fazer passar a sua agenda. Primeiramente, portanto, são analisados os poderes de agenda do executivo; os poderes que lhe são legalmente concedidos pelas leis nacionais. Esses índices foram criados por Shugart e Carey (1992) e são amplamente aceitos dentro da comunidade acadêmica. Eles são divididos em dois grupos: os poderes legislativos, que são os poderes concedidos ao presidente que influenciam diretamente a capacidade de elaborar e aprovar legislação, e os poderes não legislativos, que estão mais ligados à capacidade de interferência dos poderes na composição do governo.

No entanto, o poder Executivo, em algum momento, normalmente esbarrara na necessidade de aprovação do poder Legislativo e, dessa forma, é importante que uma relação estável e compatível em interesses seja estabelecida entre os dois. Os segundos índices de análise da governança, portanto, são os que calculam o tamanho do partido ou coalizão do presidente no Legislativo e a taxa de coalescência. Esse dois indicadores são responsáveis por analisar a dimensão legislativa do partido do presidente: um mostrando o apoio que este possui no legislativo e o outro a solidez legislativa dele.

Dessa forma, uma alta governança evita o que Santos denomina de ‘crise de paralisia decisória’, que seriam sistemas incapazes de produzir e implementar decisões, visto que elas dependeriam das interações entre os poderes que “seriam condicionadas pela intensidade de preferência de cada ator relativamente ao conjunto de questões e pelos recursos de cada um deles comparado aos demais” (SOUZA, 2007. p.9).

3.1 Poderes de Agenda: Poderes Legislativos do Executivo

Os poderes legislativos do Executivo são de extrema importância para a dimensão governança de um governo, visto que eles facilitam, no modelo presidencialista, que o Executivo seja capaz de tomar decisões sem ter que enfrentar repetitivamente a oposição do Legislativo.

Carey e Shugart diferenciaram os poderes legislativos do Executivo em dois grupos: os poderes reativos e os poderes proativos. Os reativos são aqueles “poderes que o Executivo consegue sustentar o *status quo* mesmo com uma legislatura com preferências diferentes da suas, enquanto que os poderes proativos são aqueles que permitem que o Executivo efetue mudanças no *status quo* que a legislatura não teria iniciado por conta própria” (CAREY e SHUGART, 1998, pg. 5).

Nessa seção, portanto, são analisados quatro poderes legislativos que o Executivo pode ter: o poder de decreto, o poder de veto (parcial e total), o poder de convocar referendo popular e o poder de iniciativa governamental. Como feito no capítulo anterior, para cada índice são dados valores entre zero e quatro para cada país.

3.1.1 Poder de Decreto

O primeiro indicador analisado é um poder proativo, o poder de decreto, que permite que o executivo governe da forma que achar melhor, “constrangido apenas pelas conjunturas das relações políticas existentes e por um período de governo limitado pela Constituição” (O’DONNEL, 1994, pg.59). A capacidade de emitir decreto com força de lei é o mais poderoso instrumento de intervenção do executivo na produção legal. Existem duas visões sobre o uso do poder de decreto: a primeira afirma que, ao utilizá-lo, o presidente está definindo a política a partir das suas convicções pessoais e a segunda que ele está apenas prevendo as preferências dos outros atores e utilizando uma forma mais rápida de implementar uma política. A primeira visão é a mais defendida entre os analistas e, por isso, normalmente o grande uso de decretos pelo Executivo faz com que sua legitimidade democrática acabe sendo discutida.

Percebe-se, no entanto, que mesmo que o poder de decreto seja normalmente considerado como uma medida autoritária, muitas vezes ele é utilizado em casos emergências, onde o procedimento normal poderia ser muito demorado e, portanto, ineficiente. É o caso, por exemplo, de situações de catástrofes naturais que trazem danos imensos à população e que necessitam medidas políticas rápidas para diminuir a potencialidade do estrago.

É importante diferenciar o poder de elaborar decretos de natureza regulatória ou administrativa, que diversos presidentes possuem, do poder de legislar por decretos. Além disso, o poder de decreto pode variar em dois de seus componentes: se as propostas do Executivo têm efeito ou não como políticas públicas imediatas e se elas se tornam ou não leis permanentes mesmo sem a aprovação do legislativo. Dessa forma, é possível criar uma tabela de variantes de poder constitucional de decretos, onde aquela que tiver efeito imediato e se tornar lei permanente, mesmo sem a aprovação do Legislativo, será o poder de decreto mais forte. No entanto, são poucas as constituições que não estabelecem nenhum limite a esse tipo de intervenção e, normalmente, o poder de legislar por decretos só é concedido para assuntos e eventos específicos (PAYNE, 2002).

Carey e Shugart (1998) desenvolveram valores para um conjunto de variáveis de forma a determinar o poder de decreto do Executivo em alguns países. Quando o Executivo possuir poderes ilimitados de decretos, será dado a ele o valor quatro; quando o presidente tiver poucas restrições ao seu poder de decreto mas ele tiver validade temporária, o valor dado será dois; quando a autoridade do Executivo for limitada nesse assunto, o valor será um; e quando o Executivo não tiver poder de decreto ou quando este for fornecido apenas com o apoio constante do Legislativo, o valor será zero.

Utilizando esses valores e analisando os países andinos no período entre 1990 e 2003, temos a tabela a seguir:

Tabela 17 - Poder de Decreto

País	Poder de decreto
Bolívia	0
Chile	1
Colômbia	2
Equador	1
Peru	1
Venezuela	1

Fonte: Elaboração própria a partir de informações em: SHUGART e CAREY (1998), ANASTASIA, MELO e SANTOS (2004) e Constituições Nacionais dos países analisados

Na Colômbia, o presidente possui a capacidade de decretar leis quando declara “comoção interna” ou “estado de emergência”. No caso de “comoção interna” a corte pode revogar o decreto se acreditar que este está violando as garantias constitucionais e o Congresso pode o revogar ou alterar a qualquer momento. Quando o presidente declara “estado de emergência”, fato que tem ocorrido com pouca necessidade de justificativa, os decretos emitidos pelo presidente permanecem em vigor mesmo quando a circunstância específica expirar. Por esse motivo, a Colômbia é o país andino com o maior poder de decreto por parte do Executivo.

No Chile, o poder de decreto existe, mas é limitado a assuntos específicos e bastante controlado pelo Legislativo. O presidente precisa solicitar ao Congresso esse poder que, se autorizar, concede ao Executivo, pelo período de um ano, o poder de legislar por decretos. No entanto, mesmo com essa autorização, ainda existem alguns assuntos, como nacionalidade, eleições e referendos que precisam de uma autorização extra para serem modificados. Dessa forma, o poder de decreto do Executivo no Chile é bastante controlado e recebe, portanto, o valor um.

No Equador e na Venezuela, o Legislativo pode conceder ao Executivo em circunstâncias especiais o poder de decreto, no entanto ele é fortemente controlado e, também, recebe o valor um. No Peru, conforme escrito no artigo 118 de sua constituição, o presidente pode decretar leis emergenciais para questões econômicas e financeiras quando for do interesse nacional. No entanto, todos os decretos estão sujeitos à aprovação de uma maioria no conselho de ministros. A Bolívia é o país que possui o menor valor para esse índice, visto que o Executivo não possui nenhum poder de decreto

A capacidade de emitir decreto nos países andinos durante a década de 90 é baixa, e, em todos os casos, o Legislativo possui um considerável poder de regular essa medida.

3.1.2 Poder de Veto Total e Poder de Veto Parcial

O segundo indicador utilizado para analisar os poderes de agenda do executivo é o poder de veto, um poder reativo por excelência. Ele é uma força fundamental para que o Executivo tenha uma autoridade em relação ao Legislativo e todos os presidentes dos países andinos possuem poder de veto total e parcial. O poder de veto total refere-se ao “mecanismo constitucional clássico de intervenção do presidente no sistema de separação de poderes” (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004, pg 65) e possibilita que o Executivo impeça que o Legislativo aprove uma medida da qual ele não concorda. É importante destacar, no entanto, que, como típico poder reativo, ele funciona nesse sentido, mas não no inverso: ele não possibilita que o Executivo traga mudanças políticas, apenas que ele impeça algumas de acontecerem. O princípio do poder de veto parcial é o mesmo. No entanto, normalmente, é considerado um instrumento mais eficaz que o poder de veto total por induzir o Legislativo a levar em consideração a preferência do Executivo não somente para a legislação como um todo, mas também para cada artigo e parágrafo e por permitir que o presidente interfira nos acordos intralegislativos de apoio mútuo.

No entanto, se os presidentes possuíssem poder de veto absoluto, nenhuma legislação da qual o Executivo não concordasse, poderia ser aprovada e, portanto o valor dado ao indicador de veto também irá depender do *quorum* necessário para derrubada de veto. Quanto maior for esse *quorum*, maior será o poder de veto do presidente, pois mais dificilmente o Legislativo consegue derrubar o veto. Dessa forma, um país recebe para esse índice o valor quatro quando existe o poder de veto e não há nenhuma forma de o Legislativo derrubá-lo, o valor três quando for necessário mais de 2/3 de *quorum* do Legislativo para derrubar o veto, o

valor dois quando o necessário for um *quorum* de 2/3, o valor um quando for exigido uma maioria absoluta da assembléia ou maioria extraordinária inferior a 2/3 e o valor zero quando o Executivo não tiver o direito ao veto ou quando ele tiver esse poder mas for necessário somente uma maioria simples para derrubá-lo (SHUGART e CAREY, 1998).

Como afirmado anteriormente, todos os presidentes dos países andinos possuem o poder de veto e o valor dado a esse índice, portanto, irá variar somente de acordo com o *quorum* necessário para derrubada do veto em cada país.

Analisando esses *quoruns* é formada a tabela a seguir composta por valores de zero a quatro para o veto total e o veto parcial nos países. Ao lado direito da tabela é inserida a média dos dois poderes de veto, chegando ao valor médio de poder de veto.

Tabela 18 - Poder de Veto Total e Poder de Veto Parcial

País	Poder de veto total	Poder de veto parcial	Valor médio
Bolívia	2	0	1
Chile	2	2	2
Colômbia	1	1	1
Equador	4	2	3
Peru	1	1	1
Venezuela	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir de informações em: SHUGART e CAREY (1998), ANASTASIA, MELO e SANTOS (2004) e Constituições Nacionais dos países analisados

O poder de veto mais forte se encontra no Equador, onde o Legislativo não pode derrubar o veto total do Executivo e a legislação vetada somente irá poder ser debatida em congresso novamente depois de um ano. O Equador, portanto, recebe o valor máximo para o índice de poder de veto total. Quanto ao poder de veto parcial, o Legislativo é capaz de derrubar o veto do executivo através da 2/3 dos membros presentes na câmara.

Nem todos os executivos que possuem o poder de veto total, também possuem o poder de veto parcial. É o caso, por exemplo, da Bolívia, onde o Executivo possui um relativamente

elevado grau de poder de veto total, no qual é necessária a aprovação de 2/3 dos legisladores presentes na votação para sua derrubada, e, no entanto, ele não possui nenhum poder de veto parcial. No Chile também é necessário um *quorum* de 2/3 dos legisladores para a derrubada do veto do presidente, mas isso vale tanto para o veto total quanto para o veto parcial.

A Venezuela é o país que possui o mais baixo poder de veto do Executivo, visto que, tanto o veto total quanto o veto parcial são derrubados apenas com uma maioria simples dos membros presentes. O Peru e a Colômbia recebem um valor levemente superior ao fornecido para a Venezuela, pois é necessário, para a derrubada do poder de veto do Executivo, uma maioria do total dos membros de cada câmara, e não somente dos membros presentes.

3.1.3 Convocação Referendo Popular

Outro poder legislativo que o Executivo possui em muitos países é o de convocar um referendo popular. Esse índice afeta a governança ao permitir que o Executivo consiga driblar restrições que o Legislativo poderia impor, colocando assuntos políticos ou leis específicas para referendo popular direto, sem necessidade de passar pelo Congresso. Mesmo que em alguns casos o resultado do referendo popular não necessite ser convertido em lei, isso normalmente acontece, visto que, por serem os representantes do povo, a vontade do povo deveria sempre ser considerada pelos governos. O referendo permite que o presidente pressione o Legislativo, ao mesmo tempo em que é uma forma de mostrar a este sua legitimidade. (SHUGART E CAREY, 1992).

Quando o Executivo não possui o poder de convocar referendo popular, o valor recebido pelo país é zero; nos casos em que é possível que o Executivo convoque um referendo, mas existem certas restrições e controle pelo Legislativo, o valor recebido pelo país é dois; e quando o Executivo possui poderes irrestritos de convocar referendo, o valor recebido pelo país é quatro.

Tabela 18 - Iniciativa de Referendo pelo Executivo

País	Referendo
Bolívia	2
Chile	4

Colômbia	0
Equador	4
Peru	2
Venezuela	2

Fonte: Elaboração própria a partir de SHUGART e CAREY (1998) E BREUER (2008) ANASTASIA, MELO e SANTOS (2004) e Constituições Nacionais dos países analisados

No caso do Equador e do Chile, apenas o Executivo possui o poder de solicitar referendo, diferentemente do que ocorre em países como a Venezuela, Peru e Bolívia, onde o Legislativo também possui esse poder, diminuindo, portanto, a força do Executivo. Na Colômbia, o poder de convocar um referendo é um atributo exclusivo do poder Legislativo, e por esse motivo, o valor dado a esse indicador é zero. Mas mesmo nos países onde o Executivo possui o direito de convocar um referendo, na maior parte dos casos esse direito é restrito, visto que determinados assuntos não podem ser discutidos. É o caso, por exemplo, do Peru e da Venezuela. Além disso, apesar do fato da Constituição de vários dos países andinos darem a possibilidade do Executivo de solicitar um referendo popular, o resultado deste não precisa, necessariamente, ser convertido em legislação, conforme já informado anteriormente.

É importante destacar, no entanto, que mesmo que esses países possuam por lei a possibilidade de solicitar referendo pelo Executivo, poucas vezes eles são de fato utilizados e somente para assuntos excepcionais. Normalmente os presidentes recorrem a esse mecanismo mais como forma de legitimar seu governo de que para resolver de fato importantes questões nacionais e, por isso, na maioria das vezes os resultados são aqueles já esperados pelos governos (BACKES, 2005). A exceção pode ser feita à Venezuela e ao Equador, que nos últimos anos valeram-se de mecanismos de consulta popular com maior frequência.

3.1.4 Poder de Iniciativa Governamental

Outro índice de análise dos poderes legislativos do Executivo é o poder de iniciativa governamental, que é dividido em “iniciativa exclusiva” e “poder orçamentário”. O poder orçamentário refere-se ao grau de liberdade que a constituição fornece ao Executivo e ao Legislativo em termos de iniciativa orçamentária, e nessa definição está incluído o monopólio

de envio de matérias orçamentárias e restrições ao poder do Congresso de legislar sobre matérias tributárias e financeiras. Diversas constituições afirmam que o presidente é responsável por estipular a divisão de gastos, mas esse poder sozinho não seria suficiente para garantir uma supremacia do Executivo e, os valores dados a esse índice irão depender do poder de interferência que o Legislativo pode realizar em cima desses valores enviados pelo Executivo.

Nos casos onde o Executivo for o responsável pelo monopólio de envio de matérias orçamentárias e o Legislativo não tiver o poder de fazer nenhuma alteração nesse documento, o valor do índice será quatro; quando a assembléia tem somente o poder de reduzir o valor orçamentário, mas não de aumentar, e não tiver o poder de transferir recursos de um setor para o outro, o valor do índice será três; quando o presidente estabelece o limite superior geral de gastos e a assembléia tiver o poder de recorrer a emendas, o valor será dois; quando a assembléia tiver o poder de aumentar os gastos indicando novas fontes de arrecadação, o valor será um; e quando a assembléia possui todos os poderes orçamentários ou irrestritos poderes de emenda, o valor será zero (SHUGART e CAREY, 1992).

A segunda análise da iniciativa governamental é a “iniciativa exclusiva”. A iniciativa exclusiva é referente à capacidade do poder Executivo de introduzir determinados assuntos à discussão no Congresso. O mais alto grau de “iniciativa exclusiva” que o Executivo pode ter, e que recebe o valor quatro, é quando a assembléia legislativa é impossibilitada de tomar qualquer atitude sobre determinado assunto se o presidente não o introduzir primeiramente. Em seguida, com o valor dois, estão os casos em que a assembléia pode realizar um número restrito de emendas à proposta enviada pelo Executivo. O valor um é dado para os casos em que a assembléia pode realizar irrestritas emendas e o valor zero quando o Executivo não possui poder exclusivo algum.

Dessa forma, a tabela abaixo mostra os valores dados para cada país.

Tabela 20 - Iniciativa governamental do Executivo

País	Poder orçamentário	Iniciativa exclusiva	Valor iniciativa governamental
Bolívia	0	1	0,5
Chile	2	1	1,5

Colômbia	2	1	1,5
Equador	2	1	1,5
Peru	3	1	2
Venezuela	3	0	1,5

Fonte: Elaboração própria a partir de informações em: SHUGART e CAREY (1992), ANASTASIA, MELO e SANTOS (2004) e Constituições Nacionais dos países analisados

Em todos os países andinos, o Executivo é o responsável por introduzir os gastos orçamentários. A Bolívia é o país andino em que o Executivo possui o menor poder orçamentário, visto que o Legislativo pode modificar sem restrições a proposta enviada pelo primeiro e aumentar ou diminuir os gastos e, portanto, recebe o valor zero para esse índice

No Chile, no Equador e na Colômbia o Legislativo necessita uma aprovação prévia do Executivo para poder aumentar os gastos e, dessa forma esses países recebem o valor dois. No caso da Venezuela, o artigo 313 de sua constituição afirma que a Assembléia pode alterar itens do orçamento, mas não pode autorizar medidas conducentes à diminuição das receitas públicas ou despesas que excedam a quantidade estimada no projeto. Dessa forma, ela recebe o valor três para esse índice, assim como o Peru.

Quanto à análise da iniciativa exclusiva, de forma geral os países andinos concedem pouca autonomia para seus Executivos. Na Bolívia, no Equador e no Peru o Executivo possui iniciativa exclusiva pra algumas importantes áreas, no entanto o Legislativo possui o poder de modificar essa legislação. No Chile conforme afirma o artigo 62 de sua constituição, o Executivo possui uma maior amplitude de iniciativa exclusiva, assim como na Colômbia. No entanto, assim como nos demais, o Legislativo também possui o direito de modificar de forma irrestrita a legislação e, portanto, todos esses países possuem o mesmo valor para esse índice. A exceção é feita à Venezuela, onde o executivo não possui poder exclusivo e recebe, portanto, o valor zero.

3.2 Poder de Agenda: Poderes Não Legislativos do Executivo

Além dos poderes legislativos que o Executivo pode ter, outra forma de avaliar a autoridade executiva é através dos poderes não-legislativos que lhe podem ser concedidos. A escolha dos índices é, assim como foi no caso da análise dos poderes legislativos do

Executivo, baseada nos estudos de Shugart e Carey de identificação dos poderes de agenda do Executivo.

Dois dos poderes presidenciais não legislativos estão relacionados à composição dos gabinetes: o poder de censura por parte do legislativo, que é a capacidade deste de retirar membros do gabinete e o poder de formação e dissolução dos gabinetes pelo Executivo. O terceiro poder presidencial não legislativo é o poder do Executivo de dissolver a Assembléia Legislativa

3.2.1 Poder de Censura do Legislativo

Um índice que apresenta bastante variação entre os países é a capacidade de ação que o Legislativo possui contra os membros dos gabinetes. O poder de censura, que seria a capacidade deste de retirar um membro do gabinete, é um importante índice de análise de governança, visto que resultaria em uma dependência do gabinete em relação ao apoio legislativo, uma característica particularmente parlamentarista, e não presidencialista. Quanto mais elevado for o poder de censura do legislativo, maior será a tendência à instabilidade política, visto que evidencia uma contradição entre o direito do presidente popularmente eleito de escolher seus gabinetes e o direito à censura da oposição legislativa (SHUGART E CAREY, 1992). Dessa forma, seguindo essa linha de pensamento, quanto maior o poder de censura do legislativo, mais enfraquecido estará o Executivo.

Quando o Legislativo não possuir o direito de censurar e retirar gabinetes ou ministros, o valor dado ao índice será quatro, visto que isso representa um maior poder Executivo. Quando o Legislativo tiver o direito de censurar, mas o presidente, em contrapartida, puder responder através da dissolução da assembléia, e nos casos considerados ‘intermediário’ o valor do índice será dois. O valor um é dado aos casos em que a censura tiver de ser ‘construtiva’, ou seja, quando for necessário que uma votação majoritária da assembléia indique um novo ministro ou um novo gabinete. Por fim, o valor zero é dado quando o poder de censura por parte do Legislativo for irrestrito.

Tabela 21 - Poder de Censura

País	Poder de Censura
-------------	-------------------------

Bolívia	4
Chile	4
Colômbia	0
Equador	2
Peru	2
Venezuela	1

Fonte: SHUGART e CAREY (1998) e Constituições Nacionais dos países analisados

Na Colômbia, a moção de censura deve ser proposta por no mínimo 1/10 dos membros de uma das câmaras e aprovada pela maioria absoluta ($1/2 + 1$) de ambas as câmaras. Caso seja aprovada, o membro do gabinete em questão é retirado de seu cargo. Mesmo que exista, de fato, uma dificuldade de conquistar uma maioria dos legisladores para conseguir aprovar a censura, o fato de existir essa possibilidade e o Executivo não ter nenhum poder sobre isso, faz com que ele receba o valor zero. No Equador, o legislativo, desde 1998, não possui mais o poder de censura, visto que durante a década de 80 e 90 esse poder tinha sido amplamente utilizado e acabou deteriorando o poder Executivo. Como houve uma mudança nesse indicador, o Equador receberá o valor dois, visto que durante cerca de metade do período analisado o seu Legislativo possuía o poder de censura, e receberia, portanto, o valor zero, e na outra metade, de 1998 a 2003, ele perdeu esse poder e receberia o valor quatro. No Peru, o Legislativo pode fazer uma moção de censura apresentada por 25% dos membros do congresso que deve ser aprovada por uma maioria absoluta. No entanto, mesmo se aprovada, o Executivo pode dissolver o congresso caso este tenha censurado dois ou mais gabinetes, mas não pode fazer isso no seu último ano de mandato ou em período de estado de emergência.

Na Venezuela, o Legislativo pode derrubar um membro do gabinete se a moção de censura for aprovada por 3/5 dos legisladores presentes e se for apresentado um gabinete alternativo pela maioria da Assembléia. Além disso, uma característica específica desse país é que o Legislativo pode utilizar o poder de censura inclusive contra o vice-presidente se contar com o apoio de 2/3 deles. No entanto, se o congresso promover três vezes a menção de censura contra o vice-presidente, o Executivo possui o direito de dissolver o Congresso.

3.2.2 Formação e Dissolução Gabinetes

Outra forma de calcular a autoridade não legislativa do Executivo é através da influência que o Executivo têm sobre a formação dos gabinetes. Em todos os países andinos, o presidente possui a influência máxima, ou seja, a de poder formar seus gabinetes sem necessidade de aprovação da assembléia legislativa. Todos os países analisados, portanto, recebem o valor máximo para esse índice. Para fins informativos: o valor três é fornecido aos países em que a assembléia ou um comitê especial precisam aprovar a nomeação, o valor um para os países em que o Executivo apenas sugere nomes que serão analisados pelo Legislativo que é o responsável final pela indicação do gabinete e o valor zero quando o Executivo não possui nenhuma forma de influência na indicação, que fica totalmente a cargo do Legislativo.

Ainda relacionado à formação do gabinete pelo Executivo, outro fato que pode ser analisado é a dissolução do gabinete. Assim como para sua formação, em todos os países andinos o Executivo também possui plena liberdade para sua dissolução.

O poder de formação e dissolução do gabinete pelo poder Executivo é um importante poder de barganha que este possui frente aos partidos de sua coalizão. A caneta que nomeia o gabinete é a mesma caneta que o demite, e isso exerce uma forte influência na obtenção de maiorias parlamentares e na garantia de que os votos dos partidos que fazem parte da coalizão governamental estejam de acordo com a linha ditada pelo Executivo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998). Essa relação, no entanto, é influenciada pelos dois lados: ao mesmo tempo em que o Executivo pode fornecer a chefia de um gabinete para aquele partido que estiver disposto a seguir suas políticas no Congresso, um partido com considerável número parlamentar também pode exigir um gabinete para apoiar o governo. Dessa forma, a independência que todos os Executivos andinos possuem na teoria para composição dos gabinetes, é em parte rompida pela sua relação com seu próprio partido e com os partidos da coalizão presidencial.

Tabela 22 – Formação e Dissolução dos Gabinetes

País	Formação dos Gabinetes	Dissolução dos Gabinetes
-------------	-------------------------------	---------------------------------

Venezuela	4	4
Colômbia	4	4
Equador	4	4
Chile	4	4
Peru	4	4
Bolívia	4	4

Fonte: SHUGART e CAREY (1998) e Constituições Nacionais dos países analisados

3.2.3 Dissolução Assembléia Legislativa

Por último, existe ainda a capacidade do Executivo de dissolver a Assembléia Legislativa. O valor quatro é dado para os países onde o Executivo possui irrestritos poderes de dissolução da Assembléia; o valor três quando houvesse restrições de frequência ou somente pode ser utilizado em períodos determinados; o valor dois quando for necessária uma nova eleição também para o presidente; o valor um quando esta dor somente em resposta à utilização do poder de censura pelo Legislativo; e o valor zero quando o Executivo não tiver esse poder.

Nos países andinos, esse poder é dado ao chefe de Estado somente na Venezuela e no Peru, e mesmo assim de forma bastante restrita.

Tabela 23 – Dissolução Assembléia Legislativa

País	Dissolução Assembléia
Venezuela	1
Colômbia	0
Peru	1
Chile	0

Bolívia	0
Equador	0

Fonte: LÍNÁN (2001) e SHUGART e CAREY (1998)

O presidente da Chile possuía, na Constituição de 1980, o poder de dissolver o Congresso, mas durante a transição democrática do país no início da década de 90, esse poder foi retirado. No Peru, o presidente possui o poder de dissolver o Congresso quando este utilizar o poder de censura contra membros do gabinete mais de duas vezes em um mandato (até 1993, era necessária a utilização de três vezes do poder de censura por parte do Legislativo para que esse poder fosse utilizado pelo presidente) (LÍNAN, 2001).

3.3 Poderes Presidencialistas Partidistas

No entanto, os poderes legislativos e os poderes não legislativos fornecidos ao Executivo, não são, individualmente, suficientes para que o Executivo seja capaz de ditar as relações executivo-legislativo ou predominar na política nacional. É fundamental que o presidente tenha um partido unificado e um apoio parlamentar que facilite essa governança. Dessa forma, nessa seção são analisado dois índices que medem formas de ‘poderes presidencialistas partidários’: poderes que mostram a relação existente entre o Executivo e os partidos de sua coalizão no Legislativo.

3.3.1 Tamanho do Partido/Coalizão do Executivo no Legislativo

Apesar da forte capacidade de ação unilateral que o poder Executivo possui nos países andinos, continua sendo de grande importância para a implementação efetiva de suas políticas que ele tenha o maior apoio possível do Legislativo. Uma das formas de conquistar esse apoio é através do tamanho de seu partido no Parlamento. Dependendo do partido, coalizões governamentais são feitas com o intuito de conseguir essa maioria e, portanto, facilitar a aprovação de projetos, auxiliando assim a governança.

Arend Lijphart, em sua célebre publicação “Modelos de Democracia”, afirma que uma das mais importantes características do sistema presidencialista é justamente a formação de gabinetes de amplas coalizões, visto que isso permite uma participação mais igualitária no

Executivo. Além disso, o autor afirma que a força e a coesão dos partidos e de suas coalizões nas legislaturas é uma forma de mostrar uma sobreposição do Executivo em relação ao Legislativo em alguns países presidencialistas. Esse último fator é o mais importante para analisar a governança, visto que, para esse estudo, a importância das coalizões é muito mais como uma forma de facilitar a aprovação das propostas executivas, do que pela ampliação da participação das minorias no governo.

Dessa forma, o índice de governança analisado a seguir será a média do tamanho do partido/coalizão do presidente no Legislativo durante a década de 90. Quando o partido ou coalizão do presidente possuírem somente entre 0 e 15% dos assentos do Legislativo, o valor dado será zero; quando for entre 15 e 30%, o valor será um; entre 30 e 50% o valor será dois; entre 50 e 60%, o valor será três; e, finalmente, acima de 60% ele recebe o valor quatro.

Tabela 24 - Tamanho Partido/Coalizão do Executivo no Legislativo

País	Tamanho da coalizão do Executivo	Valor
Bolívia	60,38%	4
Chile	56,25%	3
Colômbia	59,32%	3
Equador	29,68%	1
Peru	41,0%	2
Venezuela	46,96%	2

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos em “Governabilidade e Representação Política na América do Sul” (ANASTASIA, MELO e SANTOS). 2004. p. 72, 73 e 74

A Bolívia é o país com a maior porcentagem de assentos pertencentes a partidos que apóiam o Executivo, recebendo o valor máximo para esse indicador. Além disso, durante todos os governos da década de 90, o partido ou coalizão do Executivo teve também maioria no congresso, mostrando um típico exemplo de governos supermajoritários de coalizão. No segundo mandato de Banzér, por exemplo, a coalizão presidencial possuía quase 75% das cadeiras do Legislativo. O mesmo ocorre com o Chile, cujo partido do presidente também

apresenta uma maioria no Congresso em todos os períodos analisados. O Chile, assim como a Colômbia, aparece com uma média de mais de 50% das cadeiras legislativas e, portanto, ambos recebem o valor três. Peru e Venezuela apresentam um pouco menos de uma maioria no congresso e recebem o valor dois e, por fim, o Equador que possui o mais baixo apoio partidário do Legislativo ao Executivo, recebendo o valor um.

3.3.2 Taxa de Coalescência

Por último, é analisado o grau de coalescência, que é um importante indicador do grau de solidez legislativa de um gabinete multipartidário. Esse indicador foi sugerido por Amorim Neto (2000) e busca mostrar se existe uma desproporcionalidade entre os ministérios recebidos pelo partido e as cadeiras ocupadas pelo partido. Dessa forma, “quanto maior for o grau de correspondência, maior é a disciplina legislativa da parte dos partidos que integram o gabinete” (NETO e TAFNER, 2002). A Taxa de Coalescência é calculada da seguinte forma:

$$\text{Taxa Ed Coalescência} = 1 - \frac{1}{2} \text{somatório } |S_i - M_i|$$

Onde:

M_i = % de ministérios recebidos pelo partido i quando o gabinete foi escolhido

S_i = % de cadeiras ocupadas pelo partido i no interior do conjunto de cadeiras sob controle dos partidos integrantes do ministério no momento em que este foi indicado.

Existem três grupos de coalizão: aqueles que possuem uma baixa taxa de coalescência, não chegando aos 30% e que recebem o valor zero, os que se encontram entre 31% e 55% e que recebem o valor dois e aqueles que possuem uma taxa superior a 55% e que recebem o valor quatro.

A tabela abaixo mostra a média da taxa de coalescência dos países andinos para o período entre 1989 e 2003.

Tabela 25 - Taxa de Coalescência

País	Taxa de Coalescência	Período	Valor

Bolívia	0,71	1989-2003	4
Chile	0,78	1994-2003	4
Colômbia	0,53	1990-2002	2
Equador	0,29	1988-2003	0
Peru	0,31	1990-2002	2
Venezuela	0,27	1989-2002	0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos em “Governabilidade e Representação Política na América do Sul” (ANASTASIA, MELO e SANTOS). 2004, p. 76 e 77.

O Executivo na Bolívia e no Chile sempre trabalharam com uma alta taxa de coalescência e o Equador e a Venezuela encontram-se no outro extremo, com uma taxa de coalescência muito baixa. O Peru, quando observada a evolução das taxas de coalescência no decorrer dos anos, tem passado por uma fase de transição e, mesmo que nos anos iniciais da análise tenha tido taxas muito baixas de coalescência, atualmente encontra-se no grupo mais estável. O oposto ocorreu na Colômbia, que iniciou o período de análise com taxas muito altas que vieram se deteriorando nos últimos anos, chegando ao governo Uribe com uma taxa de 0,13.

Foram analisados nesse terceiro capítulo, os mecanismos que geram a dimensão governança do termo capacidade governativa, ou seja, os mecanismos que facilitam o Executivo a aprovar e conduzir a sua agenda. Para isso, é necessário não somente que ele tenha os instrumentos constitucionais necessários que lhe forneçam poder e superioridade frente ao Legislativo, mas também uma maioria nessa última arena, visto que, em muitos casos, o apoio legislativo é fundamental para que o Executivo consiga implementar as políticas necessárias.

Após esclarecer e dar valor aos indicadores de governabilidade e governança nos capítulos dois e três desse trabalho, no próximo capítulo esses indicadores são agrupados e separados por países, fazendo com que se tenha um panorama da capacidade governativa individual para cada país andino.

4. CAPACIDADE GOVERNATIVA: ÍNDICES DE GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE APLICADO NOS PAÍSES ANDINOS

Nesse capítulo, diferentemente do que foi feito nos dois capítulos anteriores, no qual a governança e a governabilidade foram analisadas através de seus índices, a divisão será feita pelos países. O objetivo é conseguir analisar, não mais os índices individualmente, mas sim ter um panorama geral da capacidade governativa para cada país.

A reconstrução da democracia nos países andinos, assim como em toda parte sul do continente americano, foi uma questão muito discutida no meio acadêmico, e, junto com ela, o debate sobre a governabilidade e a governança nacional. No entanto, muitos autores afirmam que essa redemocratização não conseguiu produzir esforços ousados no sentido de inovação institucional e, portanto, o que ocorreu foi somente um polimento do presidencialismo, com o retorno da política convencional e os problemas que já existiam anteriormente (CONAGHAN e MALLOY, 1994). Segundo esses estudos, problemas de governabilidade e de governança, portanto, teriam retornado e se intensificado com a crise política que esses países enfrentaram.

Através da divisão por países realizada nesse capítulo, é possível tentar visualizar em quais países andinos os índices de governança e de governabilidade estão enfraquecidos. Eles são explicados levando em consideração as características específicas de cada país, de forma a ter uma breve compreensão das características nacionais que influenciam essa relação de poder.

Para cada país, é apresentado uma tabela contendo os indicadores de governança e de governabilidade com seus respectivos valores. Esses valores são somados e, dessa forma, se chega a um grau de governança e a um grau de governabilidade para os países. A relação entre esses dois índices gerais forma o panorama da capacidade governativa.

A tabela da governabilidade é formada pelos indicadores encontrados no primeiro capítulo. Os primeiros são referentes à democracia eleitoral, formado pelo sufrágio universal, a limpeza das eleições, a liberdade das eleições e os cargos públicos eleitos. Além desses, também aparecem os índices de institucionalização partidária, que são as raízes partidárias, a volatilidade eleitoral, a legitimidade dos partidos políticos e a legitimidade do sistema eleitoral. Os dois últimos índices de governabilidade, o de independência e checagem e o de controle pela sociedade, são aqueles relacionados ao controle dos poderes.

A tabela de governança é formada pelos indicadores encontrados no segundo capítulo desse trabalho. Baseados nos estudos de Shugart e Carey (1992), a tabela é composta pelos poderes presidenciais legislativos e os poderes presidenciais não-legislativos. Além disso, são incluídos indicadores relacionados à composição e solidez das coalizões presidenciais.

4.1 Bolívia: Governos de coalizão e democracia eleitoral

Tabela 26 – Governabilidade Bolívia

Sufrágio universal	4
Limpeza eleitoral	4
Liberdade das eleições	4
Cargos públicos eleitos	4
Volatilidade eleitoral	4
Raízes partidárias	2
Legitimidade Política	0,75
Independência e checagem	2
Controle pela sociedade	3
TOTAL	24,75/36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

Tabela 27 – Governança Bolívia

Poder de decreto	0
Poder de veto	1
Convocação referendo	0
Iniciativa governamental	0,5
Poder de censura	4

Formação e dissolução gabinetes	4
Dissolução assembléia	0
Tamanho coalizão presidente	4
Taxa de coalescência	4
TOTAL:	17,5/36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

A Bolívia apresenta, no decorrer de sua história, muitos golpes e contragolpes de Estado, com uma ativa participação da população indígena. Durante a década de 1990, a Bolívia se apresentou como um dos países mais estáveis dentro da região, com um forte crescimento econômico que impulsionava um favorável ambiente político. Dessa forma, foi possível que três regimes eleitos conseguissem completar seus mandatos sucessivamente no período, algo único na região.

Desde a sua redemocratização, em 1982, a Bolívia apresenta os mais altos índices de democracia eleitoral, com o sufrágio universal e o voto popular para eleição de todos os principais cargos governamentais. No entanto, o país tem enfrentado uma crise de representação política, conseqüência de uma crise dos partidos políticos em seu papel como atores governamentais (MAYORGA, 2002). É importante ressaltar que, embora a Bolívia apresente uma baixa confiança da população no sistema eleitoral, os organismos internacionais que avaliam a limpeza e liberdade das eleições afirmam que o país apresenta padrões considerados ótimos e, portanto, receberam os valores máximos para esses dois índices.

Os partidos bolivianos não possuem um eleitorado permanente, unificados em uma determinada classe social. A tendência é que os partidos mais importantes busquem representar, na tentativa de obter votos, diversas classes e segmentos sociais. Como conseqüência, tanto para eles quanto para seus eleitorados, as demandas políticas se transformaram em demandas negociáveis, com caráter fluído e funcional, e sua racionalidade de ação se torna, portanto, pragmática. Assim, os partidos se vêm submetidos a fortes oscilações das preferências eleitorais cuja conseqüência direta é a alta volatilidade eleitoral que o país apresenta e para o qual recebeu apenas o valor um.

Essa crise de representação política, com uma imagem de ‘patridocracia’ excludente e não representativa dos interesses populares, pode ser percebida na falta de credibilidade que

os partidos políticos, assim como o sistema eleitoral como um todo, possuem por parte da população. Conforme avaliado nas pesquisas realizadas no decorrer desses anos, a legitimidade dos partidos políticos e do sistema político recebeu valores baixíssimos. A sociedade afirma que os partidos políticos se mostram incapazes de resolver os problemas sociais e isso, muitas vezes, irá gerar abertura para o aparecimento de candidatos outsiders.

Os candidatos outsiders chegaram a conquistar importantes resultados eleitorais no final da década de 90 na Bolívia, mas os três principais partidos continuaram sendo dominantes do sistema político. Além disso, os partidos personalistas bolivianos enfraqueceram muito após a morte de seus líderes, como foi o caso do partido Civic Solidarity Union, do líder Max Fernandez, que morreu em um acidente de avião em 1995, e do CONDEPA, com a morte de Carlos Palanque.

Apesar da volatilidade eleitoral e das deficiências dos partidos como organizações políticas, o sistema partidário boliviano pôde desenvolver uma notável estabilidade política, baseada em acordos e governos de coalizão. A Bolívia é o país que possui a maior média de cadeiras ocupadas pelo partido/coalizão do chefe do Executivo no Legislativo, e recebeu o valor máximo para esse indicador. A formação de governos de coalizão é, em grande parte, consequência da relativa superioridade do Legislativo em relação ao Executivo, que faz com que o partido do presidente, para conseguir governar, necessite de uma maioria no Congresso Nacional. Dessa forma, três partidos principais, o MNR, o MIR e o ADN, governaram nos últimos anos formando governos de coalizão e conseguiram conservar uma alta taxa de coalescência.

Essa superioridade do Legislativo pode ser observada no fato de o poder Executivo boliviano ser o Executivo que possui os menores poderes legislativos dos países andinos. Além de não possuir o poder de decreto, de veto parcial e de convocar referendo, o presidente não tem o poder de fazer medidas provisórias ou pedido de urgência, fazendo com que, quando os presidentes não possuem uma maioria parlamentar, as suas ações sejam freqüentemente barradas no Congresso. Assim percebe-se uma acentuação do conflito Executivo-Legislativo e o primeiro acaba muitas vezes justificando o fracasso de suas políticas colocando a culpa em uma suposta má vontade do Congresso Nacional. Apesar dos baixos poderes legislativos que o Executivo possui na Bolívia, o Executivo possui considerável poder não legislativo visto que o poder de censura não é concedido ao Legislativo e o Executivo possui o poder de formação e dissolução dos gabinetes.

O cenário político boliviano durante o período de 1990 a 2003 é, portanto, composto por uma governabilidade caracterizada por índices de democracia eleitoral máximos e índices de controle dos poderes e institucionalização partidária medianos. Além disso, a dimensão governança do termo capacidade governativa é mediana, com poderes presidenciais legislativos extremamente fracos, mas que são compensados por relativamente altos poderes presidenciais não legislativos e governos de coalizão bem estruturados.

4.2 Chile: Executivo forte e alta governabilidade

Tabela 28 - Governabilidade no Chile

Sufrágio universal	4
Limpeza eleitoral	4
Liberdade das eleições	4
Cargos públicos eleitos	3
Volatilidade eleitoral	4
Raízes partidárias	3
Legitimidade Política	2
Independência e checagem	1
Controle pela sociedade	2
TOTAL	27/36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

Tabela 29 - Governança no Chile

Poder de decreto	1
Poder de veto	2
Convocação referendo	4
Iniciativa governamental	1,5

Poder de censura	4
Formação e dissolução gabinetes	4
Dissolução assembléia	0
Tamanho coalizão presidente	3
Taxa de coalescência	4
TOTAL:	23,5/36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

A década de 90 representa o início da redemocratização no Chile, após longo período de ditadura de Augusto Pinochet. Sob pressão internacional, o então presidente realiza em 1989 um plebiscito que visava consultar a população sobre a possibilidade de prolongar seu mandato por mais oito anos. A vitória do ‘não’, com 55% dos votos, faz com que novamente as eleições sejam restabelecidas, depois de quase 20 anos ausentes.

O Chile apresenta, desde então, um processo eleitoral com eleições consideradas livres e limpas, com o voto obrigatório que se estende a toda população. No entanto, essa redemocratização no Chile, que ocorreu a partir de 1990, foi estabelecida por meio de uma transição negociada, com a manutenção da Constituição de 1980, de caráter conservador, e com a adesão de regras eleitorais impostas pelos militares (HEISS, 2003). Como consequência, foi estabelecido um poder Executivo forte, “com uma série de prerrogativas constitucionais que lhe garantiam vantagens no processo legislativo e o qualificam como o clássico agenda-setter” (PINHEIRO, 2007, pg. 97). Dessa forma, o Chile apresenta o mais alto indicador de governança dentre os países andinos, com um Executivo com importantes poderes, como o poder de iniciativa exclusiva, o decreto de urgência e os poderes de veto, tanto parcial quanto total. Além disso, o Executivo possui o poder de propor reformas ou emendas à Constituição e de iniciar legislação ordinária

Outra informação que destaca essa superioridade constitucional do Executivo em relação ao Legislativo é o fato de o poder Executivo ser o único órgão governamental a poder convocar um referendo popular, enquanto que em outros países esse poder também é concedido ao Legislativo.

Além disso, o Chile é o país com a pior relação entre independência e verificação de poder, que prejudica a governabilidade visto que o Legislativo não possui quase mecanismos de controle e confrontação. Essa reduzida capacidade de confronto pelo Legislativo, no

entanto, aumenta a governança chilena, pois o poder de censura não é conferido ao poder Legislativo e o Executivo possui plenos poderes para formar e dissolver os gabinetes.

O Chile apresenta uma peculiaridade nas eleições para o Congresso Nacional e “o país caracteriza-se como um caso de incongruência informado pela adoção do sistema majoritário com correção proporcional e bicameralismo assimétrico, com a presença de membros não-eleitos no Senado da República” (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004). O sistema eleitoral elaborado pelos militares, um sistema majoritário com dois membros para cada distrito, foi criado na expectativa de que os partidos não conseguissem criar um consenso necessário para formação de coalizão, fundamental para conseguir cadeiras no Congresso. No entanto, os partidos utilizaram-se da possibilidade de estabelecer os pactos eleitorais e a coalizão de centro-esquerda foi capaz de vencer a coalizão de centro-direita três vezes consecutivas. Pode-se afirmar, portanto, que as regras do sistema eleitoral chileno criaram as condições para uma lógica de bipolaridade em duas coalizões, a ‘bicoalizonidade’.

A forte tendência à formação de coalizões devido à estrutura do sistema eleitoral também pode ser percebida pela alta taxa de coalescência existente no Chile. Mas essa força da formação de coalizões não é consequência unicamente da estrutura do sistema eleitoral chileno. Muitos autores afirmam que a longa ditadura de Pinochet “exigiu a resistência interna ao despotismo do general, e ensaiou-se assim uma necessidade de acordos e compromissos como meio de sair do entrave político (...). Tal fato obrigou todas as forças políticas a se moverem para o centro (..) e resultou num ambiente de alianças na busca de uma estabilidade política” (MENEZES,)

No entanto, apesar dessa dinâmica ‘bicoalizonacional’, as identidades dos partidos individualmente se mantiveram, assim como a capacidade do eleitorado de se identificar com eles. Isso pode ser percebido pelo índice de volatilidade eleitoral apresentado no Chile, muito inferior aos outros países andinos. Dois motivos são apontados para preservação das legendas partidárias: o primeiro são as raízes que os partidos conseguiram estabelecer na sociedade chilena que impediram a erosão das legendas partidárias, mesmo quando estas foram banidas durante o período militar, e a segunda é que nas eleições municipais, um sistema proporcional existe e, portanto, os partidos individualmente apresentam candidatos em todos os distritos. Contraditoriamente a essa alta fidelidade partidária, a população não confere uma alta legitimidade aos partidos políticos. É importante notar, no entanto, que isso é uma característica de toda região e, se comparado aos demais países andinos, o Chile está no grupo dos países com os mais altos valores para esse índice.

Ainda como consequência da influência dos militares nas regras eleitorais, percebe-se que o Chile é o país que apresenta o menor índice para os cargos públicos eleitos. Isso ocorre pelo fato de que nove senadores são nomeados, e não eleitos, por organismos que são favoráveis ou dominados pelos militares e, portanto, normalmente indicam candidatos de centro-direita. Apesar dessa característica, a sociedade chilena ainda confere altos índices de legitimidade ao sistema eleitoral, que é visto com limpo e bem estruturado.

Percebe-se que o Chile possui uma capacidade governativa com os mais altos índices de governança e de governabilidade para a região andina.

4.3 Colômbia: Conflitos Internos de Poder

Tabela 30 - Governabilidade Colômbia

Sufrágio universal	4
Limpeza eleitoral	2,4
Liberdade das eleições	3
Cargos públicos eleitos	4
Volatilidade eleitoral	2
Raízes partidárias	1
Legitimidade Política	0,75
Independência e checagem	4
Controle pela sociedade	4
TOTAL	25,15/36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

Tabela 31 - Governança Colômbia

Poder de decreto	2
Poder de veto	1
Convocação referendo	0

Iniciativa governamental	1,5
Poder de censura	0
Formação e dissolução gabinetes	4
Dissolução assembléia	0
Tamanho coalizão do presidente	3
Taxa de coalescência	2
TOTAL:	13,5/36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

A década de 90 na Colômbia inicia com grandes transformações, com a promulgação da Constituição de 1991. A Carta de 1991 marca um contexto em que o sistema partidário colombiano começa a mostrar fortes problemas, sobretudo relativos à legitimidade das organizações políticas e à solidez organizacional das estruturas internas dos partidos (ARÉVALO e BLEIER,). A partir desse momento, acentua-se a indisciplina partidária e o personalismo, e o cenário que se mostrava conturbado nesse momento, deteriora-se ainda mais nos anos seguintes.

A nova constituição procurou diminuir o bipartidarismo extremamente forte que havia no país, facilitando as leis de criação de novos partidos para tentar quebrar essa estrutura e incorporar novas forças políticas. O sucesso é considerado por alguns autores como sendo restrito, visto que os partidos menores conseguem obter algum êxito somente no âmbito local (JIMENÉZ, 2001). No entanto, é importante observar que, durante a década de 90, houve de fato um aumento do número de partidos representados no Senado e esse efeito, portanto, não pode ser ignorado. As novas regras estabelecidas pela constituição de 1991 não são as únicas responsáveis pela situação partidária que ocorreu durante a década de 90; esta é resultado de um processo lento e progressivo que iniciou na década de 70.

Se observarmos os indicadores de institucionalização partidária, dentre os quais se encontra a legitimidade do sistema eleitoral, a legitimidade dos partidos políticos, as raízes partidárias e a volatilidade eleitoral, percebemos que a Colômbia possui uma institucionalização partidária extremamente fraca. Do valor máximo possível para esses índices juntos, que seria 16, a Colômbia recebeu somente 4,5. A maior facilidade de criação de partidos políticos que a Constituição de 1991 trouxe, e que poderia representar um

aumento do índice de governabilidade, teve como uma de suas conseqüências, nesse caso, uma desestruturação do sistema partidário colombiano. Os partidos valerem-se de práticas clientelistas e de corrupção, e mostraram-se incapazes de resolver os principais problemas sociais e as questões nacionais de guerrilha e tráfico de drogas. Diversos setores da população acabaram sendo excluídos da ação e da representação dos partidos políticos, fazendo que com que a sociedade perdesse a credibilidade nas instituições políticas.

De acordo com Francisco Gutiérrez, na Colômbia, os partidos, à medida que foram se tornando mais descentralizados, acabam articulando de forma menos eficaz as demandas sociais a níveis regionais, a chamada ‘inclusão sem diversificação (da oferta política). Além disso, os partidos apresentam uma debilidade ideológica e programática que se somam aos problemas aqui já observados e resultam nos baixíssimos índices de legitimidade que a sociedade colombiana apresenta.

Mas não é somente a população que possui uma visão negativa das instituições e dos partidos políticos nacionais. Os organismos internacionais responsáveis por avaliar a democracia eleitoral nos países afirmam que, apesar de possuir o sufrágio eleitoral e todos os principais cargos governamentais eleitos, a Colômbia possui problemas de limpeza e liberdade eleitoral. A Colômbia possui o pior índice da região andina para esses dois valores e apresenta fortes traços de clientelismo e de violência política, que desgastam a imagem do país.

Em 2002 foi eleito o primeiro candidato outsider na Colômbia. Até esse momento os dois principais partidos nacionais, o Partido Liberal e o Partido Conservador, revezavam-se no poder através do Pacto Nacional. Álvaro Uribe desligou-se de seu antigo partido, o partido Liberal, e concorreu à presidência como candidato independente, mas obteve apoio do partido conservador, liberais dissidentes e setores independentes, conquistando a presidência do país.

A governança do Executivo colombiano é muito baixa se comparada aos demais países andinos. Ela é caracterizada pela descentralização do poder, com o aumento da capacidade decisória dos chefes locais e regionais. Isso é em parte conseqüência da dificuldade de centralização e, durante muito tempo, da ausência das funções estatais nas áreas mais afastadas dos grandes centros urbanos, que permitiram a emergência de grupos partidários da violência para contestar os poderes nacionais. Dessa forma, até hoje, a questão da centralização ou descentralização do poder continua no plano central da política nacional colombiana, e o Executivo possuiu, durante todo o período analisado, problemas em impor como chefe supremo.

Esse cenário de relativa fraqueza do Executivo em relação ao Legislativo é resultado das reformas constitucionais de 1991, visto que, até esse momento, o Executivo possuía uma visível dominância e era chamado por alguns de “Semi-Deus” (CAPEDA, 1985).

Atualmente o Executivo possui o poder de indicar e demitir os ministros sem necessidade de aprovação do Congresso, mas este último também possui o poder de remover ministros através de uma moção de censura, o que não era permitido até 1991, e que faz com que atualmente seja dado o valor zero para esse indicador. Além disso, poder de veto do Executivo é restrito, visto que é necessária apenas uma maioria do Congresso para derrubada do veto na maior parte dos assuntos. Já o poder de veto parcial dá ao Executivo certa margem de manobra com o Legislativo, no entanto esse poder de veto parcial não significa o poder de ‘promulgação parcial’. Ou seja, embora o poder Executivo tenha o direito de solicitar ao Congresso que este reconsidere partes do documento, o Congresso possui o poder ou de aceitar ou recusar por inteiro.

A Constituição de 1991 diminuiu o poder de decreto presidencial, que agora é válido por um período de no máximo seis meses e deve ser aprovado por uma maioria absoluta das duas casas legislativas, conforme informa o artigo 150. No entanto, quando o Executivo faz o pedido de urgência para determinado projeto, nenhum outro projeto pode ser discutido antes que haja uma decisão sobre a questão. Quanto ao poder de iniciativa governamental, a constituição colombiana confere ao seu Executivo a autoridade exclusiva de iniciar legislação em determinados assuntos e um poder considerável de poder orçamentário, visto que o Congresso possui o poder somente de diminuir os gastos enviados pelo Executivo (ARCHER e SHGART, 1997). O Executivo colombiano não possui o poder de dissolver a assembléia legislativa e nem o poder de convocar referendo.

Por fim, quanto às cadeiras ocupadas pelo partido do Executivo no Legislativo, percebe-se que o país possui uma média superior a 50% das cadeiras. No entanto, é importante destacar que algumas vezes isso não foi suficiente para aprovação de certas medidas, visto que existe uma fraca coesão partidária e os representantes legislativos, mesmo sendo do mesmo partido, não possuem necessariamente as mesmas visões.

Além da falta de poder constitucional dada ao Executivo, a Colômbia enfrenta ainda o conflito interno com os grupos de guerrilhas, paramilitares e organizações ligadas ao tráfico de drogas, que enfraquecem ainda mais o poder central. O país apresenta, portanto, os mais fracos índices de governança da região e essa disputa entre o governo nacional e grupos

internos acaba influenciando também de forma negativa a governabilidade visto que a violência política e a corrupção eleitoral acabam afetando os valores de democracia eleitoral.

4.4 Equador: Conflito de Poderes e Desconfiança do Eleitorado

Tabela 32 - Governabilidade Equador

Sufrágio universal	4
Limpeza eleitoral	4
Liberdade das eleições	4
Cargos públicos eleitos	3,7
Volatilidade eleitoral	2
Raízes partidárias	2
Legitimidade Política	0,75
Independência e checagem	1
Controle pela sociedade	3
TOTAL	24,45/36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

Tabela 33 - Governança no Equador

Poder de decreto	1
Poder de veto	3
Convocação referendo	4
Iniciativa governamental	1,5
Poder de censura	4
Formação e dissolução gabinetes	4
Dissolução assembléia	0

Tamanho coalizão do presidente	1
Taxa de coalescência	0
TOTAL:	18,5/36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

A história política do Equador no século XX é de extrema instabilidade política, com uma alta rotatividade de chefes políticos, que, na maior parte das vezes, não eram eleitos diretamente. O retorno da democracia, após conturbado período de formação de nova Assembléia Constituinte, nomeação de presidentes interinos, autogolpes e golpe militar, se deu em 1979, após 7 anos de ditadura militar. Desde então, o país possui o sufrágio universal eleitoral e eleições consideradas limpas e livres, sendo o segundo país andino com o melhor valor para o índice de democracia eleitoral.

O Equador sempre apresentou um sistema de multipartidarismo moderado, com uma forte polarização ideológica, e essa estrutura não tem apresentado grandes mudanças, com a permanência de partidos com diversas composições ideológicas (SOLDEVILLA,). Como consequência desse grande número de partidos, nunca na história do país um partido conseguiu, individualmente, a maioria do Congresso, sendo necessária a formação de coalizões.

O Equador é um exemplo típico da dificuldade encontrada para a formação de maiorias parlamentares para a sustentação dos governos, que afeta de forma negativa a governança e faz com que o país receba o pior valor para o indicador de tamanho da coalizão do Executivo no Legislativo entre os países andinos. As negociações do Executivo junto ao Legislativo, em especial aos partidos políticos, sempre constituíram um motivo de tensão e de barganha política que, muitas vezes, deram início a uma crise ou a um conflito aberto entre os poderes. (PACHANO, 2006). Em 1992, por exemplo, o Congresso pediu o impeachment do presidente com a justificativa de que havia objeções a um projeto de lei sobre a reforma monetária e ao fato de o presidente Borja ter se referido aos membros do Congresso como ‘um bando de parasitas’. Isso é refletido no baixo valor dado aos indicadores que medem essa coesão das coalizões e a taxa de coalescência, pois existe de fato uma fraca e móvel disciplina legislativa entre os partidos que formam os gabinetes.

Dessa forma, os partidos políticos, com o objetivo de formar a difícil coalizão majoritária no Legislativo, acabam promovendo discursos que não refletem a ideologia partidária. É o caso, por exemplo, da eleição de Lúcio Gutiérrez (2003-2005), que, para

eleger-se, utilizou um discurso crítico contrário aos ajustes macroeconômico e de dependência externa, cativando assim um apoio de centro-esquerda, que acabou por perder logo que tomou uma direção oposta à prometida nos primeiros meses de governo. O resultado foi que a bancada do governo no Congresso Nacional ficou reduzida a somente oito deputados, de um total de cem cadeiras. Esse exemplo reflete o que vêm ocorrendo no Equador nos últimos mandatos (SOUZA, 2007).

Essas mudanças nos discursos, exemplificada no caso de Lúcio Gutierrez, afetou de forma negativa não somente a governança, mas também a governabilidade durante todo o período analisado, visto que cria uma desconfiança por parte da população. O Equador é o país que possui a menor confiança e legitimidade nos partidos políticos, com a assustadora porcentagem superior a 50% da sociedade que não possui nenhuma confiança neles. A confiança no sistema eleitoral também é muito baixa, embora não tão pessimistas.

Desde a redemocratização do país, todos os presidentes procuram alterar, de alguma forma, as leis nacionais, chegando-se à realização de uma Assembléia Constituinte em 1998. Isso cria um cenário de instabilidade e desconfiança para as práticas políticas e, “as mudanças constantes das regras do jogo se convertem em um obstáculo para que os atores políticos – especialmente os partidos – e os cidadãos pudessem estabelecer pautas de conduta relativamente estáveis” (SOUZA, 2007, pg. 19). O baixo índice de institucionalização partidária equatoriano comprova esse cenário de instabilidade e desconfiança.

O sistema multipartidário equatoriano e os conflitos internos partidários fomentaram o surgimento de diversos novos partidos. Os dados mostram que não existe no Equador uma alta fidelidade partidária e que os eleitores trocam freqüentemente seus votos, gerando uma alta volatilidade eleitoral. Os partidos não possuem laços concretos com grupos específicos da sociedade, facilitando a volatilidade, e, como ocorreu em muitos países da América Latina, os partidos que estavam no poder foram muitas vezes culpados de serem os únicos responsáveis pelas crises econômicas nacionais. Dessa forma, um dos incentivos que os candidatos sempre possuem em se filiar a um partido, que seriam os chamados ‘incentivos coletivos’, dentre os quais se destaca a identificação à um partido e uma ideologia, não ocorre no Equador e os candidatos tendem a utilizarem-se da imagem individual como forma de ligação direta com a sociedade. Isso estimula o surgimento dos candidatos outsiders e faz com que o Equador tenha um baixo índice de raízes partidárias.

Embora o presidente possua a iniciativa exclusiva para alguns assuntos específicos como reforma fiscal, gastos governamentais e reformas político-administrativas, o Congresso

possui o poder de realizar emendas. As emendas são votadas em um debate inicial e em seguida essas emendas são revisadas, para, por fim, através de uma maioria simples, decidirem sobre a aprovação ou não do projeto. O presidente pode ainda recorrer ao poder de veto, que, caso seja utilizado, faz com que o documento só possa ser reconsiderado pelo Congresso novamente após um ano e necessite então de uma maioria de 2/3 do Legislativo para aprovação. Por conta desse um ano em que o Legislativo não pode voltar a interferir no documento em questão, o Executivo do Equador recebe o valor máximo para o poder de veto total. Caso o presidente utilize o poder de veto parcial, o texto alternativo elaborado pelo Executivo é enviado ao Congresso que ou aceita as alterações ou pode derrubar o veto com uma maioria de 2/3, sem a necessidade de esperar um ano.

Além desse importante poder de veto e do poder de formar e dissolver os gabinetes, o Executivo equatoriano possui também a capacidade de convocar referendo para assuntos controverso; poder que no Equador é concedido somente ao poder Executivo. O Executivo também teve um aumento de seu poder de decreto com a reforma constitucional de 1998. Durante toda a década de 90, até 1998, o presidente possuía o poder de submeter uma legislação por decreto e esta viraria lei se o Congresso não a revisasse em 15 dias. No entanto, o presidente não possuía o poder de fazer emendas no decreto revisado e, portanto, o documento enviado pelo Congresso podia somente ser aceito ou reprovado pelo Executivo. Desde 1998, o Executivo possui o poder de, após revisado pelo Congresso, ainda ele próprio fazer uma outra revisão, aumentando dessa forma seu poder (ACOSTA, 2004). Porém o poder de decreto presidencial equatoriano continua recebendo um valor baixo, pois o Congresso tem o direito de rejeitar o projeto sem sujeitar seu veredicto ao veto presidencial. É importante destacar que essa aprovação por parte do Legislativo exige uma longa negociação, normalmente liderada pelo Ministro do Governo. Por fim, o Legislativo equatoriano é o único dos países andinos que não possui poder algum de censura, fazendo com que o valor máximo seja dado ao país para esse índice.

O Executivo equatoriano, portanto, apesar de possuir considerável poder de governança, principalmente de poderes presidenciais legislativos, mostra problemas de governabilidade devido à forte insatisfação da população. Apesar desse relativamente alto poder Executivo, os presidentes equatorianos apresentaram problemas de legitimidade e conflitos com o Legislativo, conforme já analisado, que resultaram em uma dificuldade de completar mandatos: entre 1996 e 2005 nenhum presidente foi capaz de completar seu mandato.

4.5 Peru:

Tabela 34 - Governabilidade no Peru

Sufrágio universal	4
Limpeza eleitoral	2,5
Liberdade das eleições	3,2
Cargos públicos eleitos	3,8
Volatilidade eleitoral	0
Raízes partidárias	1
Legitimidade Política	1
Independência e checagem	2
Controle pela sociedade	3
TOTAL	20,5/36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

Tabela 35 - Governança Peru

Poder de decreto	1
Poder de veto	1
Convocação referendo	2
Iniciativa governamental	2
Poder de censura	2
Formação e dissolução gabinetes	4
Dissolução assembléia	4
Tamanho coalizão do presidente	2
Taxa de coalescência	2

TOTAL:	20/36
---------------	--------------

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

A figura de Alberto Fujimori reflete, em grande parte, o cenário nacional durante toda a década de 90 no Peru. Fujimori criou um partido para concorrer às eleições em 1990, tornando-se presidente e caracterizando a altíssima porcentagem de votos em candidatos outsiders que o país apresenta. É importante destacar, no entanto, que não somente a eleição desse presidente outsider marca a baixa raiz partidária peruana; o Peru também possui uma forte força outsider também na ocupação de postos locais e regionais. Em 2000 o presidente concorreu para seu terceiro mandato, obtendo quase 50% dos votos válidos em eleições consideradas fraudulentas tanto pela sociedade civil quanto pelos organismos internacionais. Isso fez com que o país apresentasse a pior média de limpeza eleitoral dentro dos países andinos, visto que, até esse momento, as eleições eram consideradas limpas.

O escândalo que girou em torno dessa eleição, tanto em termos de corrupção quanto de violência política, que reduziu o valor de liberdade das eleições e resultou no pior índice de democracia eleitoral dentro dos países andinos, fez com que Alberto Fujimori renunciasse. No entanto, o Congresso não aceitou essa renúncia e destituiu o presidente por ‘incapacidade moral’. Apesar de o Peru apresentar baixos índices de liberdades democráticas, ele é o país andino com a mais alta participação eleitoral.

Em 1993, Fujimori substituiu a constituição de 1979 por uma nova, aprovada por referendo, que aumentou os poderes executivos. O referendo é um dos mecanismos autorizados pela constituição para consulta popular, e além dele, é permitida também a consulta legislativa popular. Essa nova constituição confere ao presidente da república o poder de decreto constitucional e o poder delgado de decreto. Além disso, os projetos que entram como pedido de urgência por parte do Executivo possuem preferência no processo legislativo. Quanto ao poder de veto, o presidente possui o poder de veto total e o poder de veto parcial, mas ambos são restritos, visto que é necessária apenas uma maioria simples no Congresso para derrubada do veto, e ele é concedido ao Executivo somente durante um período de 15 dias após essa aprovação no Legislativo e depois disso expira.

A constituição de 1993, no papel, concedeu ao Legislativo consideráveis poderes e prerrogativas, tais como o poder de criar comissões, de debater e passar leis e o poder de censura como forma de controle político, que permite a renúncia de um membro do gabinete. Em contrapartida, o presidente pode dissolver o Parlamento se este censurar ou negar voto de

confiança a três gabinetes no mesmo mandato presidencial e, na prática, os analistas afirmam que esse poder do Legislativo era reduzido. Não somente reduzido, mas em grande parte subordinado, visto que se observados os mandatos de Fujimori, é perceptível que ele possuía quase sempre a maioria parlamentar. Como consequência, durante a segunda parte da década de 90, o Congresso normalmente passava o poder extraordinário de legislar ao Executivo ou aprovava os decretos de urgência enviados por este.

No que se refere à governabilidade, durante toda a década de 90, assistiu-se a um colapso do sistema partidário peruano, com uma “crescente presença de movimentos e grupos recém-criados, orientados para a disputa presidencial” (ANASTASIA, MEL e SANTOS 2004). Além disso, como pode ser percebido pelos baixos índices de institucionalização partidária, que são os mais baixos entre os países andinos, houve uma desconfiança generalizada em relação às instituições e aos representantes que foi estimulada principalmente pelas evidências de envolvimento de parlamentares e partidos com a corrupção, tornadas públicas, por exemplo, com a divulgação dos vídeos de episódio Montesinos. Diversos outros problemas também são colocados como causa dos baixos índices de aprovação e altos níveis de desconfiança em relação aos partidos e ao sistema político, dentre os quais se destaca o caudilhismo, a falta de renovação e de preparação e qualificação dos líderes e a falta de democracia interna (TANAKA, 2004). Além disso, as evidências de fraude nas eleições já mencionadas também desgastaram a imagem das instituições eleitorais e o país acabou recebendo durante todo o período valores baixíssimos para os indicadores de legitimidade dos partidos políticos e do sistema eleitoral por parte da população.

A altíssima volatilidade eleitora peruana, que chega a quase 50%, pode ser, em parte, explicada pelo sistema político muito aberto que o país possui, com altos níveis de rotação e de renovação das elites políticas. A tendência é de se afirmar que, devido ao período autoritário na década de 90, um monopartidarismo teria sido estabelecido. No entanto, embora o governo de Alberto Fujimori tenha sido de fato um governo autoritário por ter um único ator hegemônico, que limitou a competência e centralizou em sua mão os poderes do Estado, fazendo com que na prática tenha terminado a lógica de equilíbrio e contrapesos característicos do sistema democrático, observa-se que as características do regime em si, as regras do jogo, não foram alteradas. Durante esse período houve uma forte abertura do sistema político, que era utilizado inclusive como uma tática de enfraquecer os partidos tradicionais, fragmentando a oposição. O Peru permitiu a candidatura independente e não havia praticamente nenhuma forma de controle interna dos partidos políticos. Além disso,

para tentar enfraquecer ainda mais os partidos tradicionais, a constituição de 1993 estabeleceu mecanismos de democracia direta e participativa ao invés da democracia formal representativa de partidos e instaurou a eleição do congresso por distrito nacional único, que é um sistema altamente proporcional que favorece a representação das minorias e torna, portanto, um sistema mais fragmentado (TANAKA, 2004). Essa mudança também reforçou a idéia da população de que o Congresso não representa seus interesses, visto que ela resultou em uma diminuição considerável das províncias, e portanto da população, representada neste.

O Peru apresenta os piores índices de governabilidade da região andina, com baixíssimos valores para a institucionalização partidária durante o período analisado. Isso é em parte consequência da situação política autoritária que o país presenciou durante esse período. É importante notar, no entanto, que em termos de poderes legais conferidos ao Executivo, o Peru não está entre os países que mais confere esses poderes ao seu Executivo. Mas, segundo analistas internacionais, Alberto Fujimori conseguiu utilizar-se desses mecanismos constitucionais de forma eficiente e, possuindo um apoio considerável do Legislativo, aumentar na prática o poder que lhe era conferido por lei.

4.6 Venezuela: Transição Política e Participação Popular

Tabela 36 - Governabilidade no Venezuela

Sufrágio universal	4
Limpeza eleitoral	4
Liberdade das eleições	4
Cargos públicos eleitos	3,9
Volatilidade eleitoral	1
Raízes partidárias	1
Legitimidade Política	1,25
Independência e checagem	2
Controle pela sociedade	4
TOTAL	21,15/36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

Tabela 37 - Governança Venezuela

Poder de decreto	1
Poder de veto	0
Convocação referendo	2
Iniciativa governamental	1,5
Poder de censura	1
Formação e dissolução gabinetes	4
Dissolução assembléia	4
Tamanho coalizão do presidente	2
Taxa de coalescência	0
TOTAL	15,5/36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

A Venezuela se encontra atualmente em um período de mudanças políticas, no qual os antigos partidos tradicionais começam a perder sua legitimidade e apoio da sociedade, ao mesmo tempo em que os novos atores políticos buscam se afirmar e reconstruir o aparato partidário (JIMENÉZ, 2001). Dessa forma, a década de 90 é um período onde o bipartidarismo relativamente estável que ocorria na região foi sendo substituído por um multipartidarismo instável e a palavra ‘partido’ nem aparece mais na atual constituição venezuelana. Essa mudança foi sendo acompanhada por uma diminuição da estabilidade no país. Embora a Venezuela ainda apresente ótimos índices de democracia eleitoral durante a década de 90, como observado nos valores da tabela, sendo considerado um dos países mais estáveis da região, mas esse status vem sendo modificado a partir do final da década, com o fim do pacto de Punto Fijo, que era em grande parte responsável por essa estabilidade.

A eleição de Chávez em 1998 mostra um triunfo político baseado no apodrecimento político dos partidos tradicionais e de suas bases de sustentação. Havia, no Venezuela, uma crise de representação no sentido em que uma grande parte da população não estava se sentindo representada pelas práticas de nenhum dos partidos existentes. Isso é o ponto básico

que leva ao surgimento de candidatos outsiders. Chávez recebeu nas eleições de 1998 uma altíssima porcentagem de votos, que foi ainda maior na sua reeleição. É importante destacar que parte da popularidade do presidente foi conquistada na tentativa má sucedida de golpe em 1992.

Desde a eleição de Hugo Chávez em 1998, a população mostra ter mais confiança nos partidos políticos e no Congresso. No entanto, esses valores obtidos entre 1998 e 2003, não foram altos o suficiente para compensar os baixíssimos índices de legitimidade conferidos aos partidos políticos pela população nos anos anteriores, e por isso, a Venezuela recebe somente o valor um para esse indicador.

Hugo Chávez é considerado um candidato outsider, e sua eleição para presidente da Venezuela em 1998 mostra a força que esses candidatos possuem no país, destacando assim as fracas raízes partidárias que os partidos políticos possuem na sociedade. Em 1993, Rafael Caldera também chegava a presidência após concorrer como candidato outsider. No caso de Caldera, no entanto, ele não era considerado um outsider político, visto que já tinha sido presidente do país sob a sigla de outro partido. Ele é, no entanto, um outsider partidário, pois criou um novo partido para concorrer à presidência e evidencia a alta personificação da política venezuelana e, ao mesmo tempo, a fraca raiz partidária. A sua eleição também marca o início do fim do sistema de ‘dois partidos e meio’ que a Venezuela possuía até então sob liderança do COPEI e do AD, e pela primeira vez na história democrática do país, o governo foi montado sem nenhum membro dos dois grandes partidos nacionais (AMORIM NETO, 2002).

Desde 2000, a Venezuela é o único país andino em que o Legislativo não possui o poder de iniciar o processo de impeachment do presidente, sendo este transferido para a população. Atualmente, qualquer mandato pode ser revogado após ter cumprido metade de seu período mediante certo número de assinaturas por parte da população. Existe uma alta utilização da convocação de referendo e dos outros mecanismos de consulta popular, tanto por parte do Executivo quanto por parte da oposição, e isso evidencia uma maior participação popular nas políticas de governo. De acordo com a nova Carta aprovada em 1999 a soberania reside na população, de forma intransferível, que a exerce diretamente na forma prevista na constituição. Um exemplo dessa transferência de poder que vem sendo fornecido à população é a criação dos Círculos Bolivarianos. No entanto, a oposição afirma que este é utilizado como fachada e serve de fato como braço armado civil do presidente.

O Executivo na Venezuela possui poderes presidenciais legislativos e poderes presidenciais não legislativos intermediários. Apesar de ser um dos poucos países andinos que concede ao Executivo o poder de dissolver a assembléia, a constituição venezuelana confere ao Executivo apenas o poder de decreto delgado e não o poder de decreto constitucional. Além disso, seu poder de iniciativa governamental é limitado visto que não possui o direito de pedir tramitação urgente para seus projetos e de iniciativa exclusiva. A Venezuela é uma das poucas democracias do mundo onde o Executivo não possui o poder de propor legislação. Quanto ao poder de veto, o executivo possuía, durante esse período, apenas o poder de veto de tipo suspensivo, “por meio do qual o Executivo podia devolver, até por duas vezes, uma lei aprovada, tendo, no entanto, que promulgá-la perante a insistência, com qualquer quorum, do Congresso em mantê-la” (ANASTÁSIA, MELO e SANTOS, 2004, pg.144), e, por isso, recebe o valor mais baixo para esse indicador.

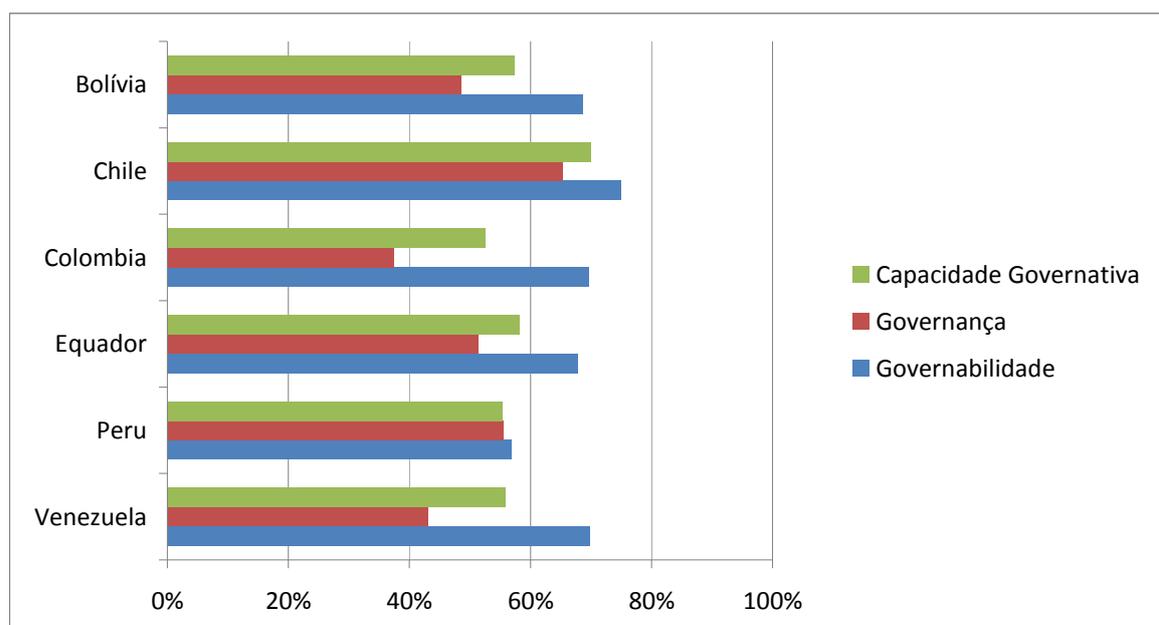
A Venezuela apresenta, portanto, a segunda mais alta governabilidade da região, com altos índices de democracia eleitoral e consideráveis indicadores de institucionalização partidária, que apresentaram consideráveis melhoras nos últimos anos. A governança para esse período é intermediária, mas o Executivo venezuelano se apoiou na capacidade de convocar referendo, e no apoio da população, para fazer passar medidas políticas e evitar os obstáculos constitucionais ao seu poder.

CONCLUSÃO

Nesse trabalho foram dados valores às duas dimensões da capacidade governativa dos países andinos durante o período entre 1990 e 2003. Após analisar detalhadamente os indicadores que compõem essas duas dimensões - os da governabilidade no segundo capítulo e os da governança no terceiro capítulo – foi apresentado o panorama geral da capacidade governativa para cada um desses países. Dessa forma, foi possível analisar algumas características peculiares e específicas a cada um deles, e fornecer uma breve conjuntura histórica e constitucional que possibilitou uma melhor compreensão sobre o porquê dos valores dados.

Segue abaixo um gráfico comparativo, que mostra a capacidade governativa e suas duas dimensões, em valores percentuais para Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. A elaboração desse gráfico foi baseada nos valores apresentados no decorrer desse estudo, e a porcentagem é calculada através da soma desses valores em relação ao valor máximo que os índices poderiam receber: 36 para governabilidade e para governança e 75 para capacidade governativa.

Figura 1 – Capacidade Governativa, Governança e Governabilidade nos Países Andinos (1990 – 2003)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

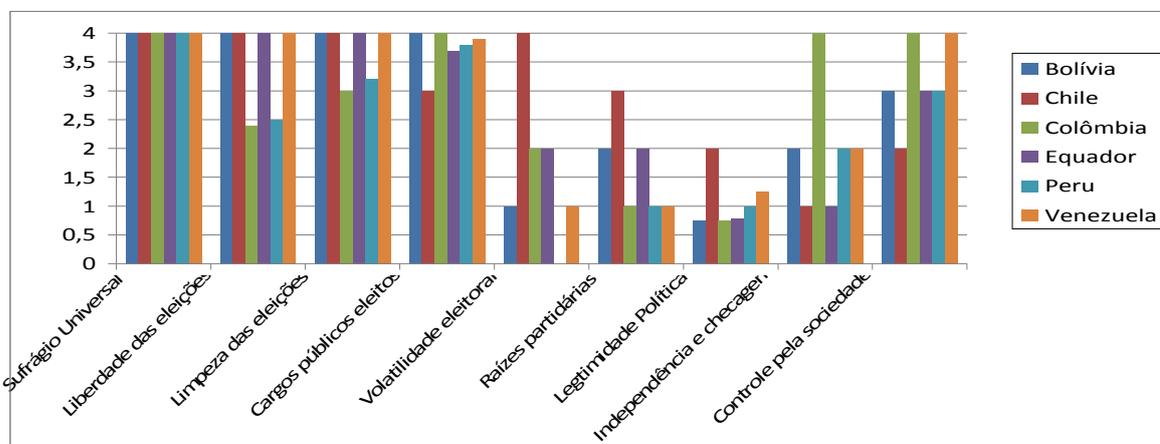
Observando de forma comparativa os índices dos países andinos, é perceptível que existe certa homogeneidade na capacidade governativa desses países. Todos se encontram em uma faixa intermediária e em todos eles o índice de governabilidade é superior ao de governança.

Quando confrontada com a realidade, a hipótese apresentada no início desse trabalho de que os países andinos deveriam apresentar altos índices de governabilidade se mostra verdadeira. A média dos países andinos para o índice de governabilidade é de 25,83 sobre o valor máximo de 36, representando 73,73%. Esse valor é considerado alto, principalmente se levado em consideração que alguns desses países – Bolívia, Chile, Equador e Peru – tinham como governos ditaduras militares na década de 80 e, portanto, apresentavam índices de governabilidade nulos ou extremamente baixos. Dessa forma, ocorreu uma evolução importante e rápida nos índices de governabilidade da região.

O Chile foi o último país da região andina a restabelecer um regime democrático, com o fim da ditadura militar em 1989. No entanto, durante o período analisado que inicia em 1990, somente um ano após o fim do autoritarismo, ele é o país com o maior valor para os indicadores de governabilidade da região andina, obtendo 75% da totalidade possível para esse indicador. Em seguida, aparece a Venezuela com 69,86%, a Colômbia com 69,72%, a Bolívia com 68,75%, o Equador com 67,91% e, por fim e sendo o único que apresenta uma porcentagem inferior a 65% para o indicador de governabilidade, o Peru com 56,94%.

Segue abaixo gráfico com os valores de governabilidade para os países andinos:

Figura 2 – Indicadores de Governabilidade nos Países Andinos (1990 – 2003)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

De forma geral, todos os países andinos receberam valores próximos ao máximo para os indicadores de democracia eleitoral, que é composta pelo sufrágio universal, pela limpeza e liberdade das eleições e pela porcentagem de cargos públicos eleitos. Isso mostra que as regras do jogo eleitoral são consideradas corretas e respeitadas, um importante requisito para uma alta governabilidade, pois representa a principal forma de influência por parte população na política. Os valores relacionados aos mecanismos de controle posteriores às eleições, tanto por parte direta da população, através do referendo, da iniciativa popular legislativa e do recall, quanto por parte do poder legislativo, através do índice de independência e checagem entre os poderes, também receberam valores relativamente altos, principalmente aqueles por parte da população. Isso diminui a possibilidade de que os representantes políticos, após eleitos, desviem a direção das políticas tomadas, visto que, diferentemente das eleições, que refletem a satisfação popular somente uma vez a cada quatro ou cinco anos, esses mecanismos de controle possibilitam que haja uma influência mais periódica sobre as políticas.

No entanto, os indicadores que formam a institucionalização partidária da governabilidade receberam valores muito baixos. Existe na região andina, assim como na maior parte sul do continente americano, uma desconfiança muito forte por parte da população nos partidos políticos e em todos os países analisados mais de 70% da população possui pouca ou nenhuma confiança nos partidos políticos. A sociedade não se sente representada pelos partidos e ocorre uma tendência aos votos personalistas, fazendo com que ocorra uma alta volatilidade eleitoral e o fortalecimento de candidatos outsiders. O personalismo e o clientelismo são características marcantes, quase que culturalmente fixadas, e acentuam a transferência da relação da sociedade com os partidos políticos para uma relação direta com as figuras políticas.

A dimensão governabilidade da capacidade governativa para os países andinos, portanto, é relativamente alta. A sociedade andina, como pode ser observado, possui ótimos índices de democracia eleitoral, que garantem a tradução real da vontade da sociedade na escolha dos representantes. Além disso, possui mecanismos relativamente fortes de garantia da condução política de acordo com a vontade popular pelos representantes, após eleitos. No entanto, o índice de governabilidade é prejudicado pelo abismo existente entre a sociedade e os partidos políticos, que deveriam ser os responsáveis por estabelecer a conexão entre sociedade e governo, mas que são vistos com extrema desconfiança por parte da população.

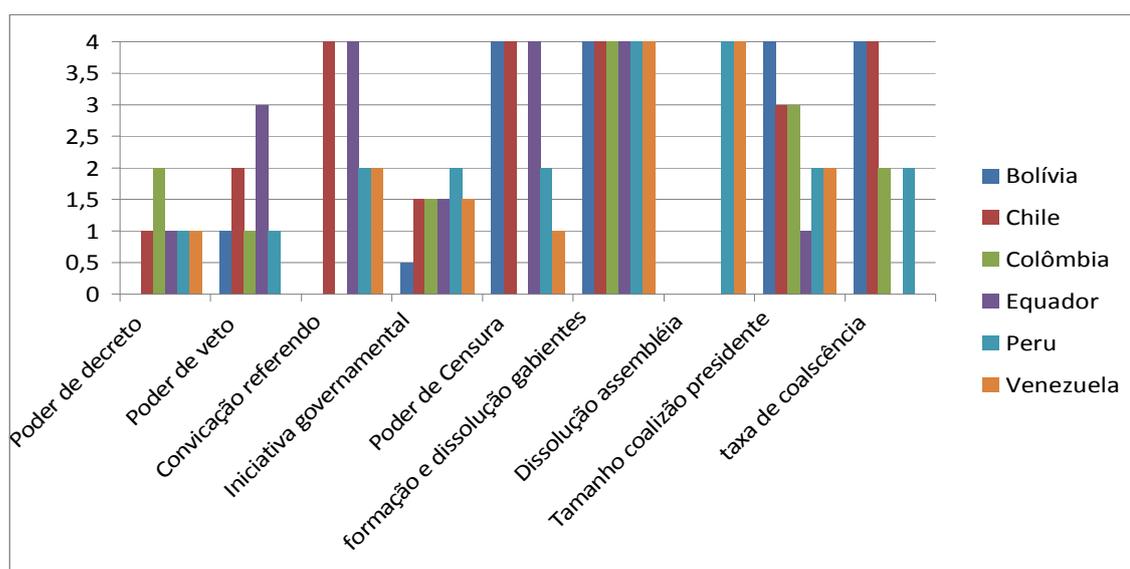
A segunda hipótese apresentada no início do trabalho é de que a governança nos países andinos apresentaria um valor mediano durante o período analisado. Essa hipótese também se

mostra verdadeira, e o valor médio desse indicador para os países andinos no período analisado é de 18,8 sobre o valor máximo de 36, que representa cerca de 50%.

Os indicadores do poder de agenda do Executivo, divididos entre poderes presidenciais legislativos e poderes presidenciais não legislativos, criados por Shugart e Carey (1992) constituem o centro da análise do indicador de governança. Eles são responsáveis por analisar os poderes constitucionais que o Executivo possui. Além deles, foram utilizados dois indicadores referentes à relação do Executivo com seu partido/coalizão no Legislativo, visto que, em todos os países, uma boa relação com o Legislativo, representada em uma maioria parlamentar, é fundamental para facilitar o trabalho Executivo.

A figura 3 mostra os indicadores de governança nos países andinos para o período analisado.

Figura 3 – Indicadores de Governança nos Países Andinos (1990 – 2003)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos no decorrer desse trabalho

Para os indicadores de governança é mais difícil de estabelecer uma linearidade. O Chile é novamente o país que recebe o mais alto valor para o índice de governança, com uma porcentagem de 65,27%. Em seguida, aparece o Peru com 55,55% do valor máximo possível, o Equador com 51,38%, a Bolívia com 50%, a Venezuela com 43,05% e, por fim, a Colômbia com 38,75.

Os poderes legislativos do Executivo outorgados pelas constituições nacionais (poder de decreto, poder de veto, poder de convocar referendo e de iniciativa governamental) são

fracos, à exceção do poder de convocar referendo por parte do Executivo do Chile e do Equador. De forma geral, são concedidos aos Executivos dos países andinos poderes de influenciar a criação e o desenvolvimento das leis nacionais, mas, diferentemente do que durante muito tempo foi afirmado em estudos sobre a região, o Legislativo não ocupa um papel passivo, e sempre apresenta alguma forma de interferência ou controle sobre o Executivo nesse assunto. Existe nessa arena, portanto, um relativo equilíbrio entre os dois poderes e o apoio Legislativo se torna um pilar importante para que o Executivo seja capaz de aprovar de forma rápida suas políticas.

Dessa forma, a força e a coesão dos partidos na legislatura se faz muito importante para garantir a superioridade do Executivo frente ao Legislativo (LIJPHART, 1999). Embora esses sejam indicadores que dependam das eleições e, portanto, podem variar bastante de um período para o outro, é possível separar os países andinos em três grupos no que diz respeito ao tamanho do partido/coalizão do Executivo no Legislativo e a sua taxa de coalescência: a Bolívia e o Chile apresentaram, durante o período analisado, uma forte maioria parlamentar através dos governos de coalizão, assim como altas taxas de coalescência; a Venezuela e principalmente o Equador se encontram do lado oposto, com baixos valores para os dois índices; em por fim, o Peru e a Colômbia receberam valores intermediários.

Os poderes não legislativos do Executivo, que são o poder de censura por parte do Legislativo, o poder de formação e dissolução de gabinetes por parte do Executivo e a dissolução da assembléia legislativa pelo Executivo, são, à exceção do último, relativamente altos. Todos os Executivos andinos possuem plenos poderes de formar e dissolver os seus gabinetes, o que responde à questão colocada por Shugart e Carey (1992) sobre a quem pertenceria os ministros: no caso do presidencialismo andino, fica claro que os ministros são os ministros do presidente, e não da Assembléia.

O poder de censura é relativamente alto para todos os países andinos, e mesmo nos países onde o Legislativo possui o poder de censura, na maior parte dos casos o Executivo pode dissolver a assembléia caso essa moção seja utilizada repetida vezes pelo Legislativo. A Colômbia se destaca dos outros países nesse indicador, visto que o seu Legislativo possui poder irrestrito de cesura, necessitando apenas que a moção seja apresentada por 1/10 do legisladores e obtenha uma maioria absoluta nas duas câmaras.

A governança nos países andinos, portanto, recebe um valor mediano e, embora os presidentes possuam consideráveis poderes não legislativos, sobretudo de formação e dissolução dos gabinetes, os indicadores de poderes presidenciais legislativos são fracos

Os resultados parecem contradizer a percepção de grande parte da sociedade, de que a região andina estaria se direcionando a governos mais autoritários, com forte concentração do poder no Executivo. No entanto, foram analisados somente os mecanismos estabelecidos pela legislação e constituições nacionais e, um estudo mais aprofundado sobre os reais poderes do Executivo na prática, e não somente na teoria, são necessários para complementar esses resultados.

Apesar dos países andinos possuírem contextos históricos particulares e diferenças em suas constituições que resultam em diferenças de valores dados aos indicadores individualmente, principalmente nos indicadores que medem o poder concedido ao Executivo, percebe-se que quando esses valores são somados o resultado para as dimensões governança e governabilidade são similares para os seis países. Conclui-se, portanto, que a capacidade governativa da região andina, tanto em um contexto mais geral enquanto região, quanto em um contexto mais reduzido através da avaliação individual de cada país (à exceção do Peru que se destoa um pouco desse contexto com índices muito similares de governança e de governabilidade), é caracterizada por uma alta governabilidade e uma governança mediana.

REFERENCIA

AMORIM NETO, Octavio. **Of presidents, parties, and ministers: Cabinet formation and Legislative decision-making under separation of Powers**. Dissertação de Doutorado. San Diego: University of California, 1998.

_____. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos Partidos Políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Da Universidade UFRGS, 2000.

BOENINGER, E. Governance and Development: Issues and Constraints. **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics**, Washington, 1992.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil – Para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

BREUER, A. The Problematic Relation Between Direct Democracy and Accountability in Latin America: Evidence from the Bolivian Case. **Bulletin of Latin American Research**. Vol. 27, No 1, p. 1 – 23, 2008. Disponível em: <http://www.umsl.edu/~naumannj/professional%20geography%20articles/The%20Problematic%20Relation%20between%20direct%20democracy%20and%20accountability%20in%20latin%20america%20-%20example%20of%20bolivia.pdf>. Acesso em: 13 de outubro de 2011.

CAREY, J.M.; SHUGART, M. **Presidents and Assemblies**. Cambridge University Press, 1992.

_____. Incentives do cultivate a personal vote: a rank of ordering the electoral formulas. **Electoral Studies**. vol. 4, n.4, 1995.

CARNEIRO, G. **A Nova Maioria: Determinantes do Apoio Político ao Neopopulismo na América Latina**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, Departamento de Ciências Políticas, 2009. Disponível em: teses.usp.br. Acesso: 12 de Setembro de 2011.

CAVALHEIRO, M e JUCHEM, D. Políticas Públicas: uma análise mais apurada sobre Governança e Governabilidade. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. Ano I, No. 1, Julho de 2009. Disponível em: http://rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Uma%20an%C3%A1lise%20mais%20apurada%20sobre%20Governan%C3%A7a%20e%20Governabilidade.pdf. Acesso: 25 de Agosto de 2011.

CHEIBUB, José Antônio. Minority government, deadlock situation and the survival of presidential democracies. **Comparative Political Studies**, Vol. 35, No.3, p. 284-312, 2002.

_____; LIMONGI, Fernando. Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered. **Annual Review of Political Science**, Vol. 5, June, 2000.

CORRALES, Javier. Presidents, ruling parties and party rules – a Theory on the Politics of Economics Reform in Latin America. **Comparative Politics**, p. 127-149, January, 2000.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e Governabilidade**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

_____. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**. Brasília, vol. 120, n. 2, mai/ago, 1996.

DEHEZA. **Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur**. Tese de Doutorado. Firenze: European University Institute, 1997.

DIETERICH, H **La cuarta vía al poder: Venezuela, Ecuador, Colômbia**. Buenos Aires, Editorial 21, 2000

FIORI, José Luís. Ajuste, Transição e Governabilidade: O Enigma Brasileiro. TAVARES, MC; FIORO, J. (Orgs.) **Desajuste Global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Paz e Terra, 1993

FRISCHTAK, Leila L. "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries". **Technical Paper**, nº 254, World Bank, 1994.

GROHMANN, L. A Separação de Poderes em Países Presidencialistas: a América Latina em Perspectiva Comparada. **Revista de Sociologia e Política**, No. 17, p. 75 – 106, Novembro, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n17/a07n17.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2011.

HINICH, M.; MUNGER, M. **Ideology and the theory of political choice**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. University of Oklahoma Press, 1991.

_____. **Political Order in Changing Societies**. Haven and London: Yale University Press, 1968.

JIMENEZ, A. Viejo y Nuevo partidos y sistemas de partidos en las democracias andinas. **Nueva Sociedad**, No. 173. Mayo – Junio, 2001. Disponível em: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15734/1/sistemas_partidos.pdf. Acesso: 23 de Agosto de 2011.

LINAN, Aníbal. **The Problem of Dissolution in the New Latin American Democracies**. University of Pittsburgh, 2001. Disponível em: <http://www.pitt.edu/~asp27/SanAndres2001.pdf>. Acesso em: 26 de outubro de 2011

LINZ, J.; VALENZUELA, A. (Orgs.). **The failure of presidential democracy**. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994

MAINWARING, S.; SCULLY, T. Latin America: Eight Lessons for Governance. **Journal of Democracy**. Vol. 19, No. 3, July, 2008.

_____. Party systems in Latin America. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. (Orgs.). **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, S.; TORCAL, M. Teoria e Institucionalização dos Sistemas Partidários após a Terceira Onda de Democratização. **Opinião Pública**, Vol. 11, No. 2, Campinas, Outubro, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762005000200001&script=sci_arttext. Acesso em: 20 de Outubro de 2011.

MALLOY, James. Política Econômica e o Problema da Governabilidade nos Andes Centrais, Sola, L. (Org.), **Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1993.

MARTINS, Luciano. Crise de Poder, Governabilidade e Governança. VELLOSO, J. P.; ALBUQUERQUE, T. C. (Orgs.), **Governabilidade e Reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio Ed., 1995.

_____. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral. **Cadernos ENAP**. No. 8, Brasília, 1995.

MELO, André. Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento, VALLARDES, L. (Org.), **Governabilidade e Pobreza**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1995.

MELO, Marcus. Strong Presidents, Robust Democracies? Separation of Powers and Rule of Law in Latin America. **Brazilian Political Science Review**. Vol. 3, No. 2, 2009. Disponível em: <http://bpsr.org.br/revistas/index.php/bpsr/article/view/11>. Acesso em: 19 de setembro de 2011.

MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINIS, Germán (Org.). **Democracia e Governança Mundial – Que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. Da Universidade UFRGS, 2002.

PINTO, Céli Regina; GUERRERO, Hugo. **América Latina: o desafio da democracia nos anos 90.** Ed. Associação de Universidades Grupo Montevideo, 1996.

PNUD. **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.** Buenos Aires: Alfaguara, 2004. Disponível em: <http://www.bantaba.ehu.es/obs/ocont/pd/obsdoc/demamerlat/>. Acesso: 28 de setembro de 2011.

REIS, Fábio W. Notas sobre a Reforma do Estado. **Revista do Serviço Público**, Ano 45, Vol. 118, No. 3, setembro/dezembro, 1994

_____. Governabilidade, Instituições e Partidos. **Novos Estudos Cebrap**, nº 41, março, 1995.

_____. **Mercado e Utopia.** Ed. Universidade de São Paulo, 2000

RENNÓ JUNIOR, L.; PERES, P.; RICCI, P. A Criação da Volatilidade Eleitoral no Brasil: Um Teste com as Explicações Econômicas, Políticas e Sociais. **IV Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.** Universidade Estadual de Campinas, de 29 de Julho a 01 de Agosto, 2008. Disponível em: http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_15_10_27.pdf. Acesso em: 13 de Setembro de 2011.

ROSENFELD, D. A oposição e a governabilidade. **O Estado de São Paulo.** São Paulo: p. 2, 27 novembro 2006.

SANTANDER, Carlos Ugo; PENTEADO, Nelson. **Os processos eleitorais na América Latina (2005-2006).** Brasília: LGE, 2008.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade e Governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente. **XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**. Caxambu, outubro de 1996.

_____. **Governabilidade, "Governance" e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma**. Brasília, ENAP, 1996.

SARTORI, G. **Parties and party systems: a framework for analysis**. New York: Cambridge University Press, 1976.

SOUZA, A. Estabilidade política no Equador e na Bolívia: implicações do sistema político e atuação dos movimentos sociais. **6º Encontro da ABCP**, Área Temática: Instituições Políticas. Unicamp, Campinas, 2007. Disponível em: http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_16_49_14.PDF. Acesso em: 16 de outubro de 2011.

STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. **World Politics**. Vol. 46, No. 1, Oct., 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/2950664>. Acesso em: 20 de outubro de 2011.

THE WORLD BANK. **Governance and Development**. A World Bank Publication, Washington, 1992.

TIMOTHY, P. & JAMISON, G. Desconfiança política na América Latina, **Opinião Pública**, Vol.11, No.1 Campinas, Março 2005.

VILLA, R. “Venezuela: mudanças políticas na Era Chávez”. **Estudos Avançados**, Vol.19, No.55, São Paulo, Setembro 2005.

WALKER, I. Democracy and Populism in Latin America. **Working Paper 347**. Kellogg Institute, Notre Dame University, 2008.

WELP, Y. El Referéndum contra el status quo. Análisis de Ecuador, Venezuela, Peru y Bolívia. **Diálogos Latinoamericanos**, No. 16, p. 136 – 155, 2009. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/162/16212429008.pdf>, Acesso em: 05 de Novembro de 2011.