

PROCESSO DECISÓRIO EM SISTEMAS POLÍTICOS:

veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo (*)

George Tsebelis

Existe um consenso na ciência política contemporânea de que "as instituições fazem diferença". Mas esse consenso se desfaz quando a análise focaliza as conseqüências de estruturas institucionais específicas. Diversos estudos ilustram essa falta de acordo sobre quais resultados são produzidos por cada tipo de instituição.

Com relação ao tipo de regime (parlamentarista ou presidencialista), alguns pesquisadores afirmam que a probabilidade de os sistemas presidencialistas entrarem em colapso e serem substituídos por um regime autoritário é maior do que a dos sistemas parlamentaristas (Linz, 1990). Outros analistas dizem justamente o contrário (Horowitz, 1990) e ainda há os que sustentam não haver relação alguma entre tipo de regime e colapso político (Shugart e Carey, 1992).

Quanto aos sistemas bipartidários ou pluripartidários, os pesquisadores afirmam que os primeiros promovem ao mesmo tempo a moderação das posições partidárias e as escolhas claras do eleitorado. Lijphart (1994) observa, porém, que as duas características são contraditórias. Os partidos moderados levam a escolhas não tão claras porque as escolhas claras dependem da existência de diferenças nítidas entre os partidos.

No que diz respeito ao bicameralismo, parece haver uma concordância geral, que vai de Montesquieu aos pais fundadores da Constituição norte-americana e chegando às diversas análises contemporâneas (Riker, 1992 e 1992x; Hammond e Miller, 1987; Frickey, 1992; e Levmore, 1992), de que ele cria mecanismos de pesos e contrapesos institucionais [*checks and balances*] por conferir a cada uma das Câmaras o poder de anular as decisões da outra. Mas nos países em que o bicameralismo não reflete uma organização federativa de governo, alguns afirmam que a Câmara Alta não tem poder, mas "autoridade", e que esta decorre de suas opiniões ponderadas e de seu distanciamento em relação aos conflitos políticos da Câmara Baixa. (1) Mesmo quando se aceita que a Câmara Alta tem poder, há discordâncias sobre os mecanismos responsáveis pelos pesos e contrapesos existentes entre os dois níveis do Legislativo. Riker (1992 e 1992x) diz que o bicameralismo não modifica o processo legislativo numa única dimensão da política, mas que, em duas dimensões, adia as decisões até que se alcance um acordo. Esse argumento é, no entanto, tão parcial quanto incorreto. Parcial porque é pouco provável que um poder legislativo bicameral tome decisões numa única dimensão; incorreto porque, como veremos adiante, o bicameralismo permite qualquer número de resultados (o "*winset*" do *status quo*). Levmore sustenta que "a melhor maneira de explicar o bicameralismo" é dizer que ele seleciona um "*Condorcet winner*", (2) se é que a opção existe. Mas a probabilidade de que haja uma alternativa desse tipo em mais de duas dimensões é nula.

O argumento acima exposto permite perceber que as discussões institucionais são conduzidas aos pares: compara-se o presidencialismo com o parlamentarismo, o bicameralismo com o unicameralismo e os sistemas bipartidários com os sistemas pluripartidários. Por exemplo, alguns analistas alegam que o presidencialismo tem vantagens com relação ao parlamentarismo, pois garante a responsabilidade dos políticos eleitos perante os cidadãos, a possibilidade de identificar os prováveis vencedores, a Fiscalização mútua entre poder legislativo e poder executivo, e a existência de um árbitro (Shugart e Carey, 1992). O presidencialismo, por sua vez, padece de fatores negativos tais como rigidez temporal, tendências majoritárias e duas fontes

democráticas de legitimidade (Shugart e Carey, 1992). Os argumentos acerca do bicameralismo são muito semelhantes aos que tratam do presidencialismo, concentrando-se nos pesos e contrapesos em confronto com as duas fontes democráticas de legitimidade. Por fim, os sistemas bipartidários são vistos como propícios à moderação dos partidos, à estabilidade dos Executivos, à clareza das escolhas e à formação de maiorias responsáveis. Mas Lijphart (1984) contesta cada um desses argumentos. Huber e Powell (no prelo) apontam para a existência de distâncias menores entre o eleitor mediano e o governo mediano nos sistemas pluripartidários do que nos sistemas bipartidários.

Do ponto de vista empírico, os analistas costumam comparar países que se diferenciam em um conjunto de características. Por exemplo, os autores anglo-saxões geralmente comparam o Reino Unido com os Estados Unidos. Mas há inúmeras diferenças entre esses dois países: sistema parlamentarista *versus* sistema presidencialista, bicameralismo *versus* sistema unicameral (de fato), partidos disciplinados *versus* partidos indisciplinados, burocracias nomeadas *versus* burocracias independentes, presença *versus* ausência de uma Suprema Corte forte. (3) Na ausência de um modelo teórico, fica difícil identificar quais dessas diferenças têm precedência causal sobre as demais. Inversamente, quando se tem um pequeno número de casos semelhantes, qualquer resultado específico tende a ser sobredeterminado pelas variáveis relevantes. Por exemplo, Linz (1990) atribui a falência da democracia no Chile ao regime presidencialista do país, enquanto Horowitz (1990) alega que a derrota do regime se deveu ao sistema eleitoral pluralista vigente nas eleições presidenciais chilenas. Um modo de corrigir esse problema é aumentar o tamanho da amostra de modo a incluir um grande número de países (Lijphart, 1982; Strom, 1990; e Shugart e Carey, 1992), ou, de preferência, o universo dos países relevantes. (4)

Feita esta rápida e incompleta resenha de uma literatura muito extensa, gostaria de assinalar um ponto. Entre os temas recorrentes nos debates teóricos incluem-se a responsabilização dos representantes eleitos, a possibilidade de identificar quem toma as decisões e as fontes de legitimidade, se duas ou uma. Mas esses temas são utilizados exclusivamente para examinar as diferentes variáveis como pares dicotômicos (tipos de regime, tipos de legislatura, sistemas partidários); não são usados para avaliar os efeitos de combinações e híbridos, tais como a comparação de um sistema pluripartidário presidencialista unicameral com um sistema bipartidário parlamentarista bicameral.

Este artigo não reproduz a estrutura de pares dos debates correntes que distinguem tipo de regime (parlamentarismo oposto ao presidencialismo), tipo de legislatura (unicameral contra bicameral) e sistema partidário (bipartidário ou pluripartidário). Ao contrário, mostro que analisar esses fatores isoladamente pode induzir a erros. Meu argumento é de que a lógica do processo decisório nos sistemas presidencialistas é muito parecida com a lógica da decisão nos sistemas parlamentaristas pluripartidários. O processo decisório do bicameralismo e do presidencialismo apresentam também muitas características comuns. Além disso, não pretendo discutir os prós e os contras de cada uma das alternativas institucionais indicadas no título deste artigo. Em vez disso, faço uma comparação entre todas as instituições do ponto de vista de uma única variável importante: a capacidade de mudar as políticas públicas. Meu objetivo é proporcionar um modelo analítico coerente para a realização de comparações entre regimes, legislaturas e sistemas partidários.

Uma importante contribuição da abordagem aqui desenvolvida é o fato de, oferecendo um método simples e conceitualmente consistente de comparar sistemas, ajuda a resolver um problema permanente na política comparada: o tamanho reduzido da amostra. Se apenas for possível comparar países que tenham o mesmo tipo de regime - por exemplo, sistemas presidencialistas -, então o tamanho da amostra ficará restrito aos países da América Latina. Nesses países também apresentam uma série de outras características comuns (desenvolvimento econômico, sistemas partidários, disciplina partidária, estruturas administrativas etc.), o que cria um sério problema de multicolinearidade. Um modo de resolver esse problema é ampliar o tamanho da amostra, incluindo países que apresentem diferenças em algumas dessas variáveis. Tal ampliação exige, porém, que se tenha uma teoria da comparação entre tipos de regimes (assim como entre sistemas partidários e tipos de legislaturas), que é exatamente o propósito deste artigo.

Outro objetivo deste trabalho, e talvez sua principal contribuição, é ajudar a formular hipóteses em diversas outras áreas, como a da importância e independência dos judiciários, da independência das burocracias, da estabilidade do governo (nos sistemas parlamentaristas) e da estabilidade do regime (nos sistemas presidencialistas). Evidências preliminares confirmando as expectativas desse modelo serão apresentadas na terceira parte do artigo.

No meu estudo, a variável dependente é o potencial de mudança de políticas existentes em diferentes contextos institucionais. A ausência desse potencial denomino *estabilidade das políticas*. Parafraseando V. O. Key (Key Jr., 1964), o potencial para mudar políticas não garante que a mudança se realize, mas sua ausência elimina a possibilidade de que ela ocorra. A estabilidade das políticas não é a mesma coisa que estabilidade do governo e estabilidade do regime. Como afirmo na última parte do artigo, existe na realidade uma relação inversa entre esses tipos de estabilidade: a estabilidade das políticas é fonte de instabilidade do governo ou do regime. Essa interpretação baseia-se no conceito do *veto player* [ator com poder de veto] em diferentes contextos institucionais. Um *veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política: Demonstrarei que a estabilidade das políticas aumenta com (1) o número de atores envolvidos; (2)

com sua incongruência (divergência de posições políticas) e (3) com a coesão interna a cada um deles.

O artigo está organizado em três seções. A primeira discute a variável dependente (estabilidade das políticas) e como ela pode ser operacionalizada pela utilização do conceito de "*winset*", tomado da teoria da escolha coletiva. A segunda seção analisa as três variáveis independentes que explicam a estabilidade das políticas e relaciona-as com características facilmente observáveis, como os tipos de regime, o número de partidos no governo, o número de Câmaras, a coesão partidária e outras variáveis políticas importantes, por exemplo, o sistema eleitoral. A terceira e última seção discute as previsões do modelo e as compara com as que são produzidas por outras teorias de alcance médio utilizadas na análise política comparada, bem como os dados empíricos disponíveis.

I. A estabilidade das políticas públicas e seus *proxies*

Há vários estudos correlacionando instituições específicas com resultados particulares (principalmente econômicos). Desde Bagehot (1867), os regimes presidencialistas têm sido associados a elevados déficits por implicarem fragmentação das responsabilidades. Tanto Katzenstein (1985) quanto Rogowski (1987) afirmam que a representação proporcional é correlato da abertura comercial ou do crescimento econômico, ou contribui para isso. Por outro lado, Grilli *et al.* (1992) associam a representação proporcional com um nível elevado de endividamento e à inflação e os sistemas presidencialistas a políticas fiscais mais responsáveis. Tiebout (1956) e, mais recentemente, Weingast (1993) relacionam o federalismo com altos níveis de crescimento porque induz à competição entre suas unidades constitutivas.

Os cientistas políticos geralmente interessam-se pela capacidade decisória de um sistema político, ou seja, sua capacidade de resolver problemas à medida que surgem. Por exemplo, numa cuidadosa análise dos efeitos das instituições políticas, Weaver e Rockman (1993) distinguem:

dez diferentes capacidades indispensáveis a todos os governos: a *de definir e sustentar prioridades* em meio às inúmeras demandas contraditórias que lhes são dirigidas, de modo a garantir que essas prioridades não venham a ser derrotadas; a *de destinar recursos* para os objetivos mais eficazes; a *de inovar* quando as velhas políticas fracassam; a *de coordenar metas conflitantes* de modo a transformá-las em um todo coerente; a *de impor* perdas a grupos poderosos; a *de representar interesses difusos e desorganizados* ao lado dos interesses mais concentrados e mais bem organizados; a *de garantir a efetiva execução* dos programas do governo, uma vez que tenham sido decididos; a *de garantir a estabilidade* dessas políticas de modo que tenham tempo para produzir efeitos; a *de estabelecer e manter compromissos internacionais* nos setores do comércio e da defesa nacional a fim de assegurar seu bom desenvolvimento a longo prazo; e, sobretudo, a *de administrar as clivagens políticas* a fim de garantir que a sociedade não degenerem numa guerra civil.

Se Weaver e Rockman preocupam-se com a capacidade do governo, uma boa parte da literatura econômica trata da confiabilidade do compromisso do governo com a *não-interferência* na economia (a começar por Kydland e Prescott, 1977). Weingast (1993) estende o argumento, procurando desenhar o perfil de instituições capazes de produzir um compromisso confiável. Sugere que "um federalismo capaz de preservar o mercado" tem condições de combinar pesos e contrapesos institucionais que impeçam a intervenção do governo na economia, com a concorrência entre unidades para assegurar o crescimento.

Em todos esses diversos estudos, a flexibilidade ou estabilidade das políticas é vista como uma variável importante. Alguns teóricos consideram essa flexibilidade desejável (para tomar mais ágil a solução de problemas), mas outros acham que intervenções frequentes podem piorar a situação. Minha opinião é um pouco mais agnóstica no que diz respeito à estabilidade das políticas. Parece-me razoável supor que os que não estão satisfeitos com o *status quo* preferiram um sistema político capaz de introduzir mudanças rapidamente, enquanto os defensores do *status quo* preferem um sistema capaz de produzir políticas estáveis. Mesmo que as maiorias sejam grandes (caso em que se pode alegar que os resultados deveriam se ajustar à vontade dessas maiorias), pode ainda acontecer de as estruturas institucionais reagirem com uma velocidade maior ou menor do que seria desejável. Não creio que haja um consenso (ou que ele seja viável) quanto à desejabilidade de uma velocidade mais acelerada ou mais lenta. A rapidez da decisão no que diz respeito à mudança do *status quo* será boa se a situação for indesejável (ou porque uma pequena minoria controla o governo, como se deu no *Ancien Régime* francês e, mais recentemente, na África do Sul), ou se um choque exógeno vier a transtornar o processo desejável. O compromisso com a *não-interferência* pode ser preferível se o *status quo* for desejável (por exemplo, quando se estabelecem direitos civis), ou se um choque exógeno for benéfico (como um aumento no preço do petróleo para economias produtoras dessa fonte de energia). Por último, a capacidade decisória é necessária quando a ausência de uma solução não é a manutenção do *status quo* anterior, mas leva a um estado pior. No restante do artigo falarei em *status quo*, mas a expressão "falta de solução" é mais apropriada. Passemos agora aos conceitos que utilizarei no restante do artigo.

A Figura 1 visa familiarizar o leitor com os conceitos que utilizo nesta análise. Imaginemos um Legislativo unicameral que decida sobre as questões em duas dimensões com a participação de três legisladores (ou três partidos), nenhum deles dispondo de maioria absoluta. Suponha-se ainda que esses três legisladores devam decidir sobre o tamanho dos orçamentos de defesa e de previdência social. Cada um deles tem um "ponto ideal" no espaço político, isto é, uma combinação preferida do

tamanho dos dois orçamentos. Além disso, cada um dos legisladores é indiferente quanto aos orçamentos situados numa distância equivalente ao seu "ponto ideal", em outras palavras, suponha-se que cada um dos legisladores tenham uma curva de indiferença circular.⁵ Nesse caso, se o Legislativo toma decisões baseadas no voto da maioria dos seus membros, e se eles não se posicionam na mesma linha reta, o *status quo* poderá ser derrotado independentemente do lugar em que esteja localizado. Efetivamente, as três áreas sombreadas em forma de pétala da Figura 1 são formadas por todos os pontos que podem derrotar o *status quo*. Denomino essa área sombreada de *winset* do *status quo*.

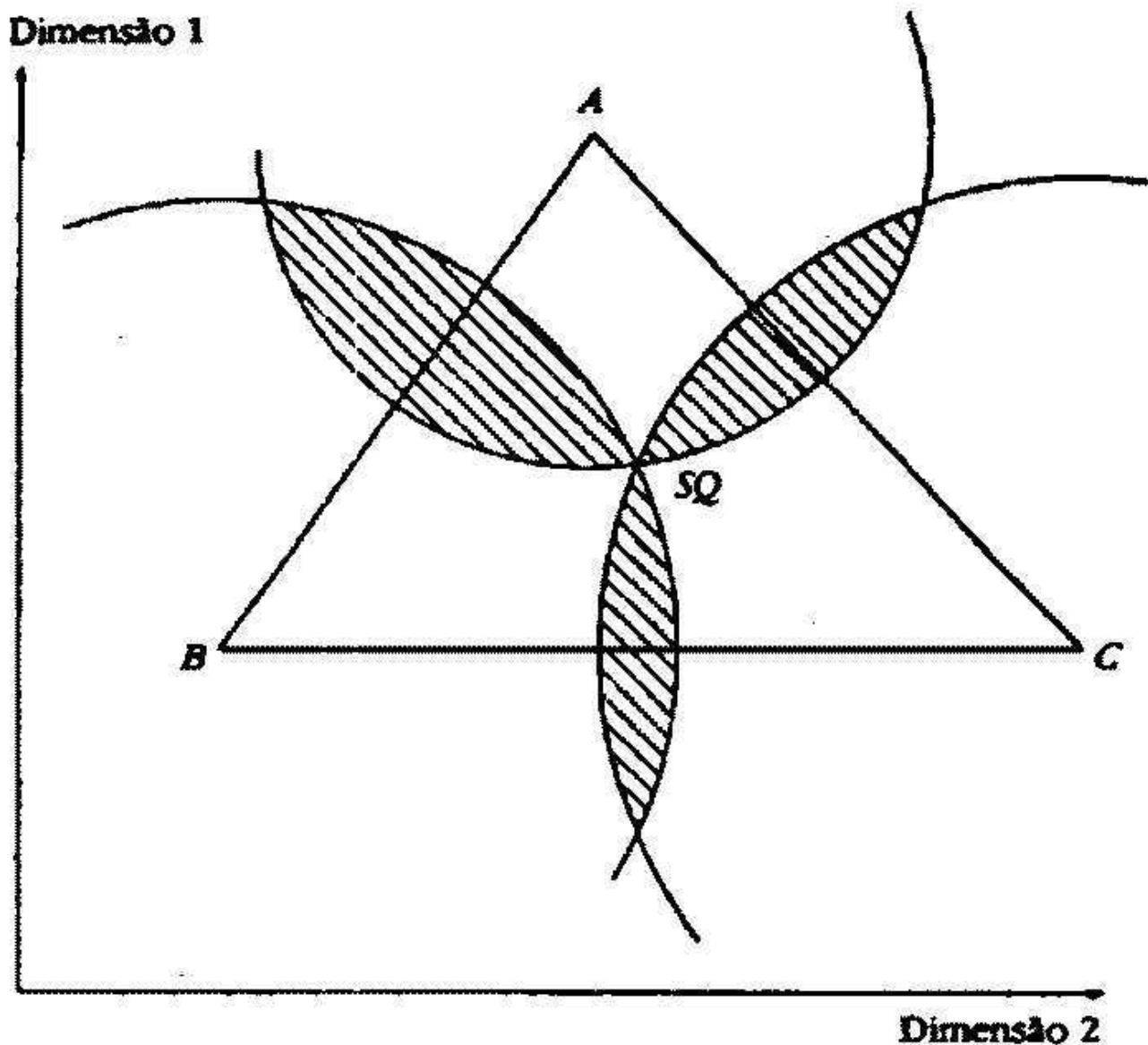
Utilizo o tamanho do *winset* do *status quo* como um *proxy* para estabilidade. Várias razões justificam essa opção. Primeiro, quanto mais pontos (isto é, propostas de política) puderem derrotar o *status quo*, mais este será susceptível a mudanças. Segundo, quanto maior for o *winset* do *status quo*, mais provável será que um de seus subconjuntos satisfaça uma restrição externa. Terceiro, se houver custos de transação na mudança do *status quo*, os atores não empreenderão uma mudança que produza um efeito apenas ligeiramente diferente, o que significa que o *status quo* permanecerá igual. Quarto, mesmo que não haja custos de transação, se os atores decidirem por uma mudança, um pequeno *winset* do *status quo* significa que ela será gradual; em outras palavras, um *winset* do *status quo* pequeno impedirá grandes alterações da política. Cada uma dessas razões basta para justificar o uso do tamanho do *winset* do *status quo* como um *proxy* para a estabilidade das políticas. Passo agora a detalhar as variáveis que afetam o tamanho desse *winset*.

Suponha-se um processo decisório delegado a um ator individual (um ditador, um líder carismático num sistema de partido único ou o líder de um partido disciplinado). Por definição, as políticas escolhidas por essa pessoa serão um reflexo de seu ponto ideal. Por isso, o *status quo* acompanhará as posições desse ator enquanto ele permanecer incumbido da decisão. Se sua política preferida mover-se de um ponto ideal para outro, o *status quo* acompanhará esse movimento; e se o primeiro legislador vier a ser substituído por outro, o *status quo* passará a ser o ponto ideal dessa nova pessoa.

Se em vez de um único legislador houver dois, eles preferirão qualquer ponto situado na interseção de suas curvas de indiferença relativas ao *status quo*. Por exemplo, na Figura 1, os atores A e C preferirão qualquer coisa que se situe no interior da área sombreada, que representa a interseção de suas curvas de indiferença. Note-se que essa área é um subconjunto do círculo desenhado em torno de A, quer dizer, a introdução de um segundo ator restringe a área de possíveis resultados.

Figura 1

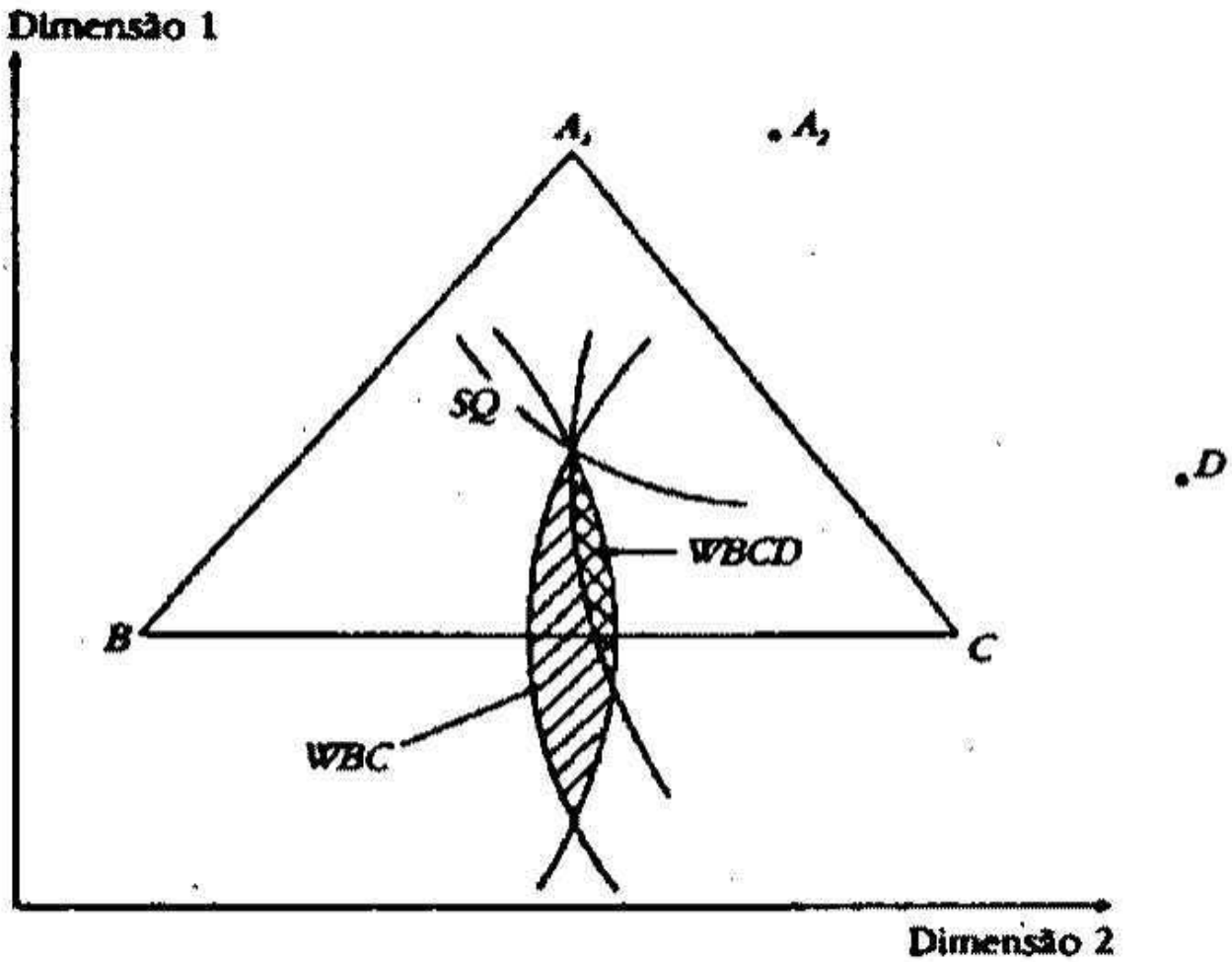
Winset do *status quo* com três atores em duas dimensões.



Vejamos agora o que acontece se aumentarmos o número de requisitos, supondo a necessidade de um acordo unânime entre os três atores individuais para que se tome a decisão de mudar o *status quo*. Considere-se os atores *A*, *B* e *C* da Figura 2 e o *status quo* representado pelo ponto *SQ*. Enquanto os atores mantiverem suas posições, o *status quo* não será alterado (pois qualquer mudança será objetada por pelo menos um dos atores). Suponha-se agora que o ator *A* mude sua posição de *A1* para *A2*. Nesse caso, o *status quo* permanecerá inalterado porque os atores *B* e *C* não estarão dispostos a mudar para nenhum lugar fora da área *WBC* e o ator *A1* não gostaria de se mover para essa área. Apesar das mudanças de posição do ator *A*, não haverá mudança na política. Por outro lado, se o ator *A* for substituído pelo ator *D*, então a mudança tomar-se-á possível. Na verdade, qualquer ponto dentro da área *WBCD* pode derrotar o *status quo* e ser escolhido por todos os três atores.

Figura 2

Mudança do *status quo* com três *veto players*.



O status quo não pode ser modificado mesmo que A_1 mova-se para A_2 . Se A_1 for substituído por D , então o status quo pode de ser substituído por qualquer ponto na área WBCD.

Alguns desses resultados dependem do número de dimensões da política em questão. Para facilitar a apresentação, utilizo um espaço bidimensional. Por exemplo, na Figura 2, pode-se ver que um movimento do ator A da posição A_1 para a posição A_2 não surtiu nenhum efeito sobre o *status quo*. Esse resultado não teria sido o mesmo em mais de duas dimensões. Mas uma importante conclusão mantém-se independentemente do número de dimensões. Formulo-a como uma proposição, que será usada nas demais seções deste artigo.

Proposição 1: À medida que aumenta o número de atores cuja concordância é necessária para haver uma mudança no *status quo*, o *winset* do *status quo* não aumenta (isto é, a estabilidade da política não diminui).

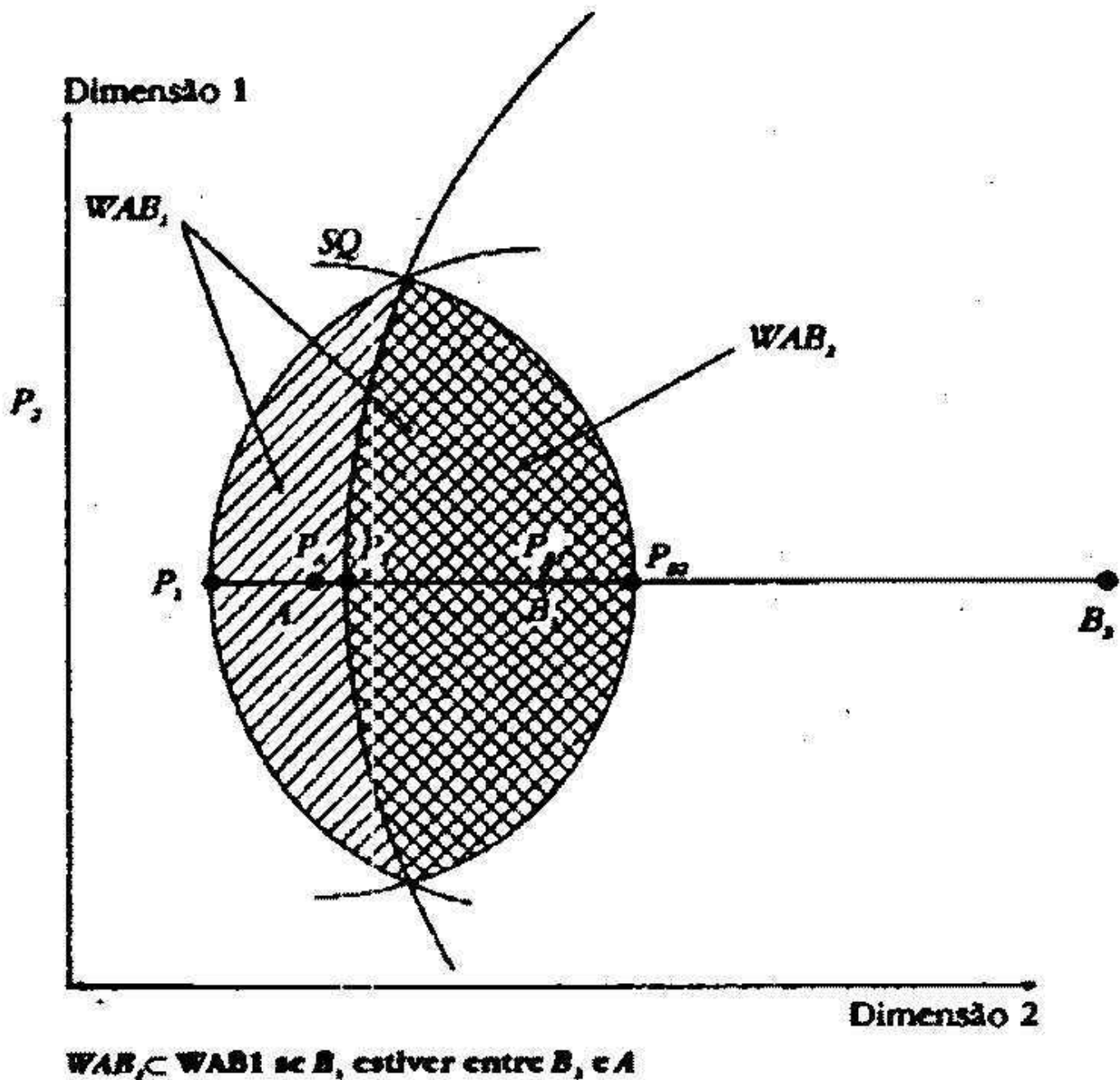
O argumento que fundamenta a Proposição 1 é simples: o *winset* do *status quo* de $n+1$ atores é um subconjunto do *winset* do *status quo* de n atores. Por esse motivo, acrescentar um ou mais *veto players* não aumenta o tamanho do *winset* do *status quo*.

Examine-se agora a hipótese de dois atores individuais que tenham de concordar com um movimento do *status quo* SQ,

como na Figura 3. Se o ator B estiver próximo do ator A (posição BI na Figura), o *winset* do *status quo* será $WAB1$. Mas se o ator B estiver muito à frente de A na mesma linha, haverá uma diminuição do tamanho do *winset* do *status quo*. Como se pode verificar, $WAB2$ é um subconjunto de $WAB1$. Sabe-se que isso é verdade porque o lado $B2SQ$ do triângulo $B1B2SQ$ é menor do que a soma dos outros dois lados e, portanto, a distância $B2P2$ é menor do que a distância $B2P1$. Isso é uma outra propriedade geral que colocarei em destaque para futura utilização.

Figura 3

Mudança do *status quo* como uma função da distância entre legisladores individuais.



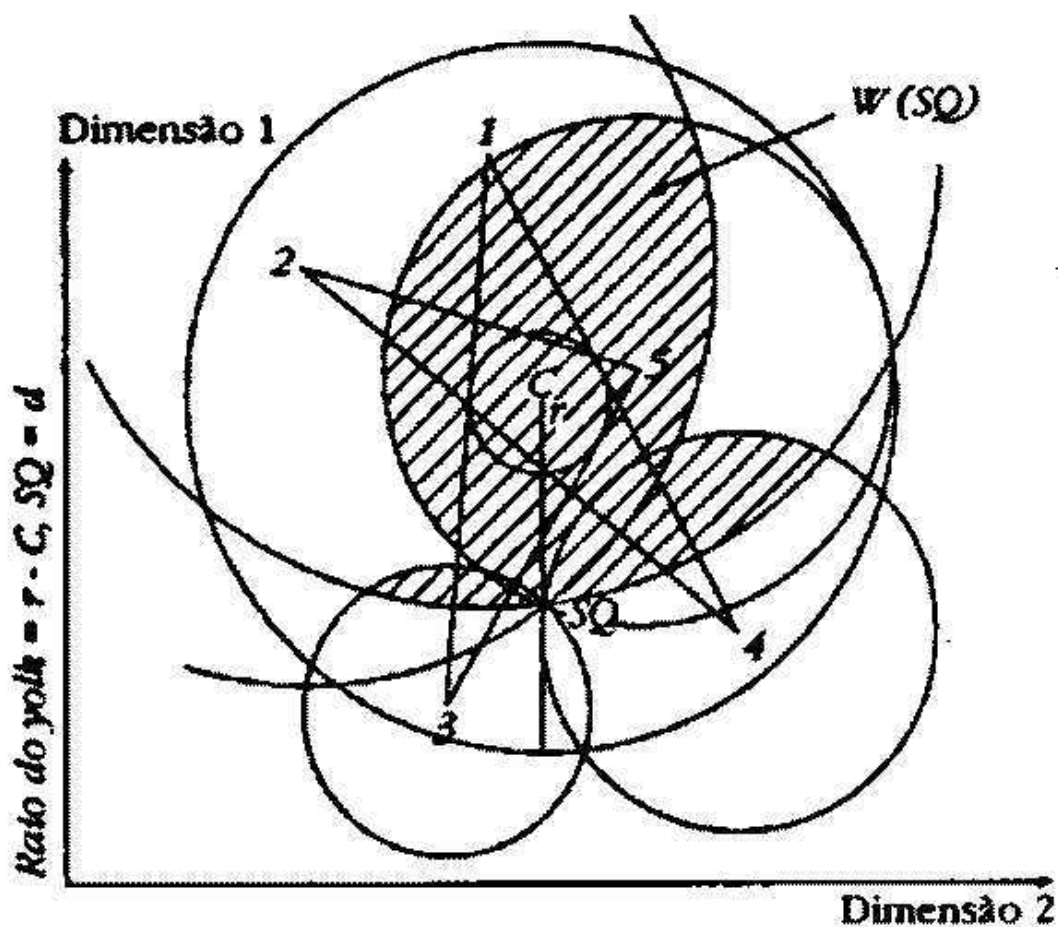
Proposição 2: A medida que a distância entre os atores cuja concordância é necessária para haver uma mudança do *status quo* aumenta ao longo da mesma linha, o *winset* do *status quo* não aumenta (isto é, a estabilidade das políticas aumenta).

Nos exemplos anteriores, supunha-se que os atores fossem indivíduos (ou alguma outra entidade que pudesse ser tratada como um indivíduo). O que acontece quando os atores são grupos de indivíduos que não têm posições idênticas? Vejamos essa hipótese. Suponha-se que os atores coletivos sejam indivíduos portadores de curvas de indiferença circular e tomem decisões por

maioria simples. Essa hipótese nos permitirá transpor as conclusões da discussão anterior para situações mais realistas em que haja atores coletivos e não apenas indivíduos.

A teoria da escolha social tem demonstrado que em todo ator coletivo existe uma esfera central chamada "yolk" (6) O tamanho r do raio do *yolk* é geralmente muito pequeno e, em média, diminui com o número de eleitores individuais que têm posições diferentes (Koehler, 1990). Se chamarmos de C o centro do núcleo de um ator coletivo e de d a distância entre este C e o *status quo* (SQ), o *winset* de SQ para este ator estará contido numa esfera de centro C e raio $d+2r$. Esta é uma importante contribuição da teoria da escolha social para nossos objetivos, porque nos permite substituir os atores individuais das Figuras anteriores por atores coletivos.

Figura 4
Yolk e winset de SQ de um legislador coletivo



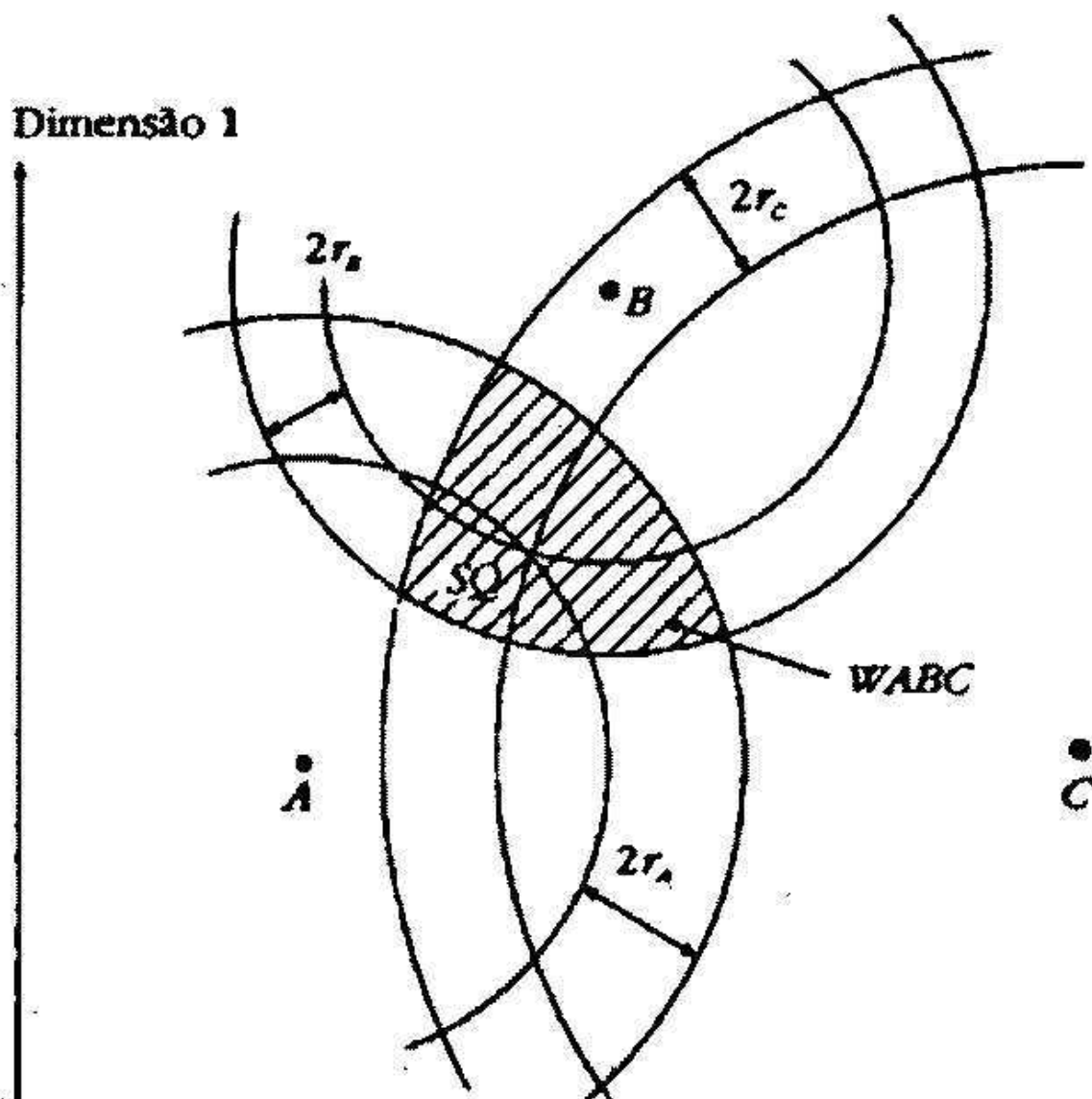
W (SQ) está contido dentro de um círculo cujo centro coincide com o centro do yolk e do raio $d + 2r$

A Figura 4 oferece uma representação visual do argumento. Cinco atores individuais formam um ator coletivo cuja concordância por maioria é necessária para haver uma mudança do *status quo*. A Figura indica o *yolk* (o centro C e o raio r) desse ator coletivo e o *winset* do *status quo*. É fácil verificar que o *winset* do *status quo* está contido no círculo que tem um centro

equivalente ao centro do núcleo e o raio $d + 2r$, onde d é a distância entre o *status quo* e o centro C do *Yolk*.

Figura 5

Diferenças entre legisladores individuais e coletivos decidindo a mudança do *status quo*; é preciso haver acordo entre os três atores para a decisão ser tomada.



O status quo não pode ser substituído quando os decisores são indivíduos, mas pode ser movimentado para qualquer lugar dentro de WABC se tomada por atores coletivos; r_a , r_b , r_c são os raios dos núcleos dos atores A, B e C.

A Figura 5 utiliza o argumento apresentado na Figura 4 para substituir os atores individuais por atores coletivos. A Figura pode ser entendida como uma extensão da Figura 2 para o caso de atores coletivos em vez de atores individuais. Denomino de r_a , r_b e r_c os raios dos *yolks* dos atores coletivos A, B e C, respectivamente. Neste caso, o *winsset* do *status quo* contém pontos situados a uma distância maior do que o próprio *status quo* dos centros dos *yolks* dos atores coletivos. Desenhei os círculos correspondentes na Figura 5 e o conjunto de pontos que pode derrotar o *status quo* está contido na área WABC. (7) A próxima proposição é uma consequência direta do raciocínio anterior.

Proposição 3: À medida que aumenta o tamanho do *yolk* dos atores coletivos que devem concordar com uma mudança do *status quo*, a área que contém o *winsset* do *status quo* também aumenta (isto é, a estabilidade das políticas decresce).

É fácil ver que atores individuais são apenas um caso especial de atores coletivos com raio de *yolk* igual a zero. Mas, conforme veremos em seguida, também há atores coletivos que têm um tamanho de *yolk* igual a zero, e que podem ser assimilados a atores individuais para os nossos objetivos.

Recapitulando, o tamanho do *winsset* é um *proxy* da estabilidade das políticas públicas dentro de um sistema político. As Proposições 1, 2 e 3 tomam o tamanho do *winsset* como uma função de diferentes variáveis que examinaremos a seguir.

II. As variáveis independentes: os *veto players* e suas características

Defino nesta seção o conceito fundamental para o entendimento da lógica de diferentes contextos institucionais: o *veto player*. Utilizo as Proposições 1, 2 e 3 para demonstrar que a estabilidade das políticas públicas de um sistema político depende de três características de seus *veto players*: seu número, sua congruência (a diferença entre suas posições políticas) e sua coesão (a similaridade das posições políticas das unidades que constituem cada um deles). Embora tratando essas características como variáveis independentes, examino as conexões estabelecidas pela literatura entre essas variáveis e outros fatores institucionais, especialmente o sistema eleitoral.

Um *veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância (pela regra da maioria no caso dos atores coletivos) é requerida para tomar a decisão de mudar uma política. O conceito de *veto player* origina-se da idéia de pesos e contrapesos incluída na Constituição norte-americana e nos textos constitucionais clássicos do século XVIII; implícita ou explicitamente é mencionada nos estudos contemporâneos (ver Lijphart, 1984; Riker, 1992a e Weaver e Rockman, 1993). Montesquieu, por exemplo, defende a necessidade do bicameralismo afirmando:

Num Estado, há sempre pessoas dignificadas pelo nascimento, pelas riquezas ou pelas honrarias; mas, se se confundissem com o povo e só tivessem, como os outros, um voto, a liberdade comum seria sua escravidão e não teriam nenhum interesse em defendê-la, porque a maioria das resoluções seria contra elas. A participação que tomam na legislação deve ser, portanto, proporcional às outras vantagens que têm no Estado, o que acontecerá se formarem um corpo que tenha o direito de *sustar as iniciativas do povo, tal como o povo tem o direito de sustar as deles*. (Montesquieu, 1989, parte 2, livro 11, cap. 6; o grifo é meu).⁽⁸⁾

Da mesma maneira, Madison, em *O Federalista* nº 51, defende a separação dos poderes da seguinte maneira: "traçar de tal maneira a construção do governo que *todas as suas diferentes partes possam reter-se umas às outras nos seus lugares respectivos*". (Hamilton, Jay e Madison s/d; o grifo é meu).⁽⁹⁾ Ambos os textos tratam dos *veto players* especificados pela Constituição. Denomino-os de *veto player* institucionais [*institutional veto players*].

Existe, porém, uma outra categoria de atores, encontrada nos sistemas parlamentaristas pluripartidários e possivelmente também nos sistemas presidencialistas: os partidos que integram uma coalizão de governo. Denomino-os *veto players* partidários

[*partisan veto players*].

Para simplificar as coisas, parto da premissa de que um projeto do governo tem de ser aprovado pela maioria dos atores relevantes dentro de cada partido que compõe a coalizão governamental. (10)Essa é uma primeira aproximação. O suposto nela implícito é o de que não há diferença alguma entre a aprovação de uma política pelas maiorias das duas Câmaras de um sistema bicameral (*veto players* institucionais) e a aprovação de uma política pela maioria dos dois parceiros de uma coligação governamental (*veto players* partidários). É claro que há uma grande diferença entre os dois tipos de atores: segundo a Constituição, a concordância dos *veto players* institucionais é uma condição necessária e suficiente para haver uma mudança de política, mas a concordância dos *veto players* partidários não é, *estritamente falando*, nem necessária nem suficiente.

A concordância dos atores partidários não é suficiente porque um projeto que recebe a aprovação de todos os parceiros numa coligação governamental pode ser derrotado no Parlamento, e nesse caso a lei não será adotada. É o que acontece quando um acordo de uma coalizão não pode ser sustentado. Os partidos que participam do governo não dispõem dos recursos necessários para impedir a deserção de seus próprios representantes na votação parlamentar. A Quarta República francesa e a Itália do pós-guerra exemplificam essa situação. Não deixa de ser uma ironia que exatamente o que o general de Gaulle tratava sarcasticamente como o "*régime des partis*" padecesse exatamente de seu oposto: a falta de partidos. As divergências não tinham como objeto planos de ação, mas personalidades e a distribuição de pastas ministeriais. Também na Itália, *franchi tiratori* aproveitavam-se do sistema de votação secreta para criar dificuldades ao governo impondo-lhe derrotas no Parlamento. (11)Nos dois casos, a estabilidade do processo de formulação de políticas aumenta porque o governo é incapaz de modificar a legislação que pretende abolir. Mais adiante veremos de que maneira se pode explicar esse aumento da estabilidade utilizando o modelo dos *veto players*.

A concordância dos *veto players* partidários não é necessária para a mudança de políticas, porque os partidos coligados podem passar por cima uns dos outros ou ser jogados uns contra os outros. Isso pode ocorrer em duas situações: nos governos minoritários e nos governos de maioria superdimensionada.

Governos minoritários podem ter suas propostas aprovadas no Parlamento. Analisando esse tipo de governo, Strom (1990) concluiu que eles são muito comuns nos sistemas pluripartidários (cerca de um terço dos governos incluídos em sua amostra). Além disso, a maioria deles (79 casos num total de 125) são governos de partido único, que se parecem com governos majoritários de partido único. Laver e Schofield (1992) afirmaram que há uma diferença entre uma maioria de governo e uma maioria legislativa e que o partido que constitui o governo minoritário geralmente ocupa uma posição central no espaço político. Por essa razão, ele pode tender a apoiar-se em um ou outro possível parceiro para aprovar seus projetos no Parlamento. Conseqüentemente, do ponto de vista da formulação de políticas, um governo minoritário de partido único, enquanto se mantiver no poder, assemelha-se a um governo majoritário de partido único. Duas razões explicam essa semelhança. Primeiro, quando o partido minoritário ocupa uma posição central no governo (o core, para usar uma linguagem técnica), prescinde de aliados formais, como Laver e Schofield (1992), Strom (1990) e tantos outros assinalaram. (12)Segundo, independentemente da localização do partido no governo, várias Constituições dotam os governos de uma série de instrumentos de definição de agenda, tais como a *a priori* para os projetos de lei de iniciativa do Executivo, a possibilidade de regras restritivas de emendas parlamentares, a prática de computar as abstenções a favor dos projetos do governo, a possibilidade de introduzir emendas a qualquer altura dos debates (inclusive antes da votação final) e outros semelhantes. A mais freqüente e mais séria dessas medidas de definição de agenda é a ameaça de renúncia do governo seguida pela dissolução do Parlamento. Essa medida existe em todos os sistemas parlamentaristas, com exceção da Noruega. (13)

Governos de maioria superdimensionada são tão comuns quanto governos de minoria na Europa ocidental. Laver e Schofield (1992) calculam que em 4% dos casos (dentre os 218 governos que examinaram), um partido que detenha sozinho a maioria das cadeiras convidará outro partido a aderir ao governo; e, em 21% dos casos, embora não haja um partido majoritário, a coligação inclui um ou dois partidos além do necessário. Nesses casos, alguns dos parceiros da coligação podem ser descartados e as políticas serão aprovadas por uma maioria constituída no Parlamento. Essa é uma situação freqüente na Itália, onde cinco partidos participaram dos governos durante a década de 80. Os democrata-cristãos e os socialistas, juntos, tinham a maioria das cadeiras, o que tornava os outros três partidos numericamente desnecessários. Contudo, ignorar os parceiros de coligação, ainda que numericamente possível, impõe custos políticos. Se a discordância for muito séria, o parceiro de pequeno porte pode renunciar, e o processo de formação do governo terá de ser recomeçado. A aritmética não leva em conta a realidade de que certos fatores políticos exigem coligações superdimensionadas. Independente-mente da natureza desses fatores, para que a coligação se mantenha intacta, a vontade dos diferentes parceiros deve ser respeitada. É por isso que cada parceiro constitui um *veto player*. Assim, embora a aritmética do processo legislativo possa ser diferente da aritmética do governo, uma modificação do *status quo* geralmente deve ser aprovada pelo governo antes de ser levada ao Parlamento e, nessa etapa prévia, os membros de uma coalizão governamental constituem *veto players*.

Em geral, seja por dispositivos constitucionais, seja pelo processo de barganha no interior da coligação, o governo recebe

poderes extraordinários de definição de agendas. Um exemplo do primeiro caso é o extraordinário arsenal legal de que dispõe o governo francês (principalmente o artigo 49.3 da Constituição), que lhe permite evitar a introdução de emendas e até mesmo votações finais no plenário do Parlamento (ver Huber, 1992 e Tsebelis, 1990). Um exemplo do segundo caso é a seguinte declaração do primeiro-ministro norueguês Kare Willoch a respeito da coligação que apoiava seu governo: "Eu precisava de suas principais personalidades no governo. Era uma exigência minha que as lideranças de seus partidos integrassem o governo porque não queria fortalecer os outros centros que estavam no Parlamento. Esta era para mim uma condição absoluta para ter três partidos no governo" (apud Maor, 1992).

O resultado de todos esses procedimentos de definição de agência é que em mais de 50% de todos os países, os governos encaminham mais de 90% dos projetos de lei. Além disso, a probabilidade de que esses projetos sejam aprovados é muito alta: mais de 60% passam com uma probabilidade superior a 0,9 e mais de 85% são aprovados com uma probabilidade maior do que 0,8.(14)

Resumindo, pode-se dizer que, se o número de *veto players* institucionais é especificado pela Constituição, o número de *veto players* partidários é especificado de modo endógeno pelo sistema de partidos e pelas coalizões de governo de cada país em particular. Mas essas duas categorias de atores são facilmente identificáveis. Neste artigo, limitarei a discussão a esses dois *veto players*, mas indicarei mais adiante como a lógica da análise permite incluir outros atores e como é possível identificá-los.

Determinados os *veto players* institucionais e partidários dentro de um sistema, podemos recorrer às Proposições 1, 2 e 3 para calcular o tamanho do *winset* do *status quo* e, por conseguinte, a estabilidade das políticas públicas desse sistema. O restante desta seção será dedicado a uma discussão dos aspectos políticos daquelas Proposições.

Número de veto players

As regras de cálculo do número de *veto players* podem ser deduzidas diretamente da definição do conceito: trata-se de qualquer ator - institucional ou partidário - capaz de bloquear a adoção de uma política. Como, no entanto, essa regra de cálculo às vezes produz resultados que se chocam com os critérios convencionais, serei mais específico quanto ao método de contagem.

Um ator institucional só será computado como portador de um poder de veto se detiver poder formal para fazê-lo. No que diz respeito ao bicameralismo, há países nos quais a Câmara Alta só dispõe de poder para adiar decisões.(15) Por exemplo, ainda que a Grã-Bretanha e a Áustria sejam formalmente sistemas bicamerais, nos dois países, em última instância, a Câmara Baixa pode anular em última instância as objeções da Câmara Alta. Portanto, esses dois sistemas devem ser classificados como legislaturas unicamerais. Uma lista completa das legislaturas bicamerais e suas regras decisórias é facilmente encontrada na literatura da área, de modo que me abstenho de repetir tais informações neste artigo (Money e Tsebelis, 1992). Cabe mencionar, porém, alguns exemplos importantes. Para fins de cálculo, a França é uma legislatura unicameral; já a Alemanha é um caso misto: apenas a legislação referente à Federação exige a aprovação das duas Câmaras. Mas o número de leis que exigem a aprovação do Bundesrat (*Zustimmungsgesetze*, isto é, leis de acordo consensual) vem aumentando com o tempo para mais de 50%. Por conseguinte, na Alemanha, dependendo da questão, o número de *veto players* institucionais pode ser de um ou dois.

Quanto ao presidencialismo, nem todos os presidentes eleitos por voto popular têm poder de veto, e quando o têm, seu veto pode ser quase sempre derrubado por uma determinada maioria de membros do Legislativo.(16) Não discutirei aqui os problemas implícitos na rejeição de vetos.(17) Gostaria apenas de assinalar que em vários regimes presidencialistas - Venezuela, Haiti e Peru - o presidente não tem poder de veto e portanto não conta como um *veto player*: Além disso, em todos os regimes que Duverger (1980) classifica como semipresidenciais (com exceção de Portugal), o presidente da República não tem poder de veto. Portanto, um grupo de presidentes eleitos por voto popular, até mesmo alguns dos que são considerados "fortes" - como os presidentes da França, da Finlândia e da República de Weimar -, tanto quanto os mais fracos, como os da Irlanda, Islândia e Áustria, não podem ser considerados *veto players* pela minha definição.(18) (Shugart e Carey fornecem uma lista completa dos poderes presidenciais em diferentes países; por isso não a repetirei aqui. Ver Shugart e Carey, 1992)

A essa altura de minha exposição, o leitor poderá objetar que meu argumento dá origem a classificações ambíguas - por exemplo, a Alemanha é às vezes considerada unicameral, às vezes bicameral, em termos de atores institucionais -; além disso parece classificar errado alguns países - a França, por exemplo, que tem um presidente forte e uma legislatura bicameral é considerada como um regime parlamentarista puro com um *veto player* institucional. Admito minha culpa em relação a essas objeções, mas declaro que os requisitos constitucionais e a lógica do processo decisório desses países é que me levaram a tais conclusões. A classificação tradicional de presidentes "fortes" e "fracos" baseia-se não apenas em suas funções legislativas, como também em seu poder não-legislativo (de formar e dissolver o governo, de convocar referendos, de declarar estado de calamidade pública); esses últimos são irrelevantes para minha análise.

O cálculo torna-se mais difícil no caso dos *veto players* partidários. O mesmo sistema parlamentarista pode ser

classificado como um sistema de um só *veto player* partidário, quando possui um governo minoritário, e também como um sistema de dois ou três *veto players*, quando dois ou três partidos estão no governo. Na verdade, não só é possível como freqüente que a transição de um governo para outro ocorra sem eleições. Essa é, por sinal, uma queixa freqüentemente dirigida às democracias parlamentares: o fato de ser mediada e de que a relação entre o voto popular e a coalizão de governo nem sempre é clara.

Há duas questões adicionais relativas ao problema da contagem que precisam ser mencionadas: (1) Serão os atores institucionais e partidários os únicos *veto players* em um sistema? (2) Como se faz o cálculo quando estão presentes tanto atores institucionais quanto partidários?

A resposta à primeira pergunta é negativa. Há várias outras categorias de *veto players* em diferentes sistemas políticos. Pode-se pensar, por exemplo, nos grandes grupos de interesse como um desses atores, pelo menos nas áreas de política que lhes dizem respeito. O Exército também poderia ser um grupo importante (Ames, 1987). Os sistemas políticos que contam com poucos desses atores podem delegar a formulação de políticas a diversos grupos adicionais. Por exemplo, nos países corporativistas, as decisões sobre salários (que acarretam conseqüências econômicas mais gerais) são tomadas pelo governo, mas com a aprovação de dois *veto players* adicionais: os representantes dos trabalhadores e das empresas. Os sistemas políticos que contam com muitos *veto players* podem delegar a tomada de decisões a uns poucos deles. Por exemplo, determinados instrumentos de política monetária podem ser delegados a um Banco Central capaz de reagir com maior rapidez e decisão do que o sistema político. Ademais, certos indivíduos situados em posições particularmente sensíveis podem funcionar como efetivos *veto players*. O presidente da Comissão das Forças Armadas do Senado norte-americano tem demonstrado capacidade para bloquear as nomeações e as políticas propostas tanto pelo presidente Bush (o lançamento da candidatura Tower) quanto pelo presidente Clinton (o projeto sobre a presença de gays no Exército). Contudo, o poder de veto desses atores é idiossincrático; varia com a área de política (como os fazendeiros na agricultura), com determinado equilíbrio de forças (a influência do Exército em certas sociedades), ou com a personalidade de quem ocupa uma posição política.

Entre outros atores mais institucionalizados incluem-se os tribunais, as maiorias qualificadas exigidas pela Constituição e os referendos. Exigir a concordância do judiciário para a aprovação de determinada legislação equivale a adicionar uma outra Câmara ao processo legislativo. Por exemplo, após a vitória da esquerda na França, em 1981, o Conselho Constitucional tomou-se o único *veto player* a agir em nome da maioria anterior. As decisões mais importantes do governo foram postas em questão perante o Conselho Constitucional. O temor da revisão constitucional tomou-se tão grave que as maiorias parlamentares incluíram na legislação expressões da própria linguagem das decisões anteriores da Corte, numa tentativa de evitar que suas deliberações fossem anuladas (Stone, 1992).

Com exceção da derrubada do veto, raramente se verifica uma exigência constitucional de maiorias qualificadas. Mas, onde quer que ela exista, e sempre que isso ocorrer, tal exigência conferirá poder de veto a determinadas coalizões de atores e; portanto; aumentará a estabilidade do *status quo*. A Bélgica, que, entre outras exigências, determina uma maioria de dois terços nas duas Câmaras para reformas da Constituição, conviveu durante muito tempo com uma Carta Constitucional incompleta por causa da multiplicidade dos *veto players* (Tsebelis, 1990).

Finalmente, os referendos têm um efeito ambíguo dependendo de quem controla a agenda. Se os referendos podem ser convocados por iniciativa popular, significam uma restrição a mais que os *veto players* têm de antecipar e diluir (e nesse caso a estabilidade das políticas aumenta). Se os referendos são controlados por um dos *veto players* (geralmente o presidente da República), podem significar o mesmo que uma rejeição do veto de todos os outros atores do sistema (mais ou menos como as legislaturas derrubam vetos presidenciais).

Em linhas gerais, o número de *veto players* varia de acordo com o assunto em discussão. Suponhamos uma área de política na qual a rapidez do ajuste seja de suma importância, como na política monetária. Um sistema, como o dos Estados Unidos, com múltiplos vetoplayers incongruentes e incoerentes, seria totalmente inadequado para tratar de ajustes nas taxas de juros. Em conseqüência disso, os diferentes atores políticos aceitam delegar tais decisões a uma autoridade independente. Esses bancos independentes tomam decisões por uma maioria simples de seus membros em vez de deixar o poder de veto com os diferentes grupos de representantes. (19)

Por outro lado, países que contam com um sistema político com capacidade decisória, como os governos de partido único da Suécia e da Noruega, podem querer aumentar a estabilidade das políticas incluindo outros *veto players* para uma determinada decisão, por exemplo, a negociação de salários. As estruturas corporativistas de representação de interesses dão poder de veto a diferentes atores envolvidos na decisão, a fim de garantir que o resultado final contará com a aprovação deles e, assim, tornar-se mais estável. Luebbert (1986) afirma que esse método de decisão corporativista alivia a pressão imposta sobre o sistema político, deslocando-a para os grupos de interesse.

A maioria dos países que possuem sistemas bicamerais utiliza diferentes procedimentos para aprovação de leis de caráter financeiro e de leis de outra natureza, dando mais poder às Câmaras Baixas (assim como ao governo) em matéria financeira (Money e Tsebelis, 1992). Da mesma maneira, outras importantes decisões podem incorporar um viés a favor do *status quo*: mudanças da Constituição exigem maiorias qualificadas; legislação que afeta o federalismo na Alemanha requer a aprovação das duas Câmaras; leis exigem exame mais minucioso do que os decretos do Executivo etc.

Como este artigo tem uma intenção comparativa, daqui por diante concentrarei minha análise nos *veto players* que denominei de institucionais e partidários, deixando de lado outros atores menos frequentes. Isso porque assumo que enquanto o número de *veto players* possa variar com o tempo ou o assunto em discussão, essas variações anulam-se mutuamente quando aplicadas a uma diversidade de questões por períodos de tempo suficientemente longos. Mas, nos estudos de caso, é preciso identificar todos os *veto players* relevantes.

O segundo problema relativo às regras de cálculo é o de como computar o número de atores quando há ao mesmo tempo *veto players* institucionais e partidários. Responder a essa pergunta exige discutir a segunda variável independente: a distância das posições políticas dos *veto players*.

Distância das posições entre os veto players

Segundo a Proposição 2, o tamanho do *winset* do *status quo* diminui de acordo com a distância das posições políticas dos *veto players*. Denomino esta distância de congruência entre os *veto players*; e, nesse caso, a congruência aumenta à medida que a distância diminui. De que dependem essas distâncias? Façamos um resumo de alguns argumentos encontrados na literatura. Em primeiro lugar, os atores partidários distinguem-se entre si, porque os partidos têm, em geral, diferentes posições políticas. Raramente acontece de dois diferentes partidos defenderem posições políticas quase idênticas. (20) A razão disso é que, no sistema de representação proporcional, se dois partidos tiverem posições semelhantes numa série de dimensões, tenderão a acentuar suas diferenças em outras dimensões da política como uma maneira de conquistar votos. Conseqüentemente, por razões práticas, partidos diferentes devem ser computados como diferentes *veto players*.

Um importante fator que afeta a congruência das posições políticas dos partidos é o sistema eleitoral. Downs (1957) afirmou que um sistema bipartidário promove a convergência e a moderação dos partidos. Sartori (1976) ampliou esse argumento afirmando que a "polarização" aumenta com o número dos partidos. Recentemente, Cox (1987) demonstrou que na competição eleitoral por uma única cadeira, independentemente do sistema eleitoral, os partidos convergem para o eleitor mediano. Mas as conclusões de Downs e Cox pressupõem necessariamente a inexistência de abstenções, ou então que esta não esteja relacionada com as posições políticas dos partidos. Essa premissa faz com que seja vantajoso para os partidos movimentarem-se em direção para o centro do espectro político, ao mesmo tempo em que afastar-se dos indivíduos mais fortemente ideologizados de seu eleitorado não lhes traz conseqüências negativas.

Situações empíricas que contradizem essas expectativas (as eleições de Reagan, Thatcher e Mitterrand), além da premissa irrealista da inexistência de abstenções por motivos políticos, levaram alguns pesquisadores a afirmar que os sistemas pluralistas são compatíveis com partidos polarizados (Rogowski, 1987). É também possível encontrar-se uma polarização nos sistemas proporcionais (o Chile de Allende, a República de Weimar, a Espanha antes da guerra civil, a Áustria entre as duas guerras), de modo que a controvérsia não pode ser resolvida pelo uso seletivo dos dados (por sinal, não me parece que ela possa ser resolvida mesmo que todos os dados relevantes forem coletados - ver nota 3).

Apesar da opinião corrente de que a congruência depende do sistema eleitoral, a direção dessa relação é menos clara. De um lado, a ocorrência da convergência em distritos uninominais foi comprovada teoricamente (inclusive nas eleições presidenciais), mas essas provas baseiam-se em premissas muito restritivas. Por outro lado, a evidência empírica é (para dizer o mínimo) incompleta.

Uma última questão refere-se à distância das posições entre *veto players* institucionais, isto é, as Câmaras e os presidentes. Essa distância pode variar de uma eleição para a outra. Dois *veto players* institucionais e composições políticas diferentes devem ser computados como dois atores distintos. Uma vez mais, a distância varia em função da composição das casas legislativas. Se essa composição for idêntica, os dois atores institucionais são idênticos e devem ser computados como um só. Denominarei esta última afirmação de regra de absorção e dela me utilizarei quando for computar os atores.

De um modo geral, as diferentes Câmaras representam diferentes principais, ou "fontes de legitimidade", isto é, diferentes parcelas do eleitorado ou modos de representar o eleitorado. Historicamente, as Câmaras Altas representam a aristocracia. À medida que a importância da aristocracia se reduziu, o papel das Câmaras Altas declinou em alguns países (no Reino Unido, por exemplo), enquanto em outros países elas foram modificadas para representarem algum outro aspecto do eleitorado (territorial, como na França; profissional, na Irlanda). Ainda em outros países (Nova Zelândia, Suécia, Dinamarca), a segunda Câmara foi

totalmente abolida. Finalmente existem países em que a Câmara Alta transformou-se numa reprodução exata da Câmara Baixa (Itália, Bélgica, Holanda). Em todos esses casos, a despeito de um bicameralismo nominal, o número real de *veto players* institucionais é igual a um, seja porque a Câmara Alta não dispõe de poder de veto, seja porque ela é congruente com a Câmara Baixa, ou as duas coisas (Holanda). Os únicos casos em que as Câmaras Altas continuam tendo poder de veto são as federações, como os Estados Unidos, a Alemanha e a Suíça. (21) Nesses casos, as legislaturas devem ser computadas como dois *veto players*, com exceção das raras situações em que os resultados eleitorais produzem maiorias idênticas nas duas Câmaras. Essas mesmas regras de cômputo podem ser aplicadas aos presidentes.

A argumentação até aqui desenvolvida pode servir de base para especificar como computar as combinações de atores institucionais e partidários. Países como os Estados Unidos geralmente têm três *veto players* institucionais. Esse número se reduz a dois ou a um, quando se pode afirmar que as duas Câmaras são congruentes (regra de absorção), ou todos os três atores são congruentes (por exemplo, durante os primeiros 100 dias do New Deal). Do mesmo modo, depois das eleições de 1992, os três atores institucionais têm se revelado congruentes pelo menos em algumas dimensões e, de acordo com a "regra de absorção", devem ser computados como um. Resultados preliminares mostram que a administração Clinton eliminou o "impasse" e consegue movimentar-se com agilidade em diversas áreas legislativas (por exemplo, na questão da licença-maternidade), assim como editar ordens executivas [Executive Orders] sem receio de uma rejeição por parte do Legislativo (por exemplo, na questão do aborto). Por conseguinte, as comparações, até dos mesmos problemas em diferentes períodos de tempo, têm de levar em conta essas mudanças políticas.

Federações, como a Alemanha, têm dois atores institucionais, mas um número variável de *veto players*. Durante a maior parte do pós-guerra, a Alemanha tem tido governos de coalizão, que incluem o pequeno Partido Democrata Livre (FDP) e os democratas-cristãos (CDU-CSU) ou os socialdemocratas (SPD). Nos períodos em que as duas Câmaras são controladas pelo governo, o número de *veto players* são dois (os dois parceiros que formam a coalizão) com alta congruência entre si (o FDP fica no meio entre o CDU-CSU e o SPD), mas quando a oposição controla o Bundesrat o número de *veto players* sobe para três e o nível de congruência é baixo.

No Japão, o Partido Democrático Liberal (LDP), dominante, controlou as duas casas do Parlamento até julho de 1989, quando perdeu a maioria na Câmara Alta. Para manter sua predominância no Legislativo, o LDP formou uma coalizão com dois partidos ideologicamente próximos (o Social Democrata e o Clean Government Party, KOMEIY). Dessa maneira, o número de *veto players* aumentou de um para três partidos congruentes.

Na França, o número de *veto players* institucionais é de um (pois nem o presidente nem o Senado têm esse poder), mas o número de *veto players* partidários passou de dois partidos congruentes (antes de 1981 e depois de 1993, quando a direita esteve no poder) para dois partidos incongruentes (de 1981 a 1984, quando os comunistas fizeram parte da coalizão governamental) e para um partido (entre 1984 e 1993, com o governo de minoria socialista). O aumento da estabilidade das políticas na coligação entre comunistas e socialistas patenteou-se no fato de que a coalizão não se entendia quanto às mudanças de política: os socialistas precisaram se livrar dos comunistas para aprovarem um programa de austeridade.

De um modo geral, os atores partidários devem ser computados como distintos, enquanto os atores institucionais podem ser absorvidos (ou seja, eliminados do cômputo em virtude da congruência). A consequência disso é que se os dois grupos parlamentares de todos os partidos (que ocupam assentos na Câmara e no Senado) forem idênticos, o número final de *veto players* será igual ao número de atores partidários necessários para formar o governo de coalizão. Se os grupos parlamentares dos partidos não forem congruentes, o número de *veto players* será maior do que o número de partidos que integram a coalizão governamental.

Tamanho do yolk dos veto players

A terceira variável independente é o tamanho do *yolk* de cada *veto player*. De acordo com a Proposição 3, a estabilidade das políticas diminui quando o tamanho do *yolk* de cada um desses atores aumenta. O tamanho do *yolk* depende do grau de coesão do partido: partidos coesos têm *yolks* menores. Um partido que comporta pequenas divergências ideológicas é coeso porque o *yolk* é necessariamente pequeno. Mas a recíproca não é verdadeira. Um partido cujos membros mantêm grandes distâncias ideológicas entre si não é necessariamente um partido não-coeso. Se a disposição dos políticos eleitos pelo partido no espaço político for tal que eles se posicionem simetricamente ao redor da liderança, o tamanho do *yolk* será pequeno. Nesse caso, apesar das divergências individuais, o conjunto do partido se comportará de modo coeso e coordenado.

Neste momento, cabe diferenciar entre disciplina partidária e coesão partidária. A coesão refere-se à diferença de posições políticas dentro de um partido antes que se proceda à discussão e à votação no interior do partido. Disciplina partidária refere-se à capacidade de um partido para controlar os votos de seus membros no Parlamento. Detalhemos esse argumento.

Consideremos um determinado projeto de lei, ou um pacote de projetos de lei, ou mesmo todo o programa de uma coligação. Supondo-se que os membros de cada partido tenham diferentes posições ideais nas dimensões relevantes, há três maneiras possíveis de conduzir no interior de uma política de coalizão. Na primeira alternativa, os líderes dos partidos se reúnem e assinam um acordo sem submetê-lo aos partidos (ou sem retornar a eles para obter uma ratificação formal). Na segunda, é que cada partido discute previamente as questões, aprova uma plataforma comum (um ponto ideal para o conjunto dos membros do partido) e depois negocia um acordo com outros partidos. Na terceira, os líderes dos diversos partidos se reúnem, chegam a um acordo e depois o submetem como um todo à aprovação de seus respectivos partidos. Nos primeiros dois casos, cada partido (com ou sem discussão e votação) é representado por um único ponto ideal e o raio do núcleo é igual a zero. Com isso, aumenta a estabilidade política do sistema. No terceiro caso, porém, o resultado das negociações será menos restrito.

É possível que os líderes selecionem a seqüência de negociações que melhor se adapte às suas próprias posições ideais. Por exemplo, líderes que adotam uma posição de centro (isto é, aqueles que se colocam mais próximos das posições ideais dos outros partidos do que a dos adeptos de seu próprio partido) tenderão a preferir o terceiro método de negociações, posto que este lhes permite maior liberdade de movimentos. (22) Líderes extremistas (aqueles que estão mais distantes dos parceiros de coalizão do que seu próprio partido) preferirão "atar suas mãos" e obter uma votação do partido que restrinja sua liberdade de movimentos. Contudo, essas manobras podem se tornar complicadas quando se considera conjuntamente o comportamento dos outros atores. Por exemplo, até os líderes mais centristas podem preferir "atar suas mãos" a fim de não fazerem importantes concessões iniciais.

Qualquer que seja o procedimento escolhido, um compromisso prévio, juntamente com a disciplina partidária, reduz o número de dimensões das negociações e limita o *winset* do *status quo*. Isso também quer dizer que, enquanto os partidos continuarem a ter os mesmos pontos ideais, o acordo não pode ser desmanchado (ver Figura 4). De outro modo, se nenhum compromisso prévio for estabelecido, ou se ele não for crível (devido à falta de disciplina), o *winset* do *status quo* será maior e possibilitará pequenos deslocamentos ainda que nenhum ator individual mude de posição.

Que fatores influenciam a coesão? Antes de mais nada, o tamanho do *veto player* afeta a coesão. Um único *veto player* (um presidente ou um partido que tenha um líder carismático) tem o nível mais alto de coesão. Mas, excetuando-se o caso do ator individual, como argumentei na Seção I, a coesão tende a crescer com o número de diferentes atores individuais que constituem o *veto player*: Tudo o mais permanecendo igual, um *veto player* que conta com mais membros será mais coeso do que um outro que tenha menos integrantes.

Outro fator que pode aumentar a coesão desses atores é o sistema eleitoral. Já se afirmou que os distritos uninominais ajudam a promover o voto pessoal (Cain, Ferejohn e Fiorina, 1987), ao passo que o sistema proporcional com listas de candidatos geram partidos fortes (Shugart e Carey, 1992). Não é claro se esses argumentos se referem à disciplina partidária (a capacidade dos partidos de eliminar dissensos depois de tomada uma decisão) ou à coesão (o tamanho das divergências antes da discussão). É possível, porém, que o sistema eleitoral afete ambos os fatores: os sistemas majoritários ajudam a criar amplas coalizões, o que significa que sua coesão é reduzida; por outro lado, os sistemas de representação proporcional com listas de candidatos conferem às lideranças um controle das indicações de candidatos e, portanto, aumentam a disciplina partidária.

Uma última influência sobre a coesão provém da estrutura institucional. Fazendo um resumo da literatura relevante, Mainwaring (1989 e 1991) afirmou que os regimes presidencialistas fomentam a falta de coesão porque o presidente tenta explorar as divergências entre os parlamentares com o intuito de constituir coalizões favoráveis aos seus programas de governo. Por outro lado, o parlamentarismo ajuda a criar a disciplina partidária porque votar contra seu próprio governo pode acabar por derrubá-lo e resultar na convocação de novas eleições.

Embora tanto a estrutura institucional quanto o sistema eleitoral pareçam afetar a coesão de maneira independente, não se sabe qual deles tem maior impacto. Também não é claro se há ainda outros fatores que afetem a coesão e quais os resultados a serem obtidos por meio de uma análise de regressão com múltiplas variáveis: Por esse motivo, neste modelo uso a coesão como uma variável independente.

Concluindo, as Proposições 1, 2 e 3 afirmam que a estabilidade das políticas de um sistema político aumenta de acordo com o número de *veto players*, diminui com sua congruência (na verdade, se dois atores forem completamente congruentes, eles podem ser considerados como um só) e aumenta com a coesão de cada um deles.

III. Conseqüências

Nesta seção, discuto as implicações de minha análise. Abordo três diferentes questões: as condições que tornam a mudança provável; as divergências nas previsões do modelo de análise do *veto player* aqui exposto e as classificações convencionais da ciência política; e as evidências preliminares de que as análises empíricas apóiam meu modelo mais do que as

teorias existentes.

Previsões de mudança de políticas

Examinemos de maneira mais sistemática as comparações ao longo do tempo. Se houver uma mudança de identidade ou de posições de um *veto player*, é provável que isso se reflita nas políticas. Nesse caso, conforme indiquei acima, quanto maior for o número de *veto players*, menos significativo será o impacto marginal da modificação de um deles.

A movimentação viesses atores pode estar associada ou não às eleições e às mudanças na identidade de cada um deles. É possível haver eleições que não mudem os políticos no poder; é possível haver uma mudança de políticos sem que se alterem as políticas; e, por fim, é possível haver mudanças nas políticas que não resultem nem de alterações dos resultados eleitorais nem de mudanças dos políticos eleitos. Vejamos alguns exemplos.

O Japão tem sido dominado pelo Partido Democrático Liberal desde a Segunda Grande Guerra. Lá as eleições não resultam de uma mudança de identidade ou de posição dos *veto players*. Se ignorarmos a fragmentação das facções dentro do partido, só existe um *veto player*, mesmo que levemos em conta essas divisões, os atores continuarão sendo os mesmos. Portanto, a ocorrência de mudanças nas políticas não é o resultado nem de eleições nem de uma alteração na identidade dos *veto players*, mas antes de uma modificação na posição política do partido dominante.

Pensemos num país como o Reino Unido, que tem um sistema bipartidário no qual os partidos se alternam no governo. Se as diferenças entre os programas dos partidos forem muito grandes, haverá certamente grandes mudanças nas políticas. Essa é uma afirmação condicional já que houve períodos na história britânica em que os dois partidos sustentaram posições muito semelhantes. Por exemplo, durante as décadas de 50 e 60, inventou-se a palavra *Butskellism* juntando os nomes de Rab Butler (membro do Partido Conservador) e de Hugh Gaitskell (líder do Partido Trabalhista) para indicar que os dois partidos não tinham verdadeiras divergências em relação às políticas (afirmação que não foi testada já que apenas um partido ocupava o poder). Assim, a convergência de posições políticas pode conduzir à estabilidade das políticas, a despeito de uma mudança entre os *veto players*.

Suponhamos uma coalizão governamental composta de vários *veto players*, como acontece na Itália. As eleições modificam ligeiramente a composição do Parlamento, mas raras vezes alteram a coalizão de governo (de fato, durante toda a oposição, a Itália assistiu a poucas mudanças na coalizão dirigente) (Mershon, no prelo). Essa é a causa da estabilidade das políticas na Itália. Numa situação oposta, se um ator que defende posições significativamente diferentes entrar ou sair da coalizão governamental, haverá importantes modificações nas políticas. Foi isso que ocorreu no período entre 1976 e 1979, quando o Partido Comunista integrou a coalizão governante, embora sem controlar pastas ministeriais (Tange e Regini, 1989).

Consideremos, por fim, um sistema presidencialista, como o dos Estados Unidos, no qual são muito pequenas as mudanças verificadas nas duas casas do Congresso, mas em que as alterações nos ocupantes da Casa Branca podem ser muito significativas. Também nesse caso, embora a substituição dos legisladores não tenha muita influência sobre a estabilidade das políticas, a substituição do presidente da República pode fazer uma grande diferença se o novo presidente tiver um programa distinto (Reagan), mas pode vir a ter um impacto reduzido se ele tiver uma agenda de questões semelhante a do seu antecessor (Carter).

Divergências com relação às teorias correntes na política comparada

O leitor poderá pensar que os argumentos formulados neste artigo criam expectativas extremamente variáveis, tanto do ponto de vista das questões em discussão quanto dos períodos de tempo. Numa visão mais pessimista, poderia alegar-se que não há necessidade de teoria, porque uma teoria parte de premissas não-verdadeiras e quando essas premissas são substituídas pelas condições existentes nos países concretos os resultados não se verificam.

Gostaria de comentar essas alegações chamando a atenção para dois pontos. Primeiro, todos os argumentos apresentados até esta altura do artigo consistem de detalhamentos do mesmo quadro analítico, que se baseia no conceito de *veto player*: Esse quadro analítico fornece um mapa de orientação que incorpora aspectos dos processos decisórios de diferentes questões entre países e ao longo do tempo. O modelo é suficientemente preciso para permitir a formação de expectativas *a priori*, que podem ser posteriormente testadas, ao contrário do que se passa com os argumentos tautológicos. O que falta fazer são afirmações e previsões mais gerais. Portanto, dedico-me a partir de agora a construir um mapa mais geral, adotando uma escala maior. O mapa utilizara os princípios da cartografia, mas conterà uma cláusula *ceteris paribus* mais forte. (23)

Pela lógica dos processos decisórios, para que ocorra uma mudança no *status quo*, deve haver a concordância de um certo número de *veto players*. Segundo essa abordagem, apenas três características desses atores importam: seu número, sua

congruência e sua coesão. Todas as outras características são irrelevantes, a não ser quando afetam essas três. A abordagem não distingue entre regimes presidencialistas e parlamentaristas, entre bicameralismo e unicameralismo, ou entre sistemas bipartidários e pluripartidários. Tais dicotomias não influenciam a estabilidade das políticas de modo inequívoco, mas suas combinações (assim como outras variáveis) determinam as três variáveis independentes do estudo, as quais, por sua vez, afetam a estabilidade da política pública.

Por exemplo, tudo o mais permanecendo igual, a lógica do processo decisório não é diferente numa legislatura bicameral e num sistema parlamentarista (como a Alemanha) ou num sistema presidencialista unicameral (como a Costa Rica, El Salvador, Honduras ou Nicarágua). Numa primeira aproximação (ignorando-se o sistema partidário), a estabilidade dos dois sistemas apresenta características semelhantes: ambos exigem a aprovação dos dois *veto players* institucionais. Uma comparação mais minuciosa mostrará que o sistema presidencialista contém um *veto player* individual (isto é, um ator com alto nível de coesão), enquanto o sistema parlamentarista contém dois *veto players* coletivos, ou seja, dois atores de baixa coesão. Nenhuma dessas características, porém, é necessária aos sistemas parlamentaristas ou presidencialistas. Existem em certos países entidades colegiadas eleitas para ser "presidentes", como no Chipre (1960-63) e no Uruguai (1952-67) (Lijphart, 1992, p. 6); além disso, pode-se encontrar legislaturas nas quais um partido coeso controle a maioria de uma das Câmaras mas não a outra (o Partido Trabalhista na Austrália, depois de 1983).**(24)**

Numa perspectiva mais geral, é possível produzir características semelhantes de estabilidade entre diferentes regimes por meio da combinação de aspectos institucionais. Examinemos as comparações que se seguem entre o Reino Unido, os Estados Unidos e a Itália. Diferentes analistas costumam agrupar o Reino Unido seja ao lado dos Estados Unidos, seja ao da Itália. Para Duverger, o Reino Unido e os Estados Unidos têm sistemas eleitorais majoritários e, conseqüentemente, sistemas bipartidários. Para Almond, o Reino Unido e os Estados Unidos são países anglo-saxões que têm culturas políticas semelhantes, enquanto a Itália tem características culturais distintas: Para Lijphart, o Reino Unido e os Estados Unidos são sistemas majoritários, enquanto a Itália é um sistema de consenso.

Outras teorias comparativas classificam o Reino Unido e a Itália juntos e em oposição aos Estados Unidos. Por exemplo, os dois primeiros países têm regimes parlamentaristas, enquanto os Estados Unidos são presidencialistas (Linz, 1990). O Reino Unido e a Itália também têm legislaturas que se aproximam do modelo unicameralista, porque na Itália as duas Câmaras têm a mesma composição, enquanto no Reino Unido a Câmara dos Lordes é fraca (só tem poderes para adiar por um ano a maior parte da legislação e por apenas um mês a legislação financeira). Segundo a classificação de Lijphart, que segue a dimensão do unicameralismo em oposição ao bicameralismo, apenas os Estados Unidos comportam uma legislatura incongruente assimétrica, ao passo que a Itália tem uma legislatura congruente e o Reino Unido, uma legislatura assimétrica.

Esse debate leva-nos a concluir que, de acordo com as teorias comparativas, o Reino Unido ou é classificado junto com os Estados Unidos ou com a Itália. Em nenhuma dessas comparações convencionais a Itália é classificada junto com os Estados Unidos em oposição ao Reino Unido. Mas, do ponto de vista da estabilidade das políticas, é exatamente isso que acontece. Os Estados Unidos têm, de um modo geral, três *veto players* institucionais e a Itália tem um número variável de *veto players* partidários (atualmente quatro), enquanto o Reino Unido conta com apenas um. Em razão disso, a mudança de políticas é mais fácil no Reino Unido do que na Itália ou nos Estados Unidos. De fato, uma das reclamações usuais rio Reino Unido é a de que as políticas são freqüentemente revogadas (políticas antagônicas, medidas de "*stop and go*"), ao passo que nos Estados Unidos a alegação mais comum refere-se aos dissensos do governo e aos "bloqueios"; na Itália as queixas dizem respeito ao imobilismo do governo.

O modelo acima exposto leva, portanto, a conclusões diversas sobre a estabilidade das políticas do que as que são extraídas das teorias de alcance médio correntes nos estudos de política comparada. Antes de acrescentar novas comparações, gostaria de lembrar ao leitor que minha análise focaliza exclusivamente a estabilidade política entre sistemas comparados; outros autores poderão escolher um número maior de problemas dentro de um âmbito mais restrito de países. Mas, na medida em que as diversas teorias geram previsões sobre a estabilidade das políticas públicas, pode-se proceder a uma comparação entre essas previsões.

Laver e Shepsle (1990) afirmam que, nos governos de coalizão, os ministros têm competência exclusiva sobre suas respectivas áreas de política. Embora seja verdade que os ministros exercem "uma influência primordial sobre áreas individuais de política" (Browne e Franklin, 1973), essa influência é restringida pelos parceiros de coalizão e não pode ser considerada equivalente a uma competência exclusiva. Se os ministros têm de respeitar os vetos de seus parceiros de coalizão, tenderão a escolher a melhor política (em sua opinião) dentro da interseção dos *winsets* dos *veto players*, e não aquelas que lhes pareçam ideais. **(25)** Em sua versão extremada, esse argumento das competências exclusivas prevê uma alta probabilidade de mudança das políticas quando houver mudança de ministros. Por exemplo, num país como a Itália, onde há freqüente troca de ministros, o modelo da competência exclusiva levaria a prever constantes mudanças de políticas em vez de estabilidade. Mas é possível compatibilizar os dois modelos, admitindo-se a premissa de que as questões mais importantes são decididas pelo conjunto da

coalizão, enquanto as questões de menor importância são delegadas à decisão de cada ministro. Nesse caso, uma estabilidade no nível macro poderia coexistir com uma instabilidade nas questões secundárias (as que ficam sob a competência exclusiva do ministro).

Estendendo a comparação para incluir os governos socialistas minoritários da Suécia, Noruega ou França, meu modelo os classificaria como estando próximos do caso do Reino Unido e distantes do da Itália ou dos Estados Unidos, com uma ressalva: os socialistas estão no poder há muito tempo na Suécia e Noruega, e, por isso, pode não ter sido de seu interesse mudar políticas anteriormente adotadas. Meu argumento, porém, é que se o tivessem desejado, teriam tido condições de fazê-lo, como seus colegas franceses. Além disso, a expectativa de que governos minoritários de partido único tenham características semelhantes às dos governos majoritários de partido único é compatível com uma parte mas não com toda a literatura. (26)

Em linhas bem gerais, e seguindo meu argumento, os sistemas que têm múltiplos *veto players* incongruentes e coesos deverão revelar níveis mais elevados de estabilidade no processo de formulação de políticas do que os sistemas que contam apenas com um único *veto player* ou com um pequeno número de *veto players* sem coesão e congruentes. Essa é uma maneira dicotômica (e muito rudimentar) de resumir o argumento proposto neste artigo. Por enquanto os dados existentes não permitem testar distinções mais sutis. De acordo com essa síntese rudimentar, governos de coalizão em sistemas parlamentaristas, como na Itália, deverão apresentar características de estabilidade em seu processo decisório similares àquelas encontradas nos sistemas presidencialistas bicamerais, como o dos Estados Unidos. Igualmente, um sistema de um único *veto player* - quer seja num sistema bipartidário, como no Reino Unido, quer num regime de partido dominante, como no Japão, ou ainda num sistema semipresidencialista, como a França, ou um governo minoritário, como a Suécia - é mais suscetível à mudança. Vejamos, a seguir, algumas evidências empíricas que apóiam essa afirmação.

Evidências empíricas

Feigenbaum *et al.* (1993) examinaram a política energética em cinco países (Estados Unidos, Canadá, França, Alemanha e Japão) após as sucessivas crises do petróleo (mais exatamente no período entre 1970 e 1990). Resumiram suas conclusões em pontuações conferidas aos cinco países em três dimensões: inovação, coordenação de objetivos conflitantes e execução. As pontuações variam de muito alto até baixo. Construindo um índice agregado a partir desses escores, e atribuindo 5 pontos a "muito alto", 4 para "alto", 3 para "razoavelmente alto", 2 para "misto" ou "moderado" e 1 "para baixo", os cinco países receberam as seguintes pontuações: Estados Unidos = 5; Canadá = 9; França = 10; Alemanha = 7; Japão = 12. Evidentemente, trata-se de uma medida muito rudimentar, mas é interessante observar que os países abaixo da média (8,6) possuem muitos *veto players* (o sistema presidencial dos Estados Unidos comporta três *veto players* institucionais, e o governo de coalizão da Alemanha incluía dois ou três *veto players* durante o período analisado, dependendo do fato de a coalizão que controlava o Bundestag também controlar o Bundesrat). Os países que obtiveram pontuações acima da média ou possuem um único *veto player* (um partido que controla uma maioria, no caso do Japão, e uma minoria no caso do Canadá), ou dois atores congruentes (durante boa parte do período, a França foi governada por uma coligação de dois partidos de direita muito semelhantes, ou um governo de minoria socialista; durante apenas três anos em todo o período, o governo incluiu dois partidos não-congruentes, os socialistas e os comunistas).

Feigenbaum *et al.* afirmam que "as políticas e os recursos herdados são mais importantes na determinação das escolhas do que as capacidades do governo ou os arranjos institucionais específicos" (*idem*, p. 99). Segundo esse argumento, os recursos são variáveis importantes, que permitem distinguir os países ricos em energia da América do Norte dos demais. Além disso, os Estados Unidos, contando com três *veto players*, obtiveram uma pontuação baixa na inovação e implementação de políticas (5), em comparação com o Canadá que só tem um *veto player* (9) (governo de partido único); da mesma maneira, o governo de coalizão de Bonn, com dois ou três *veto players*, alcançou uma pontuação mais baixa (7) do que os governos partidários mais congruentes de Paris (10) e de Tóquio (12). Isso confirma as expectativas de meu modelo.

Essas conclusões coadunam-se com as observações de Enloe (1975), pioneiro dos estudos comparativos sobre política ambiental nos Estados Unidos: "Dentre os países aqui analisados (Estados Unidos, Japão, Reino Unido, Holanda, União Soviética), os Estados Unidos talvez sejam os mais profundamente subdesenvolvidos em termos de capacidade de planejamento e coordenação".

Em relação à redução do déficit orçamentário, Schick (1993) compara os Estados Unidos, a Holanda e a Suécia na década de 80. Os sistemas dos Estados Unidos (presidencialista) e da Holanda (governo de coalizão); que têm múltiplos *veto players*, geraram padrões semelhantes de déficit alto, muito diferentes do que aconteceu na Suécia, que é um sistema de *veto player* único (governo de partido). É interessante observar que o período de duração de uma coalizão de partidos burgueses no governo (1980-92) produziu a mesma falta de prioridades e incapacidade de agir dos outros dois países (*idem*, p. 217). Contudo, embora Schick alegue que tanto o controle partidário dividido dos ramos Executivo e Legislativo nos Estados Unidos, quanto os governos de coalizão, como a Holanda, tenham reduzida capacidade para definir prioridades (*idem*, pp. 228-9), não há certeza de

que um aumento no tamanho da amostra pudesse confirmar os resultados para esses três países. O motivo disso é que a redução do déficit faz parte de um grande *trade-off*, e não é exato supor que todos os governos tivessem a mesma preferência pela diminuição do déficit.

Pierson e Weaver (1993) introduzem a questão das preferências do governo ao compararem a Grã-Bretanha, os Estados Unidos e o Canadá relativamente à redução dos direitos de pensão. Afirmam haver diversos indicadores de redução (cada um com suas deficiências peculiares), que induzem a conclusões distintas. Mas uma classificação mais razoável colocaria a Grã-Bretanha em primeiro lugar, os Estados Unidos em segundo e o Canadá em terceiro, em termos da redução das pensões. Pierson e Weaver explicam a diferença entre a Grã-Bretanha e o Canadá pela diferença nas preferências do governo: os conservadores canadenses temiam adotar medidas impopulares por medo de perder a maioria. Pode-se dizer, então, que controlar as preferências do governo é um fator importante na determinação do impacto das instituições sobre a mudança de políticas. (27)

Esses exemplos constam de três dos dez estudos empíricos reunidos no minucioso e cuidadoso livro organizado por Weaver e Rockman (1993). Nem todos os trabalhos incluídos na obra são relevantes para minha análise. Nas suas conclusões, porém, os organizadores apresentam uma tabela classificando quatro tipos diferentes de regimes - separação de poderes, coalizões, governos de partido e governos de partido dominante - em dez diferentes dimensões que medem seus níveis de risco e de oportunidade (idem, p. 448). As similaridades entre os regimes de separação de poderes e os governos de coalizão, de um lado, e dos governos de partido e de partido único dominante, de outro lado, são impressionantes. Weaver e Rockman resumem suas descobertas da seguinte maneira:

Por conseguinte, as instituições parlamentaristas não exercem um impacto uniforme sobre as capacidades de governar. Ao contrário, os sistemas Westminster e os sistemas de partido único dominante tendem a concentrar o poder, enquanto os sistemas de coalizão tendem a desconcentrá-lo, como acontece com o sistema de separação de poderes dos Estados Unidos. O sistema norte-americano de separação de poderes tende a aproximar-se claramente dos tipos de regime de coalizão parlamentar em termos de riscos e oportunidades, ao passo que os sistemas de governo de partido e de partido único dominante também tendem a se aproximar do ponto de vista da maioria das capacidades. Os sistemas incluídos nos dois grupos não têm atributos decisórios idênticos ou as mesmas capacidades de governo, conforme se verá ao tratarmos das capacidades individuais de poder, mas seus efeitos tendem a seguir a mesma direção geral (Weaver e Rockman, 1993, p. 450).

Uma questão importante que não é tratada no livro organizado por Weaver e Rockman é a da reforma sanitária. Immergut (1992), porém, compara as tentativas de reforma da saúde realizadas na França (na Quarta e na Quinta Repúblicas), na Suíça e na Suécia e chega a conclusões semelhantes. Nos três países, o *status quo* favorecia a posição dos médicos; nos três países tentou-se fazer reformas no sistema. A Suécia foi a mais bem-sucedida na introdução da medicina socializada, seguida pela Quinta República francesa. As tentativas fracassaram na Quarta República e na Suíça. A explicação de Immergut é de que os governos da Suécia e da Quinta República francesa conseguiram manobrar rapidamente para introduzir reformas aprovadas no Parlamento (com efeito, as tentativas de modificar os planos do governo na França fracassaram por causa dos poderes especiais do governo para definir a agenda das discussões). Na Quarta República francesa e na Suíça, porém, as reformas fracassaram por causa da flutuação das maiorias no Parlamento (caso da França) e por causa de um referendo convocado de fora do governo (Suíça). Aproximo as diferenças relatadas no estudo de Immergut das que se verificam entre países que têm um *veto player* único (Suécia, Quinta República francesa) e múltiplos *veto players* (Suíça e Quarta República francesa).

Kreppel (1993) realizou um teste estatístico para saber se o número de atores afetou a produção legislativa na Itália durante a Segunda Guerra Mundial. Descobriu que o número de partidos no governo (*veto players*) correlaciona-se inversamente com o número de leis, tanto relevantes quanto não relevantes. (28)

Por fim, Jones (1993), revendo os dados de Mayhew (1991) a respeito da produção de importantes leis nos Estados Unidos descobriu que, se o governo dividido (definido como a ausência de congruência entre os três atores institucionais) não influencia a produção legislativa, a "coesão" na Câmara dos Deputados tem um efeito negativo extremamente significativo (a coesão é medida pela porcentagem de projetos de lei em relação às quais os dois partidos se colocam em posições opostas). Seu argumento é de que o Senado, independentemente do controle partidário, é moderado (entre outras razões porque se exige uma maioria de dois terços ou de três quintos para impedir obstruções). Conseqüentemente, a legislação proveniente da Câmara dos Deputados é abortada antes mesmo de chegar ao presidente da República. Na minha terminologia, sua variável capta a congruência entre o Senado moderado e a Câmara dos Deputados (provavelmente) partidária.

Esse relato esgota minha informação sobre as evidências empíricas referentes à estabilidade das políticas públicas. Há, porém, uma evidência adicional a favor do meu modelo. Refere-se à estabilidade do governo e do regime nos sistemas parlamentaristas e presidencialistas respectivamente.

Existe uma relação óbvia entre estabilidade das políticas e instabilidade do governo: um governo que tenha políticas estáveis pode se tornar imobilizado e se outros atores sociais e políticos exigirem mudanças, ele pode vir a ser substituído por meio de mecanismos constitucionais (instabilidade do governo). No mesmo sentido, nos regimes em que a mudança de governo

é impossível (exceto em intervalos fixos, como nos sistemas presidencialistas), o imobilismo das políticas pode levar à substituição da liderança por meio de mecanismos extraconstitucionais (instabilidade do regime).

De acordo com esse raciocínio, os mesmos fatores que conduzem à estabilidade das políticas estariam associados à instabilidade do governo (nos sistemas parlamentaristas) e à instabilidade do regime (nos sistemas presidencialistas). Em consequência disso, a instabilidade do governo ou do regime estaria associada à existência de múltiplos *veto players*, à falta de congruência ideológica entre eles e à coesão ideológica de cada um deles. Evidências preliminares indicam que é isso que acontece.

Warwick (1992) chegou à conclusão de que o número de parceiros no governo e as distâncias entre eles provocam a instabilidade do governo. Em um estudo mais detalhado, ainda a ser publicado, Warwick dá um passo à frente: embora os estudos mais comuns da teoria dos jogos que tratam da sobrevivência dos governos defendam que as características do Parlamento (número de partidos no sistema partidário, distâncias ideológicas entre os partidos no Parlamento) afetam a probabilidade de sobrevivência, Warwick introduz em seu modelo as características do governo (número de partidos e distâncias ideológicas entre os partidos no governo). Seus resultados mostram que, quando todas as variáveis são introduzidas, as características do governo são estatisticamente significativas, ao passo que as características do Parlamento não o são. Essa descoberta traz um problema para os modelos de governo de coalizão mais usuais da teoria dos jogos, porque a sobrevivência do governo deveria depender das chances dos diversos partidos de serem incluídos num novo governo (isto é, de características do Parlamento). O modelo apresentado neste artigo explica os resultados encontrados por Warwick. Se alguns partidos participam do governo por motivos de política [policy], então as coalizões tenderão a cair e a serem substituídas toda vez que o governo em vigor não puder lidar com um choque exógeno. Isso acontece ou porque o número de *veto players* é grande demais ou porque suas distâncias ideológicas são demasiado amplas para que consigam formular uma reação conjunta. Por exemplo, a coligação entre socialistas e comunistas na França rompeu-se em 1984, quando Mitterrand decidiu pôr em prática medidas de austeridade a fim de garantir a permanência do país no Sistema Monetário Europeu, e os comunistas se recusavam a "administrar a crise do capitalismo". Do mesmo modo, tensões econômicas provocaram o fracasso da coalizão entre o SPD e o FDP na Alemanha em 1982, sendo substituída pela coligação mais congruente entre FDP e CDU-CSU.

O argumento de que a instabilidade das políticas [policies] causa a instabilidade dos *veto players* é extensivo aos sistemas presidencialistas. Nestes sistemas, a única mudança possível dos *veto players* se realiza por meio de eleições ou de outras mudanças exógenas (por exemplo, golpes militares ou violações da ordem constitucional conduzidas por um ator, como fez Fujimori ao dissolver o Parlamento no Peru). De acordo com minha teoria, as variáveis associadas com a estabilidade da política pública também se relacionam com a instabilidade do regime. Há evidências também nesse sentido.

Shugart e Carey (1992, pp. 154-8) concluíram que a existência de poderes presidenciais fortes (tanto legislativos quanto não legislativos) tende a provocar o colapso do regime. De acordo com os dados que apresentaram (incluindo regimes presidencialistas e semipresidencialistas desde o início do século), os regimes nos quais o presidente da República tem poderes legislativos fracos fracassaram em 23,5% das ocasiões (4 em 17), ao passo que a probabilidade de um colapso atinge quase o dobro (40% das vezes, 6 em 15) nos regimes em que o presidente da República tem fortes poderes para legislar. Os resultados obtidos por esses autores é compatível com a teoria do *veto player* formulada neste artigo. Segundo minha terminologia, os regimes nos quais os presidentes são fracos do ponto de vista legislativo têm menos um *veto player* e por isso são mais estáveis.

Conclusões

Apresentei neste artigo um modelo que permite estabelecer comparações entre diferentes sistemas políticos, como o parlamentarismo e o presidencialismo, o unicameralismo e o bicameralismo, o bipartidarismo e o pluripartidarismo. O modelo baseia-se no conceito de *neto player* introduzido séculos atrás pelos constitucionalistas e que vem sendo utilizado desde então, direta ou indiretamente, na literatura dos estudos comparativos. Dividi esses *veto players* em duas categorias, institucionais ou partidários, o que me permitiu comparar entre regimes parlamentaristas e presidencialistas.

Minha análise concluiu que a estabilidade das políticas públicas de um sistema político aumenta quando aumenta o número dos *veto players*, quando sua congruência diminui e sua coesão cresce. Os resultados macropolíticos básicos dessa análise mostram que nenhuma das variáveis independentes geralmente utilizadas nas análises comparativas, como tipo de regime, sistema de partidos e número de Câmaras do Legislativo, produz as mesmas consequências independentemente umas das outras. Principalmente os sistemas presidencialistas (que têm múltiplos *veto players* institucionais) apresentam características de estabilidade do processo de formulação de políticas muito semelhantes às dos governos de coalizão nos sistemas parlamentaristas (que têm múltiplos *veto players* partidários). Essas características comuns aos sistemas presidencialista e parlamentarista pluripartidário contrastam com as dos sistemas bipartidários, dos governos de partido dominante ou dos governos minoritários nas democracias parlamentaristas (que têm um único *veto player*). Estudos empíricos que tratam do processo de formulação de políticas fornecem resultados congruentes com as expectativas do modelo. O mesmo acontece com os estudos sobre a

instabilidade dos governos e dos regimes.

O modelo do *veto player* pode ser ampliado para incluir as Cortes Supremas, as maiorias qualificadas, os referendos, as estruturas corporativistas do processo decisório, os governos locais e outros mecanismos institucionais. Pode também ser usado para gerar previsões acerca da importância e da independência do judiciário e da administração pública. Se os tribunais e as burocracias quiserem que suas decisões se sustentem e não sejam invalidadas pelos atores políticos, sua posição será mais independente e mais importante nos sistemas que contam com múltiplos *veto players* incongruentes e coesos.

Com relação à independência das burocracias, a literatura propõe dois argumentos aparentemente contraditórios. Hammond e Knott (1993)²⁹ adotam um modelo bidimensional, afirmando que o tamanho do "core" (isto é, a faixa de pontos com *winsets* vazios) aumenta quando há múltiplos principais de uma burocracia, o que proporciona aos burocratas a oportunidade de escolherem qualquer ponto dentro do core, sem risco de ter suas decisões invalidadas. O argumento de Hammond e Knott inclui as comissões parlamentares, o plenário e a presidência. Sua abordagem é, em essência, muito parecida com a que adotamos neste artigo. (30)

Moe (1993) e Nloe e Caldwell (1994), porém, partem de premissas semelhantes, mas chegam a conclusões opostas. Afirmando que os regimes parlamentaristas têm menos regras burocráticas e burocracias mais independentes do que os regimes presidencialistas; e que estes últimos têm leis e procedimentos extremamente minuciosos, reduzindo a autonomia dos burocratas. Os exemplos apresentados são quase todos provenientes dos Estados Unidos e do Reino Unido (considerados protótipos dos sistemas presidencialista e parlamentarista). Há uma importante diferença entre seu argumento e o meu. Na minha opinião, também no caso das burocracias a linha divisória não é entre sistemas parlamentarista e presidencialista, como alega Moe, mas entre *veto player* único e *veto players* múltiplos (a Itália oferece um excelente caso-teste, porque, de acordo com meu argumento, sua burocracia está mais próxima da norte-americana do que da britânica, ao passo que o modelo de Nloe tende para a conclusão oposta).

Fora essa divergência, estou de acordo com os argumentos de Moe. No caso de um único *veto player*, não há necessidade de formalizar legalmente descrições minuciosas dos procedimentos burocráticos. O partido no poder tem condições de decidir sobre como a burocracia deverá proceder, e para esta não faz diferença alguma que as regras estejam inscritas na lei ou provenham de uma decisão ministerial. Além disso, não tem o menor sentido cristalizar em lei procedimentos para o próximo governo, porque este pode, com igual facilidade, elaborar novas leis ou determinar novas instruções. É por isso que, no caso de um único *veto player*, não há necessidade de restringir as burocracias por meio de procedimentos legais.

Quando há múltiplos *veto players*, porém, eles tentarão cristalizar a balança de forças existente na época da elaboração da lei a fim de restringir ao máximo a liberdade de movimentos das burocracias. Até que ponto esta restrição se efetivará, dependerá do grau de concordância entre os atores. Por exemplo, suas discordâncias podem não ser apenas de natureza política, mas também se referirem a aspectos institucionais e a procedimentos. Nesse caso, se houver uma lei, ela terá um alcance muito geral, dando liberdade de movimentos aos burocratas. Dessa forma, a existência de múltiplos *veto players* não assegura que as descrições minuciosas de procedimentos sejam inscritas na lei.

Estamos agora em condições de sintetizar os diferentes argumentos. De um modo geral, os sistemas que comportam múltiplos *veto players* tendem a definir procedimentos burocráticos mais pesados do que os contextos nos quais só existe um *veto player*, conforme a argumentação de Moe. Mas não se deve confundir procedimentos burocráticos pesados com falta de independência; na realidade, esses procedimentos podem ser uma arma dos burocratas contra a interferência política em seus atos. As burocracias tendem a ser mais independentes quando possuem múltiplos principais (múltiplos *veto players*) do que quando têm apenas um.

Com relação ao poder judiciário, meu modelo gera a expectativa de que os tribunais serão mais importantes nos países de organização federativa, assim como naqueles em que tenham a atribuição de funcionar como juiz entre os atores (sistemas presidencialistas). Nos sistemas parlamentaristas, o judiciário deverá ser mais importante nos países que contam com múltiplos *veto players*, como os Estados Unidos ou a Suécia. As Cortes Supremas deverão também ser mais importantes nos países de organização federativa do que nos países de organização unitária. (31)

Finalmente, o mesmo modelo permite explicar a estabilidade do governo nos sistemas parlamentaristas e a estabilidade do regime nos sistemas presidencialistas. A conexão é simples: a estabilidade das políticas leva à incapacidade dos governos para mudar o *status quo*, mesmo que essas mudanças sejam necessárias ou desejáveis. Em consequência disso, um governo com múltiplos atores incongruentes e coesos poderá ser substituído por outros atores, de maneira endógena (nos sistemas parlamentaristas) ou de maneira exógena (nos sistemas presidencialistas).

A complementação e validação desse modelo requer um aprofundamento teórico e maior número de pesquisas. No plano

teórico, é preciso investigar o efeito das maiorias qualificadas e dos referendos sobre o número e a coesão dos *veto players*. Apesar das especulações apresentadas neste artigo, a análise ainda está longe de esgotar o tema. No plano empírico, é preciso empreender uma pesquisa sistemática para validar o modelo. Embora os estudos de políticas públicas indiquem que o número e a incongruência dos *veto players* gerem a estabilidade dessas políticas, os exemplos empíricos ainda são esparsos e na maioria dos casos não-quantificáveis. As previsões permitidas pelo modelo a respeito da instabilidade do governo e do regime têm encontrado maior apoio quantitativo, mas também nesse caso o próprio modelo precisa ser testado com os dados disponíveis.

Abordei neste artigo as semelhanças entre os sistemas presidencialista e parlamentarista no que diz respeito à formulação de políticas; não discuti nenhuma das diferenças. Isso não quer dizer que elas não existam. Já me referi à grande diferença que é o fato de as mudanças de atores ser endógena nos sistemas parlamentaristas e exógena nos sistemas presidencialistas. Resta mencionar uma última e importante diferença entre os sistemas que meu modelo enfoca. Nos sistemas parlamentaristas, o poder executivo (o governo) controla a agenda e o poder legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto nos sistemas presidencialistas o Legislativo (o Parlamento) formula as propostas e o Executivo (o presidente) as sanciona ou veta. É fácil verificar pela Figura 3 que cada um dos atores *A* e *B1* escolherá seu próprio ponto ideal, se puder escolher entre os pontos situados no *winset* do *status quo*. Mesmo o ator *B2* tenderá a escolher o ponto *PB2*, que lhe é mais próximo dentro do conjunto possível (*WAB2*). Essa propriedade é mais geral: o *veto player* que tiver poder para apresentar uma proposta terá uma vantagem significativa no processo de formulação de políticas. (32) A análise sugere que, *no que diz respeito à legislação*, os Parlamentos são mais significativos nos sistemas presidencialistas do que nos parlamentaristas, e os presidentes são menos significativos do que os governos. Essa é uma outra proposição que vai ao encontro do debate acerca do declínio dos Parlamentos em um dos lados do Atlântico e da demanda dos presidentes, do lado oposto, pela adoção do veto parcial a itens específicos dos projetos. A determinação de um padrão desse tipo exige, porém, que mais pesquisas empíricas sejam feitas.

NOTAS

(*) - Desejo agradecer à Hoover Institution pelo apoio financeiro. Durante a fase de redação do artigo pude contar com os comentários de Jeff Frieden, Geoff Garrett, Miriam Golden, Sada Içawato, Peter Lange, Michael Laver, Teiry Moe, Bjorn Eric Rasch, Ron Rogowski, Kaare Strom, Sidney Tarrow e Michael Wallerstein. Agradeço também a Albert Weale e a dois pareceristas anônimos do BJPS por suas sugestões. Este artigo foi publicado originalmente no *British Journal of Political Science*, 25, 1995, pp. 289-325. Recebeu o prêmio Gregory Luebbert como melhor artigo em Política Comparada, em 1995. Tradução de VERA PEREIRA. Revisão Técnica de FERNANDO LIMONGI.

1. Cf. Mastias e Grangé (1987). Para uma discussão da abordagem da "autoridade" ao bicameralismo assim como para a concepção de que a influência do Senado deriva de fatores institucionais, ver Money e Tsebelis (1992).

2. Uma alternativa *Condorcet winner* é aquela que derrota todas as demais nas duas Câmaras. Ver Levmore (1992 e 1992x).

3. Os autores mais famosos nessa linha de interpretação são Bagehot (1807) e Wilson (1973, primeira edição de 1885). Para um artigo recente que trata o Reino Unido e os Estados Unidos como representantes dos sistemas parlamentarista e presidencialista, ver Moe e Caldwell (1994).

4. Para exemplos de distorções introduzidas pela seleção de casos na variável dependente, ver Geddes (1990). Mas até mesmo um aumento do tamanho da amostra não corrige uma distorção derivada da seleção dos casos numa população de casos possíveis com características distintas (ver Przeworski e Limongi, mimeo). Para um exemplo empírico nessa mesma linha de análise, ver Tsebelis (no prelo 1).

5. Uma representação mais realista diria que o legislador impositase com o fato de o orçamento proposto estar acima ou abaixo de seu ponto preferido, assim como outros aspectos. Embora esses complicadores possam afetar a simplicidade da demonstração do argumento, não afetam sua lógica. Adoto a convenção explicativa mais simples das "preferências euclidianas", quer dizer, curvas circulares de indiferença.

C. O *yolk* é definido como a menor esfera que intercepta todos os hiperplanos medianos. Hiperplanos são planos em mais de duas dimensões. Um hiperplano mediano é um hiperplano que divide os eleitores em três grupos, de modo que os que estejam no hiperplano, ou num de seus lados, possam formar uma maioria, tanto quanto os que estão no hiperplano ou no outro lado dele. Para uma análise mais completa ver Ferejohn, McKelvey e Packell (1984). Para uma análise não-técnica do *yolk* e do cálculo dos *winsets*, ver Miller, Grofman e Feld (1989).

7. Na realidade é possível localizar o *winset* do *status quo* numa área menor; mas essa maior precisão complicaria por demais a exposição sem alterar-lhe os resultados. Para um exemplo, ver Tsebelis (1993).

8. Para essa citação recorreu-se à edição brasileira de Do Espírito *das Leis*, da coleção "Os Pensadores" nº 21, da Abril Cultural (N.E.).

9. Para esta citação recorreu-se à versão de O *Federalista* que consta da coletânea *Federalistas* da coleção "Os Pensadores" nº 29, da Abril Cultural (N.E.).

10. Maor (1992) descreve da seguinte maneira a proposta de um líder do Partido Liberal, integrante da coalizão de governo na Dinamarca: "Nós podíamos parar tudo de que não gostássemos. Esse é um problema que acontece com uma coalizão de dois partidos com princípios muito diferentes. Se não for possível chegar a um acordo, então o governo não pode legislar nessas áreas".

11. O governo introduziu o sistema de voto aberto em 1988 e acabou com o problema.

12. Essa idéia foi formulada por Anthony Downs (1957).
13. Para uma análise mais sistemática das vantagens das instituições e da posição do governo nas democracias parlamentaristas, ver Tsebelis (no prelo 2).
14. O que esses números não especificam, porém, é a quantidade de emendas formuladas ao projeto de lei e a quantidade de vezes que o governo alterou o projeto original para antecipar-se a possíveis emendas. Dados empíricos são apresentados em Inter-Parliamentary Union (1980).
15. Lijphart (1984) denomina essas legislaturas bicamerais de legislaturas assimétricas.
16. Com exceção da Constituição portuguesa de 1976, que, em 1982, foi reformada nesse e em outros dispositivos. Ver Shurgart e Carey (1992).
17. Para uma discussão da rejeição de vetos, ver Hammond e Miller (1987). Em essência, o argumento desses autores é o de que se a Câmara de Deputados (11), o Senado (S) e o Presidente (F) têm poder de veto, mas o veto de P pode ser derrubado, então o resultado final pode estar não apenas na interseção dos *winsets* de H, S e P, mas também em alguma parte da interseção dos *winsets* de H e S que não pertence ao *winset* de P.
18. Na verdade, na República de Weimar, o presidente tinha um poder indireto ou condicional de veto: ele podia submeter a referendo uma legislação com a qual não concordasse.
19. Refiro-me aqui à organização interna do Federal Reserve Bank e não à sua independência. Vários países criaram Bancos Centrais independentes com a finalidade de protegê-los contra as pressões políticas e de garantir independência de decisões frente às pressões dos grupos de interesse ou do governo.
20. E, como veremos adiante, esses casos se limitam aos países que têm sistemas eleitorais majoritários.
21. Para exemplos, ver as Tabelas 1 e 2 de Honeg e Tsebelis (1992).
22. Dois casos interessantes nos quais os líderes centristas conseguiram estabelecer um acordo conciliador, que, no entanto, foi derrotado quando submetido à apreciação dos partidos, são citados em Tsebelis (1990), Cap. (e Strom (1994).
23. Não é preciso lembrar ao leitor que os *cetera* nunca são partes.
24. A análise acima ignora os possíveis complicadores da derrubada de vetos pelas legislaturas, mas nesse caso, mais uma vez, não há nada de especial em relação ao veto presidencial. No Japão, a Câmara dos Deputados pode rejeitar as decisões da Câmara Alta por uma maioria de dois terços; também na Alemanha uma decisão do Bundesrat tomada por uma maioria de dois terços requer uma maioria de igual proporção no Bundestag para ser derrubada.
25. A não ser que seu ponto de vista ideal esteja contido nos *winsets* do *status quo*.
26. Uma opinião semelhante é defendida por Strom (1990); uma posição diferente é sustentada por Laver e Shepsle (1990), ao afirmarem que os governos minoritários se parecem com os regimes presidencialistas, pois separam o poder legislativo do poder executivo. Na opinião desses últimos autores, a Suécia e a Noruega deveriam ser classificadas junto com os Estados Unidos.
27. Garrett (1993, pp. 521-47) usa o medo de uma derrota eleitoral como sua principal variável explicatória ao comparar as mudanças estruturais introduzidas na Suécia na década de 30 e na Grã-Bretanha nos anos 80.
28. Na Itália, os comitês podem atuar seja para propor uma legislação no plenário da Assembléia seja em lugar desta. Kreppel (1993) utilizou o número de leis aprovadas pelo plenário de uma Assembléia, em lugar dos comitês, como um *proxy* da importância da legislação.
29. Essa expectativa é compatível com as conclusões de Lohman (1993) de que nos períodos de governo dividido na Alemanha, o Bundesbank é mais independente.
30. Uma grande diferença entre o modelo de Hammond e Knott e o meu é que eles estão interessados em examinar o caso especial em que o *winset* do *status quo* está vazio (ao passo que eu me preocupo com o tamanho dessa faixa), e trabalham com duas dimensões (que podem ser generalizadas para quatro - ver Tsebelis, 1993 -; mas minha abordagem se sustenta para qualquer número de dimensões).
31. Uma variável que falta ser introduzida nesta análise, e que deve ser incluída num estudo comparativo dos judiciários, é quem tem prestígio perante o tribunal. Por exemplo, uma das condições para aumentar a importância da Corte Constitucional na França foi a introdução da reforma (chamada na época de "*reformette*", devido à falta de compreensão de seu real significado), prevendo que ela poderia ser convocada para deliberar por iniciativa de 60 parlamentares.
32. Um exemplo da interação entre dois atores, um dos quais com poder para apresentar propostas e o outro de aceitá-la é descrito em Tsebelis (no prelo 1).

BIBLIOGRAFIA

- AVIES, Barry. (1987), *Political survival in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- BAGEHOT, Walter. (1867), *The English Constitution*. Londres, Chapman and Hall.
- BROWNE, Eric; e FRANKLIN, Mark. (1973), "Aspects of coalition payoffs in european parliamentary democracies". *American Political Science Review*, 67: 473-69.

- CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; e FIORINA, Morris P. (1987), *The personal vote*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- COX, Gary W. (1987), "Electoral equilibrium under alternative voting institutions". *Journal of Political Science*, 31: 82-108.
- DOWNS, Anthony. (1957), *An economic theory of democracy*. New York, Harper & Row.
- DUVERGER, Maurice. (1980), "A new political system model: semi-presidential government". *European Journal of Political Research*, 8: 165-87.
- ENELOE, Cynthia. (1975), *The politics of pollution in a comparative perspective: ecology and power in four nations*. New York, D. McKay.
- FEIGENBAUM, Harvey, SAMUELS, Richard e WEAVER, R. Kent. (1993), "Innovation, coordination and implementation in energy policy", in Weaver e Rockman (org.), *Do institutions matter? Government capabilities in the US and abroad* Washington, DC., The Brookings Institution.
- FERREJOHN, John A.; MCKELVEY, Richard D.; e PACKELL, Edward W. (1984), "Limiting distributions for continuous state markov voting models". *Social Choice and Welfare*, 1: 45-67.
- FRICKEY, Philip P. (1992), "Constitutional Structure, public choice and public law". *International Review of Law and Economics*, 12: 163-5.
- GARRETT, Geoffrey. (1993), "The politics of structural change: Swedish social democracy and Thatcherism in comparative perspective". *Comparative Political Studies*, 25: 521-47.
- GEDDES, Barbara. (1990), "How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in comparative politics". *Political Analysis*, 2: 131-49.
- GRILLI, Vittorio; NIASCIANDARO, Donato; e TABELLINI, Guido. (1991), "Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries". *Economic Policy*, 13: 341-92.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; e MADISON, James. (s/d), *The Federalist*.
- HAMMOND, Thomas H.; e MILLER, Gary J. (1987), "The core of the Constitution". *American Political Science Review*, 81: 1155-74.
- _____; e KNOTT, Jack H. (1993), "Presidential power, congressional dominance and bureaucratic autonomy in a model of multinstitutional policy making". Trabalho apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association.
- HOROWITZ, Donald L. (1990), "Comparing democratic systems". *Journal of Democracy*, 1: 73-9.
- HUBER, John D. (1992), "Restrictive legislative procedures in France and the US". *American Political Science Review*, 86: 675-87.
- _____; e POWELL, G. Bingham. (no prelo), "Congruence between citizens and policymakers in two visions of liberal democracy". *World Politics*.
- IMMERGUT, Ellen M. (1992), *Health politics: interests and institutions in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. (1986), *Parliaments of the world*, 2a. ed., Aldershot, Surrey, Gower (Tabela 29).
- JONES, David R. (1993), "Policy stability in the United States: divided government or cohesion in Congress". UCLA, mimeo.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1985), *Small States in world markets: industrial policy in Europe*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- KEY Jr. V. O. (1964), *Politics, parties and pressure groups*, 5a ed., New York, Crowell.
- KOEHLER, D. H. (1990), "The size of the yolk: computations for odd and even-numbered committees". *Social Choice and Welfare*, 7: 231-45.
- KREPPPEL, Amie. (1993), "The effect of veto players and coalition stability on legislative output in Italy". UCLA, mimeo.
- KYDLAND, Finn E.; e PRESCOTT Edward C. (1977), "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans". *Journal of Political Economy*, 85: 473-91.
- LANGE, Peter; e REGINI, Marino. (1989), *State, market and social regulation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LAVER, Michael J.; e SHEPSON, Kenneth A. (1990), "Coalitions and cabinet government". *American Political Science Review*, 84: 873-90.
- LAVER, Michael J.; e SCHOFIELD, Norman. (1992), *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- LEVMORE, Saul. (1992), "Bicameralism: when are two decisions better than one?". *International Review of Law and Economics*, 12: 145-62.
- LIJPHART, Arend. (1984), *Democracies, patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven, Conn., Yale University Press.
- _____. (ed.). (1992), *Parliamentary vs. presidential government*. Oxford; Oxford University Press.
- LINZ, Juan J. (1990), "The perils of presidentialism". *Journal of Democracy*, 1: 51-69.

- LOHMAN, Susanne. (1993), "Federalism and Central Bank autonomy: the politics of German monetary policy, 1960-89". UCLA, mimeo.
- LUEBBERT, Gregory. (1986), *Comparative democracy: policy making and governing coalitions in Europe and Israel*. Nova York, Columbia University Press.
- MAINWARING, Scott. (1989), "Presidentialism in Latin America: a review essay". *Latin American Research Review*, 25: 157-79.
- _____ (1991), "Politicians, parties and electoral systems: Brazil in comparative perspective". *Comparative Politics*, 23: 21-43.
- MAOR, Moshe. (1992), "Intra-party conflict and coalitional behavior in Denmark and Norway: the case of 'highly institutionalized parties'". *Scandinavian Political Studies*, 15: 99-116.
- NIASTIAS, Jean; e GRANGÉ Jean. (1987), *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*. Paris, Economica.
- MAYHEW, David. (1991), *Divided we govern*. New Haven, Conn., Yale University Press.
- MERSHON, Carol. (no prelo), "Expectations and informal roles in coalition formation". *Comparative Political Studies*.
- MILLER, Nichols R.; GROFMAN, Bernard; e FELD, Scott L. (1989), "The Geometry of majority rule". *Journal of Theoretical Politics*, 4: 379-406.
- MOE, Terry M. (1993), "Political Institutions: the neglected side of the story". *Journal of Law, Economics and Organization*, 6: 213-53.
- _____; e CALDWELL, Michael. (1994), "The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150: 171-95.
- MONEY, Jeannette; e TSEBELIS, George. (1992), "Cicero's puzzle: Upper House power in comparative perspective". *International Political Science Review*, 13: 25-43.
- MONTESQUIEU. (1989), *The Spirit of Laws*. Tradução e compilação de A. NI. Cohler e H. S. Stone. Cambridge, Cambridge University Press.
- PIERSON, Paul D.; e WEAVER R. Kent. (1993), "Imposing costs in pension policy", in Weaver e Rockman (org.), *Do institutions matter? Government capabilities in the US and abroad*, Washington, DC., The Brookings Institution.
- POWELL, G. Bingham. (1982), *Contemporary democracies: participation, stability and violence*. Cambridge, Harvard University Press.
- PRZEWORSKI, Adam; e LIMONGI, Fernando. (s/d), "Selection, counterfactual and comparisons". University of Chicago, mimeo.
- RIKER, William H. (1992), "The justification of bicameralism". *International Political Science Review*, 13: 101-16.
- _____ (1992a), "The merits of bicameralism". *International Review of Law and Economics*, 12: 166-8.
- ROGOWSKI, Ronald. (1987), "Trade and the variety of democratic institutions". *International Organization*, 41: 203-23.
- SARTORI, Giovanni. (1976), *Parties and party systems*. Nova York, Cambridge University Press.
- SCHICK, Allen. (1993), "Governments versus budget deficits", in Weaver e Rockman (org.), *Do institutions matter? Government capabilities in the US and abroad*. Washington, DC., The Brookings Institution.
- SHUGART, Matthew Soberg; e CAREY, John NI. (1992), *Presidents and assemblies*. Nova York, Cambridge University Press.
- STONE, Alec. (1992), *The birth of judicial politics in France*. Oxford, Oxford University Press.
- STROM, Kaare. (1990), *Minority government and majority rule*. Nova York, Cambridge University Press.
- _____ (1994), "The presthus debacle: interparty politics and bargaining failure in Norway". *American Political Science Review*, 88: 112-27.
- TIEBOUT, Charles. (1956), "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy*, 64: 416-24.
- TSEBELIS, George. (1990), *Nested games*. Berkeley, University of California Press.
- _____ (1993), "The core, the uncovered set and conference committees in bicameral legislatures". Trabalho apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association.
- _____ (no prelo 1), "The power of the European Parliament as a conditional agenda setter", in D. Ruloff e G. Schneider (eds.), *Towards a new Europe: stops and starts in European integration*, Nova York, Praeger.
- _____ (no prelo 2), "Veto players and law production in parliamentary democracies", in H. Doeringer (ed.), *Parliaments and majority rule in Western Europe*, Nova York, St. Martins Press.
- WARWICK, Paul. (1992), "Ideological diversity and government survival in Western European parliamentary democracies". *Comparative Political Studies*, 24: 332-61.

WEAVER, R. Kent; e ROCKMAN, Bert. (1993), *Do institutions matter? Government capabilities in the US and abroad*. Washington, DC., The Brookings Institution.

WEINGAST, Barry. (1993), "Economic role of political institution". Hoover Institution, mimeo.

_____ (1993), "Federalism and the political commitment to sustain markets". Hoover Institution, mimeo.

WILSON, Woodrow. (1885), *Congressional government*. Gloucester, Mass., Peter Smith (ed. de 1973).