

---

## REFORMAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E PROCESSO DECISÓRIO.

Marcus André Melo. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002. 240 p. ISBN: 8571062412.

por Vinícius de Carvalho Araújo (SEPLAN-MT)

Marcus André Melo, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Sussex, UK, e Professor Visitante no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), USA, durante uma temporada, é na atualidade um dos integrantes da chamada nova geração de cientistas políticos que mais vem se destacando na análise das reformas pró-mercado e de políticas públicas setoriais, a partir da utilização de um instrumental analítico que inclui os **novos institucionalismos**.

Os seus trabalhos centram-se numa tentativa de aculturação destes instrumentais para identificar os “elos críticos de decisão”, que conformam a implementação das políticas, a sua contextualização para as condicionantes institucionais de um regime democrático e federativo com as características do brasileiro, da reforma do Estado e de seu aparelho e para construir um modelo de avaliação adaptado aos programas sociais no Brasil.

Dos nove capítulos do livro em questão, três são dedicados à apresentação da agenda da pesquisa (vide Capítulos 2, 3 e 4), que inclui a sua formação para cada uma das áreas temáticas e o processo de reforma numa perspectiva comparada. Na revisão da literatura o autor destaca as diferenças entre as diversas abordagens, salientando a forte ambigüidade na definição do que sejam instituições (categoria central).

Ao expor os dois principais argumentos sobre a fragmentação ou coesão no sistema político brasileiro que norteiam o debate atual, além das principais variáveis intrínsecas e áreas temáticas, o autor define o problema que orienta a pesquisa e formula cinco hipóteses para tentar respondê-lo.

O problema, embora não-enunciado, aborda as possibilidades de êxito das reformas *market-friendly* no quadro institucional brasileiro; ou seja, segundo ele, aquelas com menores chances de serem aprovadas são aquelas que: (1) implicam na desconstitucionalização de dispositivos constitucionais; (2) apresentam multidimensionalidade e inseparabilidade de questões; (3) concentram custos e problemas intertemporais de credibilidade, sem possibilidade de compensação das perdas; (4) apresentam muita incerteza e cujos atores são refratários ao

---

risco; e (5) trazem uma situação passada (legado de política), que restringe as alternativas.

A leitura atenta e fluente do texto revela com detalhes a dinâmica de interação dos atores, as estratégias adotadas pelo Executivo na seqüência de primeiro encaminhar e depois discutir, ou vice-versa, o caráter errático das negociações e dos negociadores que tenderam a “desfigurar” ou manter as propostas na ótica de seus propositores, a sua tramitação legislativa, entre outras nuances que capacitam os leitores a melhor compreensão do sistema político brasileiro contemporâneo.

Segundo o autor, no caso da reforma tributária os impactos das eventuais mudanças sobre as finanças públicas num contexto restritivo, seus benefícios difusos e o ônus concentrado, o tecnicismo da Receita Federal, as divergências quanto à forma da legislação, as perspectivas dos setores do empresariado e a multidimensionalidade/ inseparabilidade das questões expostas nas hipóteses, condicionaram as idas e vindas e o seu baixo desempenho.

Na reforma previdenciária, ele aponta a estratégia de desconstitucionalização da seguridade social e fusão de três matérias importantes (servidores públicos, trabalhadores do setor privado que contribuem para o INSS e fundos de pensão), além da incapacidade política do Executivo em conduzi-la, como os fatores determinantes na lentidão – 46 meses de tramitação – e no afastamento das mudanças de caráter estrutural no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, limitando-se ao que ele chama de terceiro turno da reforma, contendo a taxação de inativos e o “fator previdenciário” expostos no Capítulo 6.

No caso da reforma administrativa, o autor aponta que a sua principal diferença das demais foi a sua natureza “quase negociada”, descrita ao longo do Capítulo 7. As intensas discussões e negociações na arena parlamentar e o uso de algumas prerrogativas regimentais que impõem a preferência do Executivo, além do apoio dos governadores no contexto da renegociação das dívidas estaduais e da votação da emenda da reeleição em 1996-1997, garantiram a aprovação da proposta do Executivo sem muitas perdas.

Podemos concluir afirmando que Marcus André Melo consegue em boa medida responder ao problema orientador da pesquisa, relacionando o equipamento institucional (processo) e às decisões tomadas a partir dele (produto), já que todas as hipóteses foram confirmadas e avançam na discussão sobre os aspectos dinâmicos e estáticos da governabilidade, cuja definição foge a esta resenha.

Portanto a leitura deste livro é imprescindível para os pesquisadores interessa-

---

dos em desenvolver pesquisas sobre este tema, devido ao seu rigor metodológico e à sua base teórica ampliada, que inclui autores nacionais e internacionais e sinaliza uma série de linhas de investigação. Alguns tópicos propostos por seu autor na conclusão, a exemplo dos poderes de agenda do Executivo e sua taxa de aprovação de matérias no Legislativo, bem como a extensão das negociações pré-tramitação congressional como variáveis intrínsecas ao processo decisório, podem fundamentar novos estudos.

## **BIBLIOGRAFIA**

MELO, M. A.;

SILVA, P. L. B.

Modelo de avaliação de programas prioritários: relatório final. Campinas: NEPP, 1999. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br>> Acesso em: 14 out. 2002.