



REFLEXÕES SOBRE A CRISE POLÍTICA EQUATORIANA: GOVERNABILIDADE
E ATUAÇÃO DO EXECUTIVO PERANTE OS CONFLITOS ENTRE PODERES, AS
PRESSÕES INTERNACIONAIS E OS MOVIMENTOS SOCIAIS.

André Luiz Coelho Farias de Souza

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Rio de Janeiro
Julho de 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

REFLEXÕES SOBRE A CRISE POLÍTICA EQUATORIANA: GOVERNABILIDADE E
ATUAÇÃO DO EXECUTIVO PERANTE OS CONFLITOS ENTRE PODERES, AS
PRESSÕES INTERNACIONAIS E OS MOVIMENTOS SOCIAIS.

André Luiz Coelho Farias de Souza

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em
Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do
Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título
de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

Presidente. Prof. Charles Freitas Pessanha

Prof^a. Eli Roque Diniz

Prof. Antonio Celso Alves Pereira

Prof. Marcelo Vasconcelos Coutinho

Rio de Janeiro

Julho de 2007

Souza, André Luiz Coelho Farias.

Reflexões sobre a crise política do Equador: governabilidade e atuação do Executivo perante os conflitos entre poderes, as pressões internacionais e os movimentos sociais/ André Luiz Coelho Farias de Souza - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2007.

xi, 157f.: il.; 31 cm.

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2007.

Referências Bibliográficas: f. 150-157.

1. Governabilidade. 2. Equador. 3. Relações entre Poderes. 4. Movimentos Sociais Étnicos. 5. Relações Internacionais. I. Pessanha, Charles Freitas. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. Reflexões sobre a crise política do Equador: governabilidade e atuação do Executivo perante os conflitos entre poderes, as pressões internacionais e os movimentos sociais.

RESUMO

REFLEXÕES SOBRE A CRISE POLÍTICA EQUATORIANA: GOVERNABILIDADE E ATUAÇÃO DO EXECUTIVO PERANTE OS CONFLITOS ENTRE PODERES, AS PRESSÕES INTERNACIONAIS E OS MOVIMENTOS SOCIAIS.

André Luiz Coelho Farias de Souza

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

O objetivo da dissertação é promover algumas reflexões sobre a crise política equatoriana no período entre 1996 a 2006, em que nenhum presidente eleito conseguiu concluir seu mandato, transformando o país no mais instável da região. Sustento que com o advento da redemocratização e implementação das reformas políticas e econômicas, o Equador passou por diversas tentativas de arranjos institucionais que influenciaram diretamente em sua governabilidade, onde se destacam a hipertrofia do Executivo, a grande dependência externa e os baixos graus de liberdade de ação dos presidentes. Deste modo, busco analisar a governabilidade do país através de uma perspectiva que privilegie a atuação e as respostas do Executivo em relação a três dimensões principais: 1) as pressões exercidas pelos acordos com os organismos financeiros internacionais; 2) as pressões dos movimentos sociais, em especial do movimento indígena; e 3) o sistema político e os conflitos entre poderes. Sendo assim, se concluiu que um dos principais componentes da instabilidade crônica equatoriana pode ser percebido na falta de garantias institucionais para a ação dos atores, que não dispõem de marcos legais confiáveis, levando a uma extrema polarização das forças políticas e a uma situação de insegurança mútua. A mudança programática experimentada pelos últimos presidentes constituiu outro foco de tensão, acirrando o conflito interno que, via de regra, desembocou na chamada paralisia decisória, gerando graves prejuízos para a democracia no Equador.

Palavras-chave: governabilidade, Equador; relações entre poderes, movimentos sociais étnicos, Relações internacionais.

Rio de Janeiro

Julho de 2007

RESUMEN

REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS POLÍTICA ECUATORIANA: GOBERNABILIDAD Y ACTUACIÓN DEL EJECUTIVO FRENTE A LOS CONFLICTOS ENTRE PODERES, LAS PRESIONES INTERNACIONALES Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES.

André Luiz Coelho Farias de Souza

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Resumen da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

El objetivo de esta tesis es promover algunas reflexiones sobre la crisis política ecuatoriana en el período entre 1996 y 2006, durante el cual ningún presidente electo pudo terminar su mandato, transformando al país en el más inestable de la región. Sustento que con el advenimiento de la redemocratización y la implementación de reformas políticas y económicas, Ecuador pasó por diversos intentos de arreglo institucional que influyeron directamente en su gobernabilidad, donde se destacan la hipertrofia del Ejecutivo, la gran dependencia externa y los limitados márgenes de acción de los presidentes. De este modo, busco analizar la gobernabilidad del país a través de una perspectiva que privilegia la actuación y las respuestas del Ejecutivo en relación con tres dimensiones: 1) las presiones ejercidas por los acuerdos con organismos financieros internacionales; 2) las presiones de los movimientos sociales, en especial el movimiento indígena; y 3) el sistema político y los conflictos entre poderes. Así, se concluye que uno de los principales componentes de la inestabilidad crónica ecuatoriana puede ser percibido en la falta de garantías institucionales para la acción de los actores, que no disponen de marcos legales confiables, lo que produce una extrema polarización de las fuerzas políticas y una situación de inseguridad mutua. El viraje programático experimentado por los últimos presidentes constituye otro foco de tensión, exacerbando el conflicto interno que, por lo general, desembocó en la llamada parálisis decisoria, generando graves perjuicios a la democracia en Ecuador.

Palabras-clave: gobernabilidad, Ecuador; relaciones entre poderes, movimientos sociales étnicos, Relaciones Internacionales.

Rio de Janeiro

Julho de 2007

ABSTRACT

REFLECTIONS ABOUT THE ECUADORIAN POLITICAL CRISIS: GOVERN ABILITY AND PERFORMANCE OF THE EXECUTIVE BEFORE THE POLITICAL SYSTEM, FOREIGN PRESSURES AND SOCIAL MOVEMENTS

André Luiz Coelho Farias de Souza

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Abstract da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

The aim of this thesis is to examine the political crisis in Ecuador between 1996 and 2006, period during which no president managed to finish his term, making the country the most unstable in the region. I argue that, with the re-democratization process and the consolidation of major political and economical reforms, Ecuador underwent several attempts toward institutional changes that affected Ecuador's govern ability. Among these changes we can highlight the Executive power's inability to govern, its major vulnerability regarding foreign nations and the lack of autonomy of former presidents. Furthermore, I intend to analyze the country's ability to govern through the lens of the Executive branch and its responses in three areas: 1) Pressures from foreign countries materialized in deals and loans with international institutions; 2) Pressures coming from social movements, especially the indigenous movement; 3) The political system and the conflicts among different branches.

Therefore, I conclude that one of the main components of chronic instability in Ecuador is evident in the lack of institutional guaranties for political actors – who do not find legal protection available – thus polarizing different political groups and bringing insecurity into the political scenario. The programmatic shifts recent presidents experienced were another point of contention, strengthening internal conflicts that, as a consequence, resulted in immobility and damaged democracy in Ecuador.

Key-words: govern ability, Ecuador; relations between powers, ethnical social movements, international relations.

Rio de Janeiro

Julho de 2007

AGRADECIMENTOS

Ao meu estimado orientador Charles Freitas Pessanha, antes de tudo um grande amigo, pelo estímulo em minha carreira acadêmica desde a graduação, pelos ensinamentos no Laboratório de Estudos Governamentais do IFCS ao longo dos últimos cinco anos, pela paciência nos momentos mais difíceis, pela demonstração de que todo grande professor pode ser também um grande pesquisador e principalmente pelos valiosos conselhos para o aprimoramento desse trabalho.

Ao corpo docente do Programa de Pós Graduação em Ciência Política do IFCS, especialmente aos professores Antonio Celso Alves Pereira por todo apoio, carinho e exemplo de mestre e extraordinário ser humano e a Eli Diniz, pelas excelentes aulas, intenso debate e estímulo no estudo do tema.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, pela concessão da bolsa de estudos, fundamental para o bom aproveitamento do mestrado.

Ao governo brasileiro pelo custeio de meus estudos em instituições de excelência nos últimos dez anos.

À Ary Quintella pela amizade, constante diálogo e recepção em Brasília, bem como pelo incentivo de um futuro melhor em defesa dos interesses do Brasil.

À Maria Regina Soares de Lima e Marcelo Vasconcelos Coutinho, coordenadores do Observatório Político Sul-Americano – OPSA e extraordinários professores, por proporcionarem instigante reflexão sobre a política da região.

A todos os colegas do OPSA, pela estimulante convivência nos dois últimos anos, de intensos debates sobre temas latino-americanos e sobre a vida em geral, além do constante apoio na reta final da confecção da dissertação.

Aos colegas do mestrado do IFCS, em especial aos caríssimos Fidel, Wander, Maureen e Gisele pela sempre presente companhia nos prazeres e agruras da Pós-Graduação.

À Adriane Gouvêa pela criteriosa revisão e incansável estímulo para a consecução desse trabalho, e principalmente pelo apoio nos momentos de maior dificuldade.

Aos grandes amigos Paula Câmara, Jefferson Soares e Marcelo Coelho pelas constantes demonstrações de afeto e amizade, tanto nos momentos de felicidade como nos momentos mais difíceis.

À toda família Coelho, em especial aos meus primos, pela força em todos as ocasiões, e a minha querida tia Fátima, por tudo e mais um pouco.

Ao meu pai, José Farias de Souza, pela inabalável confiança no filho, em todos os momentos, e pelas palavras de carinho, que mesmo distantes, sempre tiveram enorme influência na minha vida.

E principalmente à minha mãe, Edelvira Cordeiro Coelho, por tudo, por todo amor, carinho, abnegação, privações, e principalmente exemplo de vida, a você dedico essa dissertação, como dedico a vida.

Aos equatorianos, aos brasileiros, a todos os pobres e miseráveis do continente, que nas palavras de Manuel Bonfim, muito mais do que irmãos no sangue ou no território, somos irmãos na condição de explorados. Que possamos todos sempre lutar por um mundo melhor, justo e de igualdade de condições.

E mais uma vez à minha mãe, por ter me ensinado a ser o que sou, a lutar pelo mais fraco e a não me contentar jamais com as injustiças do mundo, mais uma vez, muito obrigado.

LISTA DE SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

Atpdea - Lei de Promoção Comercial Andina para Erradicação da Droga.

CAN - Comunidade Andina de Nações.

CFP - Concentração de Forças Populares.

Conaie - Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador.

CSJ - Corte Suprema de Justiça

DP - Democracia Popular.

FMI - Fundo Monetário Internacional.

ID - Esquerda Democrática.

INA - Partido Integração Nacional Alfarista.

MPD - Movimento Popular Democrático.

Pais - Aliança Pátria Ativa e Soberana.

PK - Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik Novo País.

PRE - Partido Roldosista Equatoriano.

PRIAN - Partido Renovador Institucional Ação Nacional.

PSC - Partido Social Cristão.

PSP - Partido Sociedade Patriótica.

PUR - Partido de Unidade Republicana.

RED - Rede Ética e Democracia.

TC - Tribunal Constitucional.

TLC - Tratados de Livre Comércio.

TSE - Tribunal Supremo Eleitoral.

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1. Poliarquia, Reformas Política e Econômica e Movimentos Sociais	5
Democracia e Poliarquia	
Representação Política	
A Teoria da Separação de Poderes	
Processos de Accountability na América Latina	
Teorias de Transição Democrática	
Estabilidade e crises institucionais	
Reforma do Estado na América Latina	
Movimentos Sociais	
Formação dos partidos étnicos	
Capítulo 2. Histórico do Equador	47
Histórico recente do Equador (até 1996)	
Histórico do Equador no período analisado	
Abdalá Bucaram	
Jamil Mahuad	
Gustavo Noboa Bejarano	
Lúcio Gutiérrez	
Alfredo Palacio	
Capítulo 3. Condicionantes da Governabilidade	77
Reformas Econômicas e Políticas no Equador	
Algumas reflexões sobre as reformas de mercado e a dependência	

externa no Equador	
Relações com os movimentos sociais (movimento indígena)	
Movimento indígena e a retomada da democracia	
Atuação dos Movimentos sociais no período estudado	
Breve análise do Movimento Indígena	
Sistema Político e Conflitos Entre Poderes	
Comportamento do Executivo	
Partidos políticos e ação do Executivo	
Sistema eleitoral	
Conflitos entre poderes	
Policy Switch e <i>Veto Player</i>	
Judiciário e controle de constitucionalidade	
Os processos de <i>accountability</i> e a atuação dos organismos de controle	
Conclusão	127
Anexos	132
1. Construção, ascensão e ação concreta do movimento indígena	
2. Estrutura do Estado equatoriano segundo a Constituição	
3. Cronologia	
Referências bibliográficas	148

Introdução

Os países latino-americanos, de um modo geral, constituem ótimos casos para a análise das ciências sociais em razão da grande diversidade de eventos ocorridos ao longo das últimas três décadas, que vão desde a implementação de amplas reformas políticas e econômicas, ao fim das ditaduras militares e os conseqüentes desafios impostos a essas novas democracias.

O retorno da democracia ao Equador, em 1979, pode ser considerado como um marco no cenário político do continente, já que o país foi o primeiro da região a abandonar o regime autoritário após a onda de ditaduras nas décadas de 1960 e 1970. Nesse momento, inicia-se a implementação das reformas políticas e econômicas que, como uma espécie de idéia-força, guiaram a ação dos últimos presidentes do país até os dias atuais.

Nesse contexto, surge um novo e importante ator na vida pública equatoriana – o movimento indígena- que toma vulto com a criação da Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador – Conaie, a maior e mais bem estruturada organização étnica das Américas. A partir do uso de uma série de táticas de ação direta, como o bloqueio de vias e os chamados *levantamientos*, este se torna o principal ator político do país, com demandas que vão desde a criação de um Estado plurinacional ao rechaço das reformas neoliberais. O passo seguinte é a entrada na arena eleitoral, na competição política institucional, com a construção do partido indígena Movimento *Pachakutik*, caracterizando assim o caráter dual do movimento indígena no país.

Portanto, ao longo das últimas duas décadas a sociedade equatoriana atravessou profundas transformações na sua estrutura social, tanto do ponto de vista da distribuição de renda, quanto dos mecanismos de organização da ação coletiva. É possível dizer que a segunda metade da década de 1990 é o ponto culminante desse

processo, com efeitos até os dias atuais, onde nenhum presidente conseguiu concluir o respectivo mandato. Nos últimos dez anos, o país teve sete presidentes.

É importante ressaltar, no entanto, que boa parte das reformas econômicas e do Estado ocorreram sob a justificativa do aumento da governabilidade do Executivo que, com o passar dos anos, foi se tornando cada vez mais poderoso frente aos outros poderes. Contudo, a realidade parece ter conduzido a uma situação oposta à imaginada.

O Equador pode ser visto como exemplo da tentativa de construção de um *design* institucional em uma democracia relativamente recente e ainda não consolidada ou estável. As quedas presidenciais e as inúmeras tentativas de reformas constitucionais no período demonstram a necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre tal realidade, buscando compreender o que se passou no país nos últimos anos. Dessa forma, faz-se necessário uma avaliação do rendimento das instituições democráticas e do desenho institucional de seu sistema político frente tanto a instabilidade crônica como à grande exclusão de parcela considerável da população, ou ainda considerando a difícil relação entre os três poderes do país.

Contudo, apesar de conferir grande importância aos aspectos institucionais do sistema político, a análise empreendida nessa dissertação não se resume a eles, colocando outras questões como importantes e definidoras da governabilidade.

O objetivo deste trabalho é analisar a governabilidade no Equador no período de 1996 a 2006, através de uma perspectiva que privilegie a atuação do Executivo em relação a três dimensões principais: 1) As pressões exercidas pelos acordos com os organismos financeiros internacionais; 2) As pressões dos movimentos sociais, em especial do movimento indígena; e 3) Qual o comportamento das instituições políticas e como estão estruturadas as relações entre poderes no país. Busco, na influência de três dimensões distintas e correlacionadas, analisar a atuação e as respostas do Executivo e seu respectivo grau de liberdade de ação.

O trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro, teórico, serão expostas as discussões contemporâneas sobre democracia, seus principais conceitos, pressupostos e requisitos. Nesse sentido, realizo uma breve discussão sobre as chamadas *novas poliarquias latino-americanas* e suas particularidades, levando em consideração também as chamadas *teorias de transição democrática*. Do mesmo modo, serão debatidas a implementação das reformas econômicas e do Estado na região ao longo das décadas de 1980 e 1990 e suas conseqüências para a estabilidade, governabilidade e formação de sucessivas crises institucionais. Por fim, discuto a concepção, consolidação e atuação dos movimentos sociais no período, principalmente os movimentos indígenas e a conseqüente formação de partidos étnicos, além de uma série de conceitos relacionados aos temas.

A segunda seção apresenta o histórico recente do Equador, tendo como guia os principais acontecimentos políticos e econômicos de cada governo segundo a ótica do Executivo. Para melhor compreensão, está dividida em duas partes: a primeira vai da redemocratização, em 1979, ao fim do governo de Sixto Durán Ballén, o último presidente eleito a concluir seu mandato, em 1996; e a segunda, do início da breve gestão de Abdalá Bucaram, em 1996, ao fim do mandato de Alfredo Palacio, em 2006.

O capítulo seguinte analisa os condicionantes da governabilidade no Equador no período analisado, realizando um histórico conciso das reformas econômicas e políticas, considerando as pressões internacionais e a dependência externa, que pode ser observada na concessão de sucessivos empréstimos junto a organizações multilaterais de financiamento internacional, comumente condicionados à implementação do chamado ajuste macroeconômico. Em seguida, discuto a construção e atuação dos movimentos sociais equatorianos, em especial o movimento indígena e sua fundamental importância como um ator com alto poder de mobilização e veto das iniciativas do Executivo, além de refletir sobre sua dualidade de ação como movimento social e partido político. Por fim, discorro sobre a estrutura institucional do Estado

equatoriano, sua organização, principais órgãos e funcionamento efetivo, realizando em seqüência a análise do sistema político do país, com especial ênfase no comportamento do Executivo frente aos partidos políticos, ao sistema eleitoral, aos conflitos entre poderes e aos processos de *accountability*.

Na última parte terá lugar uma breve conclusão e a apresentação dos resultados obtidos neste trabalho, onde pretendo apontar como um dos principais componentes para a instabilidade crônica do período analisado a falta de marcos institucionais confiáveis de seu sistema político. Como conseqüência, inexistem reais garantias para a ação dos atores que, via de regra, desrespeitam as leis a seu favor e não são punidos, salvo em momentos de grande comoção nacional, como nas seguidas *policy switches* aplicadas pelos respectivos Executivos. Sendo assim, a principal indicação é a existência de uma forte polarização entre os atores na sociedade equatoriana, com forte tendência à paralisia decisória, consolidando uma situação de grande intolerância política. Nesse sentido, ocorre um grave prejuízo ao funcionamento da democracia no país.

Poliarquia, Reformas Política e Econômica e Movimentos Sociais

O objetivo desse capítulo é realizar uma breve retrospectiva teórica, dialogando com os principais conceitos que serão utilizados ao longo da dissertação. Para cada tema, apresento o percurso histórico e as principais discussões, salientando qual o caminho escolhido e utilizado nesta pesquisa. Por se tratar de um objeto que acredito ser de explicação multidimensional, evito qualquer tipo de hierarquização dos conceitos aqui discutidos, já que não assumo a maior importância explicativa de qualquer uma das dimensões em detrimento de outra.

Sendo assim, inicio com o debate contemporâneo sobre a democracia, seus pressupostos e suas possibilidades, conferindo especial ênfase às chamadas *novas poliarquias latino-americanas* e suas particularidades, no qual se inscreve o caso equatoriano. As análises que levam em consideração a importância das instituições, as relações entre poderes e os processos de *accountability* são conferidas especial relevância. Em seguida, discuto as *teorias de transição democrática*, com o intuito de esclarecer as implicações teóricas da redemocratização para o cenário político do país, introduzindo a discussão sobre a *implementação das reformas econômicas e políticas* na região ao longo das décadas de 1980 e 1990 e suas conseqüências. Finalmente, pondero sobre o conceito de *movimento social* e suas diversas aplicações, considerando primordialmente os movimentos indígenas e a posterior formação de partidos étnicos.

Democracia e Poliarquia

De acordo com Sartori,¹ na teoria contemporânea da democracia, confluem três grandes tradições de pensamento político: 1) a teoria clássica, denominada como aristotélica; 2) a teoria medieval, de origem romana e; 3) a teoria moderna, que se apóia na obra de Maquiavel. Acredito que a discussão teórica de tais tradições já tenha sido amplamente considerada por obras anteriores, além da não constituir o objetivo fundamental deste trabalho, de maneira que irei concentrar o debate nas reflexões contemporâneas sobre democracia desenvolvidas ao longo do século XX.

Utilizo como fio condutor as definições de Robert Dahl sobre democracia, especialmente presentes em seu clássico livro, *Poliarquia – Participação e Oposição*, onde desenvolve o conceito que se configurou como marco teórico e referência obrigatória a qualquer estudo posterior sobre o assunto. No seu entender, a concepção de poliarquia é necessária, na medida em que:

Nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais que chegam mais perto de poliarquia. (...) As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública).²

Assim sendo, Dahl procura trazer a discussão para a realidade política, afastando-se do conceito de democracia direta e sua respectiva rejeição a idéia de representação política,³ para refletir sobre como aprimorar as poliarquias existentes e fazer com que outros países possam alcançá-las. Ao longo da dissertação, as referências sobre a democracia no Equador estão referenciadas as definições de Dahl.

¹ SARTORI, G. *A Teoria da democracia revisitada*, 1994.

² DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*, 1997: 31.

³ Na democracia direta, o cidadão vota diretamente nas propostas de políticas públicas e não em representantes. Deve-se entender, no entanto, que o conceito de representação política da maneira que conhecemos atualmente resulta de um longo um processo construído ao longo dos séculos XVIII e XIX.

O autor cria um modelo teórico com a poliarquia, uma espécie de tipo ideal weberiano. Para ele, uma das características-chave da democracia é a importância da contínua responsividade⁴ do governo as preferências de seus cidadãos.⁵ Nesse sentido, estabeleceu oito requisitos para uma democracia de larga escala⁶ - outra denominação para poliarquia, respectivamente: liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito a voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos disputarem apoio/votos, fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas instituições democráticas.

O primeiro pressuposto fundamental para a realização da democracia seria a garantia do pleno acesso de todos os cidadãos a plenas oportunidades, que se desdobraria em três requisitos básicos: 1) A capacidade de formular preferências; 2) A capacidade de exprimir preferências; 3) Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo.

Outro ponto importante é a discussão sobre as possibilidades de convivência do socialismo e da democracia, suscitados por autores como Gramsci, Poulantzas, Rosa Luxemburgo, entre outros, em relação a construção de uma ordem social e política em que a conflitividade permanente da sociedade encontre formas de resolução que favoreçam a democratização sem gerar sua ingovernabilidade. No que diz respeito ao socialismo, para muitos autores o ideal democrático representa um elemento integrante e necessário, mas não constitutivo. Neste ponto, podemos lançar mão também do debate em direção a uma *sociedade conscientemente orientada*. Nicos Poulantzas, em *O Estado, o Poder e o Socialismo*, afirma sua intenção de discutir o

⁴ Um governo é responsivo se adota políticas que são sinalizadas pelos eleitores como as preferidas. Tais sinais podem incluir desde pesquisas de opinião a diversas formas de ação política direta, e, durante as eleições, votos em plataformas políticas bem definidas. Ver PRZEWORSKI, A; Stokes, S e MANIN, B. *Democracy, accountability, and representation*, 1999: 8.

⁵ DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*, 1997: 25.

⁶ A democracia em larga escala contempla a diversidade local, regional, étnica, racial, religiosa, política, ideológica, de estilos de vida, etc.

problema da democracia e do socialismo, ou mais precisamente o problema do socialismo democrático.

Já a visão de Schumpeter para a democracia seria a de um método político, um arranjo institucional para se chegar à decisão política, através de uma abordagem mais realista. Ao dar ênfase aos procedimentos da democracia, o autor se aproxima do realismo político. O aspecto essencial do regime democrático seria a capacidade do cidadão escolher seus representantes, que por sua vez travariam uma luta competitiva pelos votos do povo. Segundo o teórico, existe democracia onde há vários grupos em concorrência pela conquista do poder através de uma luta que tem por objeto o voto popular. Como será visto ao longo da dissertação, tais definições do autor sem encaixam perfeitamente no caso do Equador, onde existem muitos grupos concorrentes lutando pela posse do poder político.

Schumpeter ainda apresenta as deficiências do que classificou como *teoria clássica da democracia*, criticando os conceitos de *vontade do povo* –fonte- e de *bem comum* - propósito, além de analisar as relações entre o socialismo e a democracia, censurando os meios utilizados pelos socialistas e um possível fim rumo a implementação de uma *democracia socialista*, visto que a democracia moderna seria produto do capitalismo, sendo, portanto, fruto da ideologia burguesa.

Segundo Bobbio,⁷ sob o nome de pluralismo democrático, está o entendimento de vários autores da ciência política norte-americana da teoria que se opõe ao elitismo e que, mesmo admitindo a existência de elites no poder, sustentam a concorrência destas. O autor identifica na célebre obra de Tocqueville, *A Democracia na América*, a fonte de inspiração para o pluralismo democrático. Para Dahl, o axioma fundamental de um sistema pluralista é a negação de um único centro de poder soberano e a afirmação da existência de muitos centros de poder, dos quais nenhum possa ser

⁷ BOBBIO, N; MATTEUCCI, N e PASQUINO, G. *Dicionário de Política*, 1996.

soberano. No Estado pluralista, não existe uma fonte única de autoridade que seja competente e absolutamente abrangente em tudo. Assim, *um regime político competitivo e, portanto, uma poliarquia, dificilmente será mantido sem uma ordem social pluralista. Uma ordem social centralmente dominada é mais favorável a um regime hegemônico do que a um competitivo.*⁸

Compartilhando semelhante caminho, Adam Przeworski⁹ afirma que em uma democracia várias forças políticas competem entre si dentro de estruturas institucionais, sendo que os participantes da competição democrática investem recursos econômicos, organizacionais e ideológicos desiguais na disputa. Desse modo, os protagonistas da ação democrática seriam coletivamente organizados, ou seja, capazes de formular interesses coletivos e agir estrategicamente para torná-los realidade. No caso equatoriano, são paradigmáticos nesse sentido os conflitos entre poderes e a atuação organizada dos movimentos sociais e das elites do país.

Contribuindo para o debate, Limongi¹⁰ argumenta que a democracia para Dahl é o fruto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito, que preferem reprimir a tolerar seus adversários. Contudo, é fundamental a ponderação do agente sobre a real quantidade de recursos que dispõe para a ação e as vantagens de realizá-la. Sendo assim, a oposição será tolerada pela situação quando for menos custoso fazê-lo do que aceitar o risco de perder o poder para a primeira em eleições livres. De maneira análoga, a oposição aceita participar da competição eleitoral quando esta opção lhe for menos custosa do que a conquista do poder pela via revolucionária. Conseqüentemente, a democracia seria sustentada a partir de um equilíbrio de forças, ou seja, quando nenhum grupo social está em condições de eliminar os demais,

⁸ DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*, 1997: 73.

⁹ PRZEWORSKI, A. *Democracia e mercado no Leste Europeu e na América Latina*, 1994.

¹⁰ DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*, 1997: 21.

constituindo o fruto de um cálculo de atores políticos em conflito inseridos em uma relação estratégica.

A visão de Mancur Olson sobre a questão está presente em seu clássico *A Lógica da Ação Coletiva*, quando discute a denominada *teoria dos grupos sociais*, cujo cerne se baseia na idéia de que os grupos agirão no momento em que a ação for necessária para promover seus interesses comuns ou grupais, principalmente se existir algum interesse econômico em jogo. Contudo, refuta a idéia que os grandes grupos agirão unidos para atingir seus objetivos, como uma espécie de comportamento racional e centrado em seus próprios interesses. Ao contrário, dá ênfase a ação dos grupos pequenos. Portanto, afirma categoricamente a necessidade de um incentivo ou coerção para a ação, que pode ser oferecido individualmente aos membros do grupo.

Já autores como Theodore Lowi¹¹ ressaltam a importância dos estudos de caso sobre processo decisório na democracia. Na teoria dos grupos, todos os recursos são tratados como equivalentes e passíveis de troca, assim como toda interação também é tratada como equivalente, em razão do termo empregado que designa boa parte dessa interação: coalizão, que significaria atitudes compartilhadas, tanto internas quanto externas ao grupo. O equilíbrio do sistema, de extrema importância, é mantido pela necessidade de coalizões majoritárias, que são muito difíceis de serem criadas. Isto ocorre também porque não existiria uma única elite, mas um sistema com vários centros, onde estes estão em constante conflito e barganha entre si.

Para Samuel Huntington,¹² vários pontos deveriam ser adicionados às definições de democracia relacionadas até o momento. Inicialmente, critica a definição em termos eleitorais, que considera mínima e precária, afirmando a necessidade de considerar conotações muito mais abrangentes. O autor acredita na possibilidade de se incorporar à definição de democracia um conceito de estabilidade ou de

¹¹ LOWI, T. *American Business, public policies, case studies and political theory*, 1964

¹² HUNTINGTON, S. *A Terceira Onda – A democratização no final do século XX*, 1994.

institucionalização. Nesse sentido, afirma que governos eleitos podem ser ineficientes, corruptos, dominados por interesses específicos e incapazes de adotar as políticas exigidas pelo bem público. Portanto, pode-se conceber que uma sociedade escolha seus líderes políticos por meios democráticos, mas que tais líderes não exerçam um poder real, uma vez que podem simplesmente ser *testas-de-ferro ou marionetes de algum outro grupo*. A incorporação dos conceitos de estabilidade ou de institucionalização propostos por Huntington seriam fundamentais para a definição da democracia no Equador no período analisado, marcado pelas sucessivas quedas presidenciais e rupturas institucionais.

Já Scott Mainwaring acredita que a definição de democracia deve ser mínima, mas não submínima, devendo incluir todos os aspectos essenciais deste conceito, mas não propriedades que não sejam necessariamente características deste. Em relação às definições anteriores, o autor, referindo-se principalmente às democracias latino-americanas, acrescenta como uma das propriedades das democracias contemporâneas a garantia de que as autoridades eleitas devem deter o genuíno poder de governar, em oposição às situações em que os governantes eleitos são ofuscados pelos militares ou por alguma figura não eleita que domine os bastidores. Do mesmo modo, seguindo o caminho trilhado por Mainwaring, a influência das pressões externas, internacionais, para a atuação dos Executivos também deveria ser levada em consideração, uma vez que condicionam seus graus de liberdade de ação.

Arend Lijphart,¹³ analisa as dimensões que afetam a distribuição do poder político, distinguindo dois principais modelos de organização em uma ordem democrática: o modelo majoritário -modelo de *Westminster*-, que é o governo pela maioria, de acordo com os anseios de uma maioria simples legitimada sob a lógica o

¹³ LIJPHART, A. *Modelos de democracia – desempenho e padrões de governo em 36 países*, 2003.

vencedor leva tudo, em um distrito uninominal; e o modelo consensual ou consociativo, de representação proporcional, que considera a exigência de uma maioria como um requisito mínimo, já que não se satisfaz com mínimas maiorias, buscando ampliar o tamanho das mesmas. O Equador é majoritário nas eleições presidenciais e proporcional nas eleições para o parlamento.

Enquanto o modelo majoritário concentra o poder político nas mãos de uma pequena maioria, com o predomínio do poder Executivo -governo unitário e centralizado-, o modelo consensual, por sua vez, tenta compartilhar, dispersar e limitar o poder de várias maneiras, buscando uma relação mais equilibrada entre o Executivo e o Legislativo -federalismo e descentralização. Outra diferença identificada por Lijphart consiste na afirmação que o sistema majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão. Como afirma Jairo Nicolau,¹⁴ os defensores da representação majoritária salientam sua capacidade de produzir governos unipartidários, como também a maior capacidade de controle dos representantes pelos representados e a representação territorial. Já os defensores da representação proporcional, destacam sua capacidade de produzir uma relação mais equânime entre votos, cadeiras e a necessidade de o parlamento garantir a representação de minorias.

Sartori concorda e reforça a distinção entre democracia majoritária e consociativa, principalmente o argumento de Lijphart em favor desta última. Contudo, enquanto o primeiro autor sugere algumas correções, como a *natureza do tipo ideal* proveniente da grande polarização entre as duas definições, o outro, ao contrário, salienta a natureza empírica de seu argumento (considerado exagerado por Sartori), pois, a definição de regra da maioria é um tanto quanto equivocada -na verdade, seria

¹⁴ NICOLAU, J. *Sistemas eleitorais – uma introdução*, 1999.

uma regra da maioria limitada- já que *é um fato real que, em todas as democracias, a maioria das decisões não são majoritárias, mas decisões de soma zero.*¹⁵

Representação Política

O conceito de representação política é um dos elementos chaves na história da ciência política moderna e, por isso, debatido por inúmeros autores. O que pretendo neste tópico é realizar uma breve discussão sobre sua conceituação, histórico e questões contemporâneas. O respectivo debate faz-se necessário pelo constante divórcio entre representantes e representados no Equador no período analisado, onde os últimos presidentes, depois de eleitos, realizaram o chamado *estelionato eleitoral*, não correspondendo aos anseios da população e não cumprindo suas promessas de campanha, constituindo um grave prejuízo a representatividade no país.

De acordo com Norberto Bobbio,¹⁶ a idéia corrente nas democracias ocidentais geralmente identifica nas assembléias parlamentares periodicamente eleitas a expressão concreta de representação política. O autor afirma que o sentido desta última estaria na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder, definindo esta representação como um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governantes e governados.

Robert Dahl¹⁷ afirma que o conceito de representação política surge na Grécia antiga, com a concepção de democracia como idéia de igualdade e, posteriormente, como sistema de governo. Consistia, fundamentalmente, na busca do bem público, decidida através de uma restrita representação política limitada à parte da população, por meio de assembléias. O autor destaca sua importância como primeira idéia de

¹⁵ SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada* –vol. 1, 1994: 319.

¹⁶ BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*, 1996.

¹⁷ DAHL, R. *Democracy and its critics*, 1989.

representação e tentativa de inclusão de parte da sociedade nas decisões políticas, a partir da criação de instituições políticas, ou ainda, do desenvolvimento do conceito de cidadania. Como principais críticas a esta concepção, teríamos a sua pouca inclusividade -mulheres e escravos não podiam participar- e o fato de que os cidadãos mais participativos levariam sempre vantagens em relação àqueles mais tímidos.

Posteriormente, autores contratualistas também desenvolveram importantes hipóteses sobre o conceito de representação política. Para Hobbes, a sociedade política é fundada no pacto feito de indivíduo para indivíduo, que transferem suas soberanias individuais a um terceiro ente, o Leviatã, com o objetivo de abandonarem o estado de guerra constante que é o Estado de Natureza. A vontade única desse terceiro ente - que pode ser um homem ou uma assembléia- substituiria a vontade de todos, representando-os. Contudo, os homens naturais renunciariam a todos os seus direitos e liberdades, não mais podendo retomar suas soberanias individuais.¹⁸

Já as idéias desenvolvidas por Locke se aproximariam do conceito de representação política contemporâneo. O pacto seria apenas um acordo entre indivíduos, reunidos para empregar sua força coletiva na execução de leis naturais, renunciando a executá-las pelas mãos de cada um. O mútuo consentimento permitiria aos indivíduos a instalação da forma de governo que julguem convenientes. Dessa maneira, o poder dos governantes seria outorgado pelos participantes do pacto e, portanto, revogável. Assim, o soberano seria o agente e o executor da soberania do povo (é o povo que estabelece os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário). A primeira lei positiva estabeleceria o Legislativo, uma Assembléia parlamentar, o maior de todos os poderes, que seria composto por representantes escolhidos pela sociedade civil por um período de tempo determinado, que depois de encerrado retornariam as suas funções habituais. Locke, diferentemente de Hobbes, rechaça todo e qualquer

¹⁸ Há uma grande controvérsia na literatura que questiona se o modelo desenvolvido por Hobbes poderia ou não qualificado como uma espécie de representação política.

pacto de submissão, instituindo um vínculo entre governantes e governados, que pode ser revogado.

Para Burke, a representação política é a representação de interesses, e o interesse tem um objetivo, impessoal, realidade independente. A visão elitista é primeira a ser percebida e talvez mais familiar. Aparece particularmente quando trata da representação de toda a nação no parlamento. Esses representantes devem ser membros de um grupo de elite, os únicos aptos a perceber e decretar o que é melhor para nação. O poder nas mãos da multidão, afirma, é incontrolável, não admite regulação e não tem qualquer direção.

A abordagem de Rousseau é bem diferente de seus antecessores, posto que é partidário da democracia direta. Para o autor, quanto menos representação política houver, maior é a proximidade de uma vontade geral. O homem só pode aceitar leis se tiver participado de sua elaboração. Contudo, a representação na política é inevitável. O homem é possuidor de plena liberdade, e sua renúncia significaria a renúncia à própria existência, já que sua soberania é inalienável e indivisível. No entanto, esta pode ser delegada em funções executivas segundo formas diversas.

O amadurecimento do conceito de representação política, contudo, só foi possível graças à elaboração teórica de Montesquieu, posteriormente refinada pelos federalistas, do balanço e separação dos poderes através do sistema de freios e contrapesos - *checks and balances*. Os interesses das diversas partes constitutivas da sociedade estariam aí representados e balanceados, produzindo estabilidade.¹⁹

Em defesa da representação política em contraposição a democracia clássica direta, Dahl observa que a representação seria uma solução para o problema da dificuldade de participação de todos os cidadãos em assembleias, devido à

¹⁹ A teoria da separação de poderes será mais bem detalhada na seção seguinte.

impossibilidade da participação direta nas democracias em larga escala, configurando, portanto, a possibilidade de uma democracia real.

Inscrita no debate contemporâneo, Hanna Pitkin afirma que *representação significa construir a presença de alguma coisa que nunca será literalmente presente. O ato de representar está mais presente nas ações do representante do que nas características pessoais do mesmo.*²⁰ De forma geral, a principal polêmica no debate contemporâneo relativa à idéia de representação política pode ser dividida em dois pólos opostos – trata-se da discussão entre as possibilidades inerentes ao modelo majoritário e ao modelo consensual da democracia, ou ainda entre mandato independente e mandato vinculado.

De um lado, temos aqueles que acreditam na necessidade da inclusão dos vários grupos constitutivos da sociedade por meio de mecanismos pluralistas, defensores de uma total responsividade dos representantes junto ao eleitorado, como se o agente fosse portador de uma delegação para representar diretamente os desejos do principal, com pouca liberdade de ação - pluralistas, liberais. Em contraposição, estão aqueles que consideram que uma vez escolhido o representante por meio do sufrágio, este deve ter total liberdade de ação em seus atos, exercendo o bom senso para agir na defesa do interesse dos seus representados, não sendo obrigado a prestar contas dos mesmos ou ainda buscar representar os seus desejos, pois isto seria um claro impedimento à sua liberdade de ação - conservadores. O ponto extremo seria aqueles que não acreditam na possibilidade de representação efetiva, já que sempre existirá uma elite, classe dirigente ou aristocracia que comandará o jogo político, impedindo qualquer tipo de representação política - elitistas, marxistas. Os últimos presidentes equatorianos, por exemplo, se encaixam na visão teórica que designa total

²⁰ PITKIN, H. *The concept of representation*, 1972: 144.

liberdade de ação aos representantes, que não devem agir segundo os desejos da população e nem prestar contas de seus atos.

Adam Przeworski²¹ discute quais e quando determinadas instituições podem induzir os governantes a agir segundo o interesse dos cidadãos, analisando a questão da representação política a luz da teoria neo-institucionalista. Em sua opinião, a ligação entre democracia e representação não pode depender apenas da sorte, mas de um bom desenho institucional.

A Teoria da Separação de Poderes

Refletindo sobre as preocupações dos autores contratualistas e suas formulações teóricas que buscavam diminuir o imenso poder do Rei e sobre como, ao longo dos séculos, foram criadas instituições que visavam aperfeiçoar este desejo, podemos perceber o itinerário que nos levou a denominada *democracia moderna*. Foi principalmente com a formulação da balança de poderes, com a inspiração federalista de que *a ambição de uns pudesse conter a ambição de outros*, que todo esse percurso histórico veio desembocar nas distintas formas de *design* institucional que temos hoje e que, em sua maioria, afirmam e adotam a importância da delegação e do controle dos poderes. No terceiro capítulo empreendo uma longa análise sobre as relações entre poderes e a configuração do desenho institucional do Equador e suas implicações diretas para a definição da governabilidade.

Traçando uma breve retrospectiva histórica, a separação de poderes foi inicialmente proposta na elaboração das Constituições Mistas, inscritas nas formulações de Aristóteles e Maquiavel e, posteriormente, nas concepções de Montesquieu²² sobre a divisão de poderes. De acordo com Pessanha,²³ a concepção de

²¹ PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado no Leste Europeu e na América Latina*, 1994.

²² De acordo com Althusser, no entanto, as formulações sobre o tema em Montesquieu não seriam exatamente referentes a separação, mas de combinação, fusão e ligação dos poderes.

Constituição mista estabelece a correspondência entre atores sociais e poder político, constituindo a mais remota preocupação com a pluralidade e a diversificação da autoridade, cuja manifestação mais importante será exercida pela doutrina da Separação de Poderes e seus desdobramentos. Trata-se da designação de poder político para cada potência da sociedade, presente na Constituição romana.²⁴ Cabe destacar que tais formulações foram refinadas pelos artigos federalistas, especialmente o *Federalista 51* de James Madison.

De acordo com Vile, a separação de agências será responsável pela criação de centros autônomos de poder, que ao desenvolver interesses específicos, se controlarão mutuamente, estabelecendo as *funções de governo*. Deste modo, cada ramo do governo atuaria como controle ao exercício do poder arbitrário dos outros. Contudo, afirma Pessanha, a dificuldade na aplicação de tais controles negativos conduziu a incorporação de mecanismos originários da concepção de Constituição mista, conforme a teoria dos *checks and balances*, resultando na introdução de controles positivos e no que ficou denominado *separação parcial de Poderes*. A partir desse momento, a cada ramo foi dado o poder de exercer um grau de controle direto sobre os outros,²⁵ mediante autorização para o exercício de uma parte, embora limitada, das outras funções. Assim, tanto o funcionamento como o controle do Executivo, Legislativo e Judiciário passaram a ser coordenados pelo sistema de freios e contrapesos. O`Donnell afirma que em uma poliarquia moderna esses mecanismos *se estendem por várias agências de supervisão, como os ombudsmen e as instâncias responsáveis pela fiscalização da prestação de contas.*²⁶

²³ PESSANHA, C. O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras – teoria e prática, 2002.

²⁴ Para o Imperador, o Poder Executivo; para o Senado romano, a Câmara Alta; e para os Tribunos da Plebe, a Câmara Baixa.

²⁵ Como por exemplo, o Executivo e o *poder de veto sobre a legislação* e ao Legislativo o *poder de impeachment*.

²⁶ O`DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, 1998: 43.

Segundo Pessanha, as Constituições escritas dos Estados Unidos e da França, surgidas na segunda metade do século XVII, absorveram idéias relativas à limitação, diversificação e pluralização da autoridade, dando início a uma nova concepção do constitucionalismo.²⁷ Contudo, observa o autor, os processos de transição política que se realizaram na América Latina, em sua maioria, foram consolidados com mudanças constitucionais que, em alguns casos, sofreram descontinuidades ou profundas modificações, através da introdução de sucessivas emendas e mesmo a desobediência ao texto constitucional produzido por maiorias parlamentares, sem a *devida atenção aos princípios republicanos, responsáveis pelos limites e pelos instrumentos populares adequados ao controle do poder político.*²⁸ Este, como será visto ao longo da dissertação, é exatamente o caso do Equador.

De acordo com Amorim Neto,²⁹ o principal objetivo dos presidentes da região é a maximização da consecução de seu programa de governo. Para tanto, recorrem ou a procedimentos legislativos ordinários -projetos de lei- ou às prerrogativas do Executivo –decretos. A primeira estratégia decisória estimularia o presidente a formar gabinetes majoritários repletos de políticos ligados a partidos da situação e cujas pastas seriam alocadas em bases proporcionais ao peso legislativo destes, da maneira análoga aos regimes parlamentaristas. A segunda estratégia favoreceria uma solução minoritária para a formação ministerial, o que implicaria um maior recrutamento de ministros sem laços partidários e uma alocação menos judiciosa dos postos governamentais dos partidos. Segundo o autor, na América Latina contam com prerrogativas institucionais

²⁷ Pessanha afirma a inegável contribuição histórica da Inglaterra, por um lado, e dos Estados Unidos e da França, por outro, aos fundamentos do constitucionalismo moderno, respectivamente com as fórmulas de *Rule of law*, *Always under law* e *L'Etat Legal*. Portanto, o constitucionalismo moderno estaria diretamente associado á garantia dos direitos e ao poder plural.

²⁸ PESSANHA, C. O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras – teoria e prática, 2002: 146.

²⁹ AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*, 2006: 171.

semelhantes às medidas provisórias os presidentes da Argentina, do Brasil, do Peru e do Equador.

Analisando tais circunstâncias, Przeworski³⁰ admite que a democracia sairia enfraquecida, já que o processo político acaba sendo reduzido às eleições, aos decretos-lei e as erupções esporádicas de protesto. Com isso, o Executivo acabaria governando por decreto, adotando um estilo autoritário, quase sempre sem muita repressão dos outros poderes constituídos.

Processos de Accountability na América Latina

O objetivo dessa seção é desenvolver uma reflexão sobre o processo de *accountability* nas novas poliarquias latino-americanas. No terceiro capítulo da dissertação, o tema em questão é discutido mais pormenorizadamente através da análise do caso equatoriano.

O *accountability* pode ser definido como o controle e a prestação de contas das instituições que constituem uma democracia moderna. Manin, Przeworki e Stokes afirmam que:

A democracia política moderna é um sistema de governança onde os governantes devem prestar contas de suas ações junto à esfera pública, (...) Os governantes são "accountable" se os cidadãos conseguem discernir governos que são ou não representativos e tem a capacidade de sancioná-los apropriadamente, mantendo no poder os representantes com boa performance e rejeitando os que não o fizeram. Um "mecanismo de accountability" é um mapa dos resultados das ações (incluindo mensagens que explicam suas ações) dos agentes públicos que podem ser sancionados pelos cidadãos.³¹

³⁰ PRZEWORSKI, Adam. Democracia e mercado no Leste Europeu e na América Latina.

³¹ PRZEWORSKI, A; STOKES, S e MANIN, B. *Democracy, accountability, and representation*, 1999: 4. (tradução minha). *Modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens. (...) Governments are "accountable" if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those incumbents who perform well and ousting from office those who do not. An "accountability mechanism" is thus a map from the outcomes of actions (including messages that explain these actions) of public officials to sanctions by citizens.*

O´Donnell em seu artigo *Accountability horizontal e novas poliarquias*, afirma seu interesse pelas chamadas *novas democracias ou poliarquias latino-americanas*. O autor distingue os mecanismos de controle e prestação de contas em duas formas distintas, mas que, no entanto, são complementares: o *accountability* vertical e o *accountability* horizontal.

O *accountability* vertical existe nas chamadas novas democracias latino-americanas. Está representado *em eleições razoavelmente livres e justas, onde os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apóie nas eleições seguintes.*³² Além disso, é fundamental a existência de uma mídia razoavelmente livre e que acompanhe efetivamente a política, bem como a liberdade de reunião e associação dos cidadãos. Em geral, a grande maioria das poliarquias latino-americanas cumpre essas condições, ainda que exista considerável distância no que tange ao modo que se encontram estruturadas.

Já sua definição para *accountability* horizontal seria:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.³³

O autor nos indica que seu interesse pelo tema veio exatamente da ausência desse mecanismo nos países latino-americanos, que possuem *accountability* horizontal fraco ou intermitente. A dimensão do *accountability* vertical também pode ser percebida na realização periódica de eleições razoavelmente livres e justas, onde os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou em candidatos que este apóie na eleição seguinte, ainda que a eleição só se realize de tempos em tempos.

³² O´DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, 1998: 28.

³³ *Idem*: 40.

Na visão de autores como O´Donnell, Figueiredo e Limongi,³⁴ o *accountability* horizontal ainda é frágil nas democracias latino-americanas, principalmente os componentes liberais e republicanos. Para efeito didático, reproduzo as possíveis influências negativas das ações do *accountability* horizontal nas três tradições teóricas da democracia: na democrática, marcada pelo cancelamento das liberdades de associação ou a introdução de fraudes nas eleições; na liberal, quando agentes estatais violam ou permitem a violação por atores privados de liberdades e garantias individuais; na republicana, nas ações das autoridades, eleitas ou não, quando ocorre uma séria desconsideração das exigências da tradição republicana, contrárias aos interesses públicos e a favor de interesses privados.

De modo que o *accountability* horizontal necessita da burocracia estatal para funcionar, já que as instituições formais de fiscalização são exatamente seus principais agentes. Destarte, para que ocorra o *accountability* horizontal devem existir agências estatais especialmente criadas para isso, cada uma com atribuições específicas e não sobrepostas. Nas palavras de O´Donnell, essas agências estatais devem estar *autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais.*³⁵ Ou ainda:

O *accountability* horizontal efetivo não é o produto de agências isoladas, mas de redes de agências que tem em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional “se fecha” mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability*.³⁶

Na introdução do livro *Democracy, Accountability, and Representation*,³⁷ os autores refletem sobre essa questão ao afirmarem que a separação entre Executivo, Legislativo e Judiciário pode ser encontrada em todas as democracias. No entanto, as

³⁴ FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, 1999.

³⁵ O´DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*; 1998: 42.

³⁶ PRZEWORSKI, A; STOKES, S e MANIN, B. *Democracy, accountability, and representation*, 1999: 43.

³⁷ Idem.

implicações concretas dessa separação variam amplamente se o sistema institucional for presidencialista ou parlamentarista.

O Executivo exerce o *accountability* principalmente por meio do veto presidencial, que pode ser total ou parcial. O veto presidencial ocorre após a aprovação da lei ou emenda pelo Legislativo, cabendo posteriormente ao Congresso sua respectiva rejeição ou aceitação. Outro ponto importante relativo ao tema é a discussão da promulgação de legislação de urgência pelo Executivo -através de seu poder de decreto- e em que medida este ato prejudica o *accountability* horizontal.

Já em relação a atuação do Legislativo, Pessanha discute o papel de fiscalização exercido tradicionalmente pelo Poder Legislativo e as possíveis conseqüências quando o mesmo não acontece.

A fiscalização financeira e orçamentária integra o conjunto de atividades clássicas do Poder Legislativo. A ineficácia e a inexperiência do Parlamento na fiscalização dos gastos públicos, entretanto, aliadas a indesejável imparcialidade desse tipo de atividade, justificaram a criação de instituições superiores específicas destinadas ao controle da administração pública. Essas instituições assumiram historicamente duas formas distintas: o tribunal de contas e a auditoria geral.³⁸

De acordo com a teoria democrática, é indispensável a existência de um Judiciário independente e altamente profissionalizado, recrutado através de concursos públicos abertos a todos os cidadãos. É de fundamental importância a dotação orçamentária autônoma para garantir que suas decisões sejam totalmente independentes do Executivo e do Legislativo. Um bom exemplo de *accountability* horizontal realizado pelo Judiciário está no controle de constitucionalidade das ações do Executivo e do Legislativo, exercido em última instância pelas Cortes Supremas de Justiça. Nesse sentido, o Equador pode ser caracterizado como um país com baixo *accountability* horizontal, em razão da predominância do Executivo em relação aos outros poderes. Como o Judiciário no país é partidarizado, as Cortes Supremas são

³⁸ PESSANHA, C. O Congresso externo sob controle das contas do Tribunal Nacional, 2003: 122.

incapazes de realizar o controle de constitucionalidade da maneira necessária, trazendo grande instabilidade institucional para o país.

Teorias de Transição Democrática

Diversos foram os autores que discutiram a passagem de regimes autoritários para democráticos ao longo do século XX, pelas mais diferentes abordagens. Avritzer e Costa³⁹ afirmam que as chamadas *teorias da transição democrática* constituíram um dos filões mais ricos das ciências sociais no Brasil e na América Latina nas últimas décadas. Para alguns autores, a grande quantidade de literatura produzida sobre o tema teria dado lugar a duas novas subdisciplinas estreitamente inter-relacionadas: a *transitologia* e a *consolidologia*, esta última referente à discussão acerca dos requisitos necessários para a consolidação democrática. O estudo das teorias de transição democrática é necessário para explicar o processo de redemocratização ocorrido no Equador no final da década de 1970, quando o país foi o primeiro do continente a encerrar uma ditadura de maneira pacífica e negociada.

Vitullo⁴⁰ define o conceito de transição como o período, de duração extremamente variável, que transcorre entre a queda de um regime e a tomada do completo controle das redes do poder por parte do regime que vem a substituí-lo. No caso concreto da transição democrática, esta é considerada encerrada quando o novo regime logra instituições regulares e uma constituição majoritariamente acatada, quando as novas autoridades conseguem impor sua supremacia aos militares ou às nomenclaturas que anteriormente detinham o controle do aparelho estatal.

³⁹ AVRITZER, L e COSTA, S. *Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina*, 2004.

⁴⁰ VITULLO, G. *Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica*, 2001.

O autor observa que as análises contemporâneas⁴¹ do tema concentram sua atenção na atuação das elites políticas e suas eleições, opções e estratégias. Assevera que a democracia passou a ser vista, a partir de então, como o resultado das habilidades, tomadas de decisões e estratégias racionais desdobradas pelos grupos dirigentes e atores políticos mais relevantes. Desde essa nova óptica, os diversos quadros e situações políticas dos processos de democratização serão definidos pelos atores, ações e caminhos escolhidos e não mais pelas grandes questões econômicas ou sociais.

Em Poliarquia, Dahl reflete o possível itinerário rumo a democracia em larga escala, e quais seus caminhos possíveis, relacionando várias possibilidades. Para o autor, a poliarquia plena é um sistema do século XX e teve três momentos até chegar ao atual: de 1876 a 1930, entre 1950 a 1959 e de 1980 aos dias atuais.

Huntington⁴² marca o início do que chamou de *terceira onda de democratização no mundo moderno*⁴³ com o advento da revolução dos cravos em 1974, que derrubou a regime autoritário salazarista em Portugal após 48 anos no poder, classificando o evento como *um começo implausível de um amplo movimento mundial na direção da democracia*. Afirma que após uma onda global de afastamento da democracia nos anos 1960 e no início dos anos 1970, o movimento oposto se deslocou para a América Latina, com uma nova onda democrática tomando lugar no final dos anos 1970. Relata que nos 15 anos seguintes, cerca de trinta países passaram do autoritarismo à democracia e pelo menos vinte outros foram afetados pela onda democrática. Nesse contexto, o primeiro país do continente a se redemocratizar foi o Equador, de forma gradual e pactuada, após um processo de afastamento dos militares iniciado em 1977,

⁴¹ Autores como Di Palma, 1990; O'Donnell, Schmitter e Whitehead, 1986.

⁴² HUNTINGTON, Samuel P. *A Terceira Onda – A democratização no final do século XX*. *Op. cit.*

⁴³ Para o autor, uma onda de democratização consiste em um grupo de transições de regimes não-democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosos do que as transições na direção oposta durante tal período. Normalmente envolve também liberalização ou democratização parcial nos sistemas políticos que não se tornam completamente democráticos.

a elaboração de uma nova Constituição no ano seguinte e, finalmente, em 1979, o retorno das eleições presidenciais.

Luis Felipe Miguel⁴⁴ contribui com esta discussão analisando o período dos últimos trinta anos, afirmando que paralelamente ao retorno da democracia, outro processo contraditório ocorreu: a *deterioração da adesão popular às instituições representativas. É possível detectar uma crise do sentimento de estar representado.*⁴⁵ Nesse sentido, sustenta que questões como a inclusividade do regime, a formação e formulação da agenda política pelos grupos dominantes, o acesso aos meios de comunicação de massa e às esferas de produção de interesses coletivos deve ser levado em consideração.

Avritzer e Costa⁴⁶ chamam a atenção para o fato que os anos 1990 consolidaram uma nova abordagem sociológica da democratização. Esta procurou demonstrar que, ao lado da construção de instituições democráticas, a vigência da democracia implica a incorporação de valores democráticos nas *práticas cotidianas*, penetrando nos *tecidos das relações sociais e da cultura, revelando as modificações aí observadas*. A democratização passaria então de um momento de transição para um processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular. Para tal, a incorporação de conceitos como *sociedade civil* e *espaço público* tornar-se-iam fundamentais.

Estabilidade e crises institucionais

⁴⁴ MIGUEL, L. F. *Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política*, 2003: 123.

⁴⁵ Idem: 123.

⁴⁶ AVRITZER, L e COSTA, S. *Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina*, 2004.

A maior parte desta seção utiliza como referência as reflexões de Coutinho⁴⁷ sobre estabilidade e crises institucionais nos países da América do Sul, na qual o autor realiza uma extensa retrospectiva das discussões teóricas da área. O caso equatoriano é paradigmático como o país mais instável da última década na região, o que torna as presentes ponderações essenciais para a análise de sua governabilidade.

De acordo com o Coutinho, os primeiros estudos de estabilidade política foram produzidos logo após o fim da segunda guerra mundial, em um ambiente de euforia e grande crença na democracia, criando uma espécie de consenso pós-guerra, marcado pela reconstrução da Europa. Oriunda desse contexto, a teoria da modernização sustenta intelectualmente a convicção na estabilidade democrática, visto que a democracia seria o ponto culminante do desenvolvimento político, em uma análise que beira o evolucionismo. Autores como Seymour Lipset, ao afirmarem que a estabilidade política decorreria do processo de modernização da sociedade em andamento, gerando mudanças sociais tão profundas e estruturais quanto condizentes com o regime, são os mais conhecidos.

Contudo, Coutinho afirma que a sucessão de golpes militares na América Latina nos anos 1960 e 1970 teria modificado o ânimo do pensamento político internacional, constituindo a antítese do período eufórico. O período cético das visões de estabilidade seria marcado pela descrença e pelo medo, promovendo duas grandes correntes teóricas: uma marxista, interessada na crise de legitimidade dos regimes democráticos -Habermas e Claus Offe- e outra pluralista, preocupada com a perda de legitimidade dos sistemas políticos - Huntington, King.⁴⁸

O autor afirma que a tese pluralista, por melhor comportar a idéia de equilíbrio das forças políticas, acabou servindo de base para as discussões sobre estabilidade entre institucionalistas e racionalistas, entre outros, que apontavam a participação

⁴⁷ COUTINHO, M. *Crises institucionais e mudança política na América do Sul*, 2005.

⁴⁸ COUTINHO, M. *Crises institucionais e mudança política na América do Sul*, 2005: 35.

como elemento desestabilizador. Esse período é o florescimento da “Escolha Racional” nas ciências sociais, com autores como Olson, Keneth Arrow e William Riker, bem como do institucionalismo.

Desenvolvendo a questão, grande parte dos institucionalistas indicou sua preferência por sistemas bipartidários, considerados mais estáveis, enquanto os sistemas polarizados seriam mais instáveis por sua incapacidade de lidar com situações de crise provocadas por sua tendência ao imobilismo, gerando daí o conceito de impasse decisório. Tais idéias, segundo Coutinho, inspiram a crítica neo-institucionalista, reformista, que prefere o aumento da governabilidade ao aumento da representação política. A problemática do conflito entre poderes também é intrínseca a esta discussão, levando autores como Linz, Stepan, Mainwaring e Lijphart, entre outros, a manifestarem suas preferências pelas democracias parlamentaristas às democracias presidenciais. O movimento teórico oposto, de autores como Carey e Shugart e Lima Jr, entre outros, apresenta argumentos diferentes, que valorizam os sistemas presidenciais, bem como a divisão de poderes, que graças ao mecanismo de freios e contrapesos proporcionaria um processo decisório mais pluralista.

Contudo, as crises institucionais do fim do século teriam motivado uma nova mudança de paradigma analítico. Segundo Coutinho, nem mesmo os mais entusiastas da *consolidação* acreditam na extinção de todas as ameaças à democracia. O autor conceitua crises institucionais como:

Uma ameaça de ruptura ou colapso repentino de regras e organizações do regime político. Uma certa crise surgiria, por exemplo, com o impasse entre aos menos duas instituições do regime, com manifestações organizadas contra este regime ou com profundo e crescente descrédito de suas instituições.⁴⁹

Há uma espécie de consenso na literatura atual que afirma que as democracias contemporâneas teriam conseguido incluir a maior parte de seus cidadãos ao longo das últimas décadas, ao menos se considerarmos o direito ao voto. No entanto, alguns

⁴⁹ COUTINHO, M. *Crises institucionais e mudança política na América do Sul*, 2005: 58.

autores acreditam que tal inclusão política não foi acompanhada de respostas efetivas às demandas desse novo contingente, principalmente se consideradas as demandas sociais. Desse modo, as instituições governamentais ainda seriam depositárias de grande esperança dessa população. Nesse caminho, Coutinho assegura que o segredo para a estabilização democrática estaria na criação de instituições inclusivas que organizem as relações de governo e oposição. Da mesma forma, a inclusão de representantes políticos seria uma peça-chave no processo de estabilização dos regimes na América do Sul. Para o autor, quanto maior inclusão, maior será a estabilidade do país. Assim:

O potencial de conflitos sugerido pelo aumento na participação social, seja propriamente nas eleições, seja nas instituições representativas, no Judiciário ou mesmo nas ruas, seria reduzido significativamente com a inclusão e a coordenação política do maior número possível de atores relevantes do regime político.⁵⁰

Um dos conceitos diretamente relacionado à estabilidade de um regime político de maior expressão na literatura contemporânea é o de *veto player*, formulado por Tsebelis.⁵¹ O autor define um *veto player* como 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. Trata-se, portanto, de qualquer ator – institucional ou partidário- capaz de bloquear a adoção de uma política. Tal conceito se origina na idéia de pesos e contrapesos originária da Constituição dos Estados Unidos e nos textos constitucionais clássicos do século XVIII.

Tsebelis define *veto players institucionais* como aqueles especificados pela Constituição de um país, e *veto players partidários* como os partidos que integrem uma coalizão de governo. A principal diferença entre ambos está na Constituição, afirma o teórico, já que a concordância dos *veto players institucionais* é uma condição

⁵⁰ COUTINHO, M. *Crises institucionais e mudança política na América do Sul*, 2005: 18.

⁵¹ TSEBELIS, G. *Processo decisório em sistemas políticos – veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*, 1997.

necessária e suficiente para haver uma mudança de política, enquanto a concordância dos *veto players* partidários não é, estritamente falando, nem necessária nem suficiente. O primeiro tipo, portanto, é especificado pela Carta Política do país. Já o segundo é especificado de modo endógeno pelo sistema de partidos e pelas coalizões de governo de cada país em particular.

O autor admite a ampliação do conceito de *veto player* para incluir as Cortes Supremas, as maiorias qualificadas, as estruturas corporativistas do processo decisórios, os governos locais e outros mecanismos institucionais. Na dissertação, amplio a tipologia dos *veto players* para a atuação dos movimentos sociais que atuam no Equador, que não foi originalmente imaginada por Tsebelis.

Em seu livro *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*, Santos propõe um modelo analítico formal de competição política para explicar a crise política que antecedeu o golpe militar no Brasil em 1964. Um dos principais conceitos formulados nessa obra é o de *paralisia decisória*,⁵² que utilizo largamente ao longo da dissertação, adaptando suas conclusões ao caso equatoriano.

Nas palavras do autor:

Em resumo, o modelo (analítico formal de competição política) estabelece, mediante a descrição de sistemas polarizados, que uma crise de paralisia decisória torna-se o resultado mais provável do confronto político quando os recursos de poder se dispersam entre os atores radicalizados em suas posições, de tal forma que se estabelece o que denomino de equilíbrio político.⁵³

Tomando a paralisia decisória como fenômeno a ser explicado, o autor sugere que os processos que a produziram foram: 1) a fragmentação dos recursos de poder - acompanhada da radicalização ideológica; 2) a fragilidade e a inconstância das coalizões que se formaram no parlamento e 3) a instabilidade governamental, definida como rotatividade dos titulares de pastas ministeriais e de agências estatais.

⁵² O conceito de paralisia decisória se assemelha muito ao clássico conceito de *deadlock*.

⁵³ SANTOS, W. G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*, 1986: 10.

Santos acredita que os processos políticos podem efetivamente ser considerados variáveis independentes, atraindo a atenção para o exame das tendências empíricas que não seriam identificadas de outra forma. Não seriam, portanto, unicamente subprodutos de tendências macrossociais ou macroeconômicas. A natureza dos resultados do conflito depende da dinâmica da competição institucional, que será responsável, em última instância, pela maior ou menor capacidade do sistema político como um todo para organizar as ações coletivas destinadas a solucionar problemas.

A análise das forças políticas distantes do centro também é importante, pois constituem forte fator de instabilidade. Nesse sentido, a utilização do conceito de Sartori denominado *escala de promessas* torna-se bastante apropriada. Os partidos que entram no jogo destas promessas irreais não seguem as regras usuais de competição e o jogo político é então conduzido por uma escalada incessante. Tais partidos (ou forças políticas) não têm esperança de ocupar o governo, por isso não respeitam limites em suas promessas com o intuito de desestabilizar o centro.

Diniz conceitua governabilidade como *as condições sistêmicas mais gerais sobre as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de governo*⁵⁴... Alcántara Saez⁵⁵ define governabilidade como a capacidade do governo em tomar decisões e governança como a maneira concreta de exercer a ação do governo, que termina se associando a idéia de uma *boa governança*. Hofmesteir⁵⁶ afirma que a instabilidade gerada pela alternância entre períodos democráticos e golpistas no passado recente em praticamente todos os países da América Latina representa uma definitiva dificuldade

⁵⁴ DINIZ, E. *Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma*, 1996: 13.

⁵⁵ ALCÁNTARA SAEZ, M. *Governabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores*, 2004.

⁵⁶ HOFMEISTER, W. *Reformas políticas em América Latina*, 2004: 10.

para legitimar meios sólidos de governabilidade. Esses processos, segundo o autor, se desenvolveram em uma grande precariedade institucional, resultando no desvio do funcionamento dos respectivos sistemas políticos, que não conseguiram criar mecanismos sólidos de acesso aos direitos civis, sociais e políticos.

Um outro conceito referente a governabilidade e a estabilidade utilizado na dissertação é o de *policy switch*, (que pode ser traduzido para o português como *estelionato eleitoral ou mudança programática*), para explicar a mudança de rumos entre as propostas realizadas durante a campanha eleitoral e no momento imediatamente posterior, quando o candidato é eleito e assume o caminho oposto ao prometido. Tomo como referência teórica a discussão desenvolvida por Stokes no livro *Mandates and Democracy – Neoliberalism by Surprise in Latina América*, que analisa o fenômeno nos países da América Latina.⁵⁷ Toda a discussão diz respeito principalmente ao comportamento do Executivo, especificamente, da atuação dos presidentes latino-americanos.

O conceito de *policy switch* é amplamente utilizado ao longo da dissertação, constituindo um dos principais argumentos do trabalho. Sustento que uma das principais razões para a instabilidade crônica do Equador no período analisado diz respeito às mudanças programáticas assumidas pelos Executivos do país ao longo de seus mandatos, o que ocasionou em todos os casos forte pressão popular e institucional para a deposição dos respectivos presidentes.

Uma das características gerais das eleições, de acordo com a teoria que defende a máxima responsividade dos representantes aos representados, consiste em que, antes das eleições, partidos e candidatos revelem suas intenções, apresentando decisões e políticas públicas que adotará caso eleito. Desde a segunda metade do século XVIII, os políticos utilizam os manifestos de campanha como veículo para a

⁵⁷ Stokes, no entanto, assevera diversas vezes ao longo do livro que a *policy switch* não é um fenômeno exclusivamente latino-americano. A história mundial é recheada de diversos exemplos de estelionato eleitoral, com as mais diversas consequências.

publicidade de suas intenções, assim como o uso dos discursos, debates e outros meios. Assim sendo, geram expectativas do eleitorado sobre como seu governo agiria em determinadas questões, em contraste com as propostas de seus adversários. Desta forma, este pode escolher seu representante de acordo com a plataforma política que o agrada. Essa visão teórica comporta alguns desvios dos representantes eleitos, devido à impossibilidade de conhecer as opiniões dos representados sobre todo e qualquer assunto.

Stokes concebe três tipos de ação política dos representantes:

- 1) Representantes que coincidem suas crenças com a do eleitor médio. Competem revelando suas verdadeiras intenções e agem de acordo com estas quando eleitos;
- 2) Representantes que não coincidem suas crenças com as do eleitor médio, mas acreditam que suas preferências pessoais não sobrepujariam as preferências dos eleitores a ponto de induzir uma mudança eleitoral. Contudo, se levarem em consideração a opinião de seu gabinete, podem implementar políticas consistentes com as mensagens de campanha.
- 3) Representantes que ocultam suas reais intenções durante a campanha e depois de eleitos tomam um caminho oposto ao sugerido, implementando políticas que acreditam serem melhores do que às pretendidas por seu eleitorado.

Dessa maneira, a autora caracteriza *policy switch* como:

Regimes que não desejam nada mais do que promover o bem-estar do seu eleitorado podem algumas vezes não somente renegar as promessas de campanha, como de fato dissimulá-las e depois mudá-las para medidas impopulares. Mas o fato de que representantes possam violar seu mandato não deve induzir a complacência sobre a importância de seus mandatos para a democracia. Primeiramente, a manutenção do accountability de governos é um negócio arriscado, nem sempre fácil para a administração dos eleitores. Por sua dificuldade, tanto maus quanto bons governantes podem ser provocados a violarem seus mandatos. Segundo, a violação dos mandatos pode indicar que os eleitores estão mal informados sobre suas escolhas e sobre a realidade do país. Afinal, eles não podem fazer boas escolhas a não ser que estejam bem

informados, e os governantes que os iludem sobre suas escolhas possivelmente perpetuam impressões equivocadas.⁵⁸

Alcántara Sáez⁵⁹ chama atenção também para a presença de governos de caráter minoritário na América Latina ao longo da última década, ou seja, que não tinham uma maioria estável de apoio no Congresso. Segundo o autor, esse fato acabou contribuindo para a profusão do esquecimento de suas promessas de campanha. Sendo assim, sustenta que a repetida alusão dos governos aos recorrentes obstáculos impostos pelos respectivos parlamentos e sua ação concreta acabaram constituindo um componente de primeira ordem no panorama político, estando na base das rupturas das promessas eleitorais.

Assim, os presidentes que escondem suas reais intenções e as modificam posteriormente podem ser caracterizados como não responsivos, pois, agem contra a opinião pública. Entretanto, esses mandatários podem estar atuando de acordo com o que acreditam ser o melhor para o seu eleitorado. Portanto, podem efetivamente estar representando sua *constituency*. As principais causas de violação dos mandatos conferidos pelo eleitorado aos seus representantes, segundo Stokes, são: 1) Conflitos de crença entre políticos e eleitores; 2) Eleições competitivas; 3) Incertezas sobre o voto; 4) Políticas públicas com efeitos incertos; 5) Partidos políticos recentes; 6) Governos com apoio de coalizões minoritárias.

⁵⁸ STOKES, S. *Mandates and democracy – neoliberalism by surprise in Latin America*, 2001: 6. (Tradução minha). *Governments that want nothing more than to promote the welfare of their constituents may sometimes not only renege on campaigns pronouncements, they may in fact dissimulate in campaigns and then switch to unpopular policies. But the fact that representative politicians may violate mandates should not induce complacency about the import of mandates to democracy. First, holding governments accountable is a tricky business, not always easy for voters to manage. Because it's a tricky, bad governments as well as good may be tempted to violate mandates. Second, the violation of mandates may indicate that voters are ill informed about the choices they and their county face. Ultimately they cannot make good choices unless they are well informed, and governments that mislead them about these choices may perpetuate misperceptions.*

⁵⁹ ALCÁNTARA SAEZ, M. *Governabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores*, 2004.

Reforma do Estado na América Latina

Segundo Conaghan e Malloy,⁶⁰ nenhuma outra palavra foi tão associada a *Estado* como *crise* ao longo da década de 1980, conhecida como *a década perdida*. As crises econômicas do final da década de 1970 coincidiram com o fim dos governos militares.

De acordo com Hofmeister,⁶¹ em todo o conjunto de reformas econômicas e políticas atravessadas pelos países da América Latina nos últimos anos, não é possível dissociar as transformações nos âmbitos político e administrativo à estabilidade monetária, ao controle inflacionário, a balança de pagamentos e nem ao poder de atração para investimentos externos. Nessa conjuntura, são observados alguns projetos que, atendendo as demandas contidas nas reformas de Estado, têm por objetivo reorganizar o universo tributário, fiscal, gestor, além da participação política representativa e a organização partidária. Para Diniz, o tema impõe:

Um diagnóstico acerca da crise de governabilidade que ciclicamente afetou diversos países latino-americanos, em decorrência não só das oscilações do mercado internacional, mas também do fracasso dos experimentos de estabilização econômica levados a efeito, a partir de meados dos anos 80. A percepção da ineficácia dos governos no tratamento de problemas críticos, como a inflação e o endividamento externo, gerou sentimentos de desconfiança e a perda de credibilidade das autoridades e instituições governamentais.⁶²

Para discutir a reforma do Estado no caso equatoriano, é fundamental compreender a dinâmica da implementação das reformas de mercado nos países da América Latina. Para que o *receituário* neoliberal fosse posto em prática, estes países optaram, em sua maioria, pela hipertrofia do Executivo, provocando o seu insulamento. Nas palavras de Diniz: *O ideal da burocracia insulada do escrutínio*

⁶⁰ CONAGHAN, C. e MALLOY, J. *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the Central Andes*, 1994.

⁶¹ HOFMEISTER, W. *Reformas políticas en America Latina*, 2004: 8.

⁶² DINIZ, E. *Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea*, 2001.

*público, ao aprisionar o Estado à meta inatingível de situar-se acima dos conflitos, termina por produzir mais irracionalidade.*⁶³

O principal desafio que se coloca, na visão de parte da literatura, é a conexão entre a reforma do Estado e a consolidação democrática. Qual desenho institucional seria mais adequado para essas novas realidades, as poliarquias latino-americanas? Como pensar os incentivos em direção às reformas do Estado no contexto de uma poliarquia? Diniz aponta que os preceitos do Consenso de Washington não podem *ser considerados sob um ponto de vista determinista como se fosse o resultado inexorável do processo de globalização, expressando a lógica inelutável da nova ordem mundial.*⁶⁴ Em sua visão, o aspecto político deve obrigatoriamente ser visto como relevante neste processo, ao contrário do que pensam muitos outros teóricos acerca do tema. É, grosso modo, a reivindicação para a arena da política de temas vistos anteriormente como exclusivos da teoria econômica.

Os desafios para a consolidação da democracia junto à implementação das reformas de mercados devem ser considerados. Isto ocorre devido aos *super-poderes* dados ao Executivo quando da implementação das reformas, expressos no controle da agenda, permitindo a formação de maiorias partidárias e controle do acesso a patronagem, dispondo assim de meios para ameaçar e impor sanções.

Desta maneira, Diniz afirma que a globalização não possui apenas efeitos unívocos na direção da modernidade, mas traz também conseqüências altamente desorganizadoras e desestruturadoras. Desse modo, existiria também um movimento oposto à integração, que operaria no sentido da fragmentação, da segmentação e da exclusão. Portanto, a autora afirma que a inserção na economia mundial não pode ser

⁶³ DINIZ, E. *Reforma do Estado, globalização e governabilidade. Uma releitura à luz da teoria democrática contemporânea*, 2003: 6.

⁶⁴ *Idem*: 2.

vista necessariamente como um jogo de soma positiva, no qual todos tenderiam a ganhar.⁶⁵

Nas palavras de Mirza,⁶⁶ o poder Executivo e particularmente a Presidência constituem o núcleo central de aplicação das políticas públicas, arbitradas por um conjunto de normas e orientações disputadas na arena política por uma multiplicidade de atores portadores de interesses diversos e contrapostos. A conciliação dessas forças, no entanto, não supõe necessariamente o consenso. Przeworski, por sua vez, ressalta a importância do desenho institucional para as novas poliarquias latino-americanas, salientando os aspectos políticos e sociais na implementação das reformas:

Instituições políticas bem desenhadas poderiam induzir os governos a se comprometerem acima de tudo com intervenções econômicas socialmente desejáveis, independentemente das suas motivações. Por isso é que, ao meu ver, a reforma do Estado não deveria orientar para limitar o papel do governo na economia, mas sim para melhor equipá-lo para exercer esse papel e para obrigá-lo a prestar contas aos cidadãos.⁶⁷

Para Conaghan e Malloy,⁶⁸ a redemocratização nos países andinos não conseguiu produzir esforços ousados no sentido da inovação institucional, trazendo, na verdade, uma espécie de *polimento* do presidencialismo e um *revival* dos sistemas multipartidários. Com o retorno da política convencional, todos os antigos problemas que atormentaram os sistemas políticos antes do período militar teriam se reafirmado, como a crise de representação, a falta de compromisso social, as relações entre poderes e o problema da legitimidade das instituições públicas. Todos estes se intensificaram com a profunda crise política que esses países enfrentaram nos últimos anos. Os autores afirmam que na maior parte dos países latino-americanos os

⁶⁵ DINIZ, E. *Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea*, 2001.

⁶⁶ MIRZA, C. A. *Movimientos Sociales y Sistemas Políticos en América Latina*, 2006.

⁶⁷ PRZEWORSKI, Adam. *Reforma do Estado – Responsabilidade política e intervenção econômica*, 1996: 19.

⁶⁸ CONAGHAN, C. & MALLOY, J. *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the Central Andes*, 1994.

presidentes receberam autorização dos respectivos Congressos a capacidade de legislar em situação de emergência, que acabou se tornando o expediente preferido para a implementação dos planos econômicos sem a devida discussão popular ou debate legislativo. Sendo assim, Diniz observa que o que ocorreu com a reforma do Estado na América Latina não teria sido propriamente o enfraquecimento do Estado, expressão que considera pouco elucidativa, mas sim o fortalecimento desproporcional do Executivo, em razão da concentração de poder decisório nessa instância, cada vez mais controlada pela alta tecnocracia, o que enfraqueceu os suportes institucionais da democracia.⁶⁹

Nesse novo contexto, a autora afirma que governabilidade e governança devem ser utilizados como conceitos complementares, uma vez que são aspectos distintos, porém interligados da ação estatal. Sendo assim:

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade. Nesse sentido, as variações dos graus de governabilidade sofrem o impacto das características gerais do sistema político, como a forma de governo (se parlamentarista ou presidencialista), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria entre Executivo e Legislativo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras características. Não há, porém, fórmulas mágicas para assegurar níveis ótimos de governabilidade. Governança, por outro lado, na acepção aqui utilizada, diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses, fortalecendo os mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes. Governança refere-se, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental.⁷⁰

⁶⁹ DINIZ, E. *Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea*, 2001.

⁷⁰ *Idem*.

Movimentos Sociais

A última seção desse capítulo teórico diz respeito à conceituação teórica dos movimentos sociais, onde realizo, como nas seções anteriores, um breve histórico e a análise da discussão contemporânea do tema em questão, fazendo especial menção a grande importância tomada pelos movimentos sociais de caráter étnico e da formação de partidos étnicos para definição da governabilidade nos países andinos, que corresponde, na realidade, na transformação de um movimento social em um ator político proeminente, dotado de relevante poder de veto. Utilizo as definições de Touraine, Garretón e Mirza para o conceito de movimento social. A discussão sobre a formação dos partidos étnicos, por sua vez, está referenciada na obra de Van Cott. Nesse contexto, o caso do Equador é paradigmático, já que o país possui a maior e mais estruturada organização indígena das Américas, a Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (Conaie), criada em 1986, e que cerca de dez anos depois estruturou um partido exclusivamente étnico, o Movimento *Pachakutik*.

Durante as décadas de 1970 e 1980, as obras de Touraine sobre os movimentos sociais, em especial as obras referentes aos movimentos sociais latino-americanos, serviram de marco teórico para grande parte da literatura posterior. Nessas obras, o autor analisa os movimentos sociais e suas relações com os sistemas políticos, colocando como objeto central a análise da ação social coletiva. Para ele, democracia e movimentos sociais estão intrinsecamente ligados, já que os últimos não podem existir sem a primeira. Assim, ao aprofundar seu enfoque e concepções de democracia, advoga por uma *democracia cultural*, que pudesse efetivamente defender a autonomia e identidade dos movimentos sociais.

O sociólogo Garretón analisa as transformações das matrizes sociopolíticas da sociedade, como também o surgimento de novas formas de ação coletiva, a rotação e translação de seus eixos de evolução e, conseqüentemente, a emergência de novos

padrões epistemológicos. Define movimentos sociais como ações coletivas relativamente estáveis e com um nível mínimo de organização, orientados para a transformação ou conservação da sociedade ou de alguma de suas esferas. Em suas palavras:

Em geral sempre combinam a referência a um certo princípio de globalidade com uma referência a uma identidade particular. O grau de corporativismo e o de orientação política varia para cada movimento social. Esta referência a um princípio de ação deve distinguir-se do nível de orientação da ação coletiva que poderia estar conformada pelas interações pessoais, o contexto organizativo, o marco institucional ou as regras do jogo, e a problemática sócio-histórica da sociedade.⁷¹

A hipótese central do teórico mencionado sustenta que a decomposição da matriz sociopolítica influiu de maneira decisiva para modificar a natureza do movimento social e também para ressignificar os novos eixos de ação coletiva e conflito social. O autor distingue Movimento Social –singular- e movimentos sociais - plural-, definindo os pólos entre os quais oscilam as diversas teorias sobre o tema. De um lado, o Movimento Social estaria *orientado ao nível histórico-estrutural de uma determinada sociedade e definindo seu conceito central*. Por outro, os movimentos sociais seriam atores concretos que se movem nos campos da vida e das instrumentalidades, organizacional e institucional.

De acordo com Mirza, a ação dos movimentos sociais latino-americanos pode ser resumida em uma idéia central: com o fim do período autoritário e o retorno da democracia, novas expectativas são criadas e esperadas pelos cidadãos que, depois de sofrerem com a repressão das ditaduras em quase toda a região, aspiravam aos direitos inerentes de uma democracia livre, com a melhoria nas condições de vida, após décadas de pobreza e desigualdade social. Contudo, a classe política não conseguiu corresponder a essas demandas da maneira esperada. Como resultado, os cidadãos passaram a não acreditar no modelo de representação tradicional dos

⁷¹ MIRZA, C. A. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina*, 2006: 53. (Tradução minha).

partidos políticos e, por extensão, na democracia como sistema. *Assim, se manifestaram em sucessivos levantamientos os indígenas; em piquetes e marchas, os desempregados; em ocupações de terra e mobilizações, os sem-terra; em greves, bloqueio de vias e manifestações nas ruas, os trabalhadores e camponeses.*⁷²

Conseqüentemente, o povo teria se convertido em sujeito social, um sujeito coletivo que demandava muito mais do que ser apenas escutado, mas exigia mudanças profundas nas estruturas da sociedade. Ao mesmo tempo em que as tradicionais formas de fazer política eram questionadas, uma dinâmica completamente nova de vinculação com o Estado foi desenvolvida. Assim:

Os velhos movimentos sociais se debilitam, perdem intensidade e luminosidade, ainda que não feneçam. Os novos emergem da desolação e da impotência, se erguem novos sujeitos sociais no amanhecer da pós-modernidade. Ambos coexistem, todos coabitam as lojas povoadas ainda férteis para a busca de sonhos e utopias.⁷³

Para Mirza, a grande maioria dos partidos políticos tradicionais demonstrou a incapacidade para assumir a condução eficaz do processo de reconstrução do Estado com o fim do período autoritário. No caso específico do Equador, o autor chama atenção para a fragmentação do sistema partidário em várias legendas. De maneira análoga, parte da teoria credita a emergência dos novos movimentos sociais ao enfraquecimento do protagonismo da classe operária e de suas organizações, bem como a relevância que tomaram outras problemáticas, como a exclusão histórica dos povos indígenas, o papel da mulher na sociedade, a degradação do meio-ambiente, entre outras questões. Portanto, os novos movimentos sociais latino-americanos

⁷² *Idem*: 13. (Tradução minha). *Así se manifestaron en sucesivos levantamientos los indígenas; en piquetes y marchas, los desocupados; en ocupaciones de tierra y movilizaciones, los sien tierra; en paros, cortes de ruta y manifestaciones callejeras, los trabajadores y campesinos.*

⁷³ *Ibidem*: 13. (Tradução minha). *Los viejos movimientos sociales se debilitan, pierden intensidad y luminosidad, aunque no fenecen. Los nuevos emergen de la desolación y de la impotencia, se yerguen nuevos sujetos sociales en el alba de la posmodernidad. Ambos coexisten, todos cohabitan las tiendas pobladas aún fértiles para la búsqueda de sueños y utopias.*

configuraram novos eixos do conflito social. Por isso, necessitam de um estudo cuidadoso de suas estratégias e formas de luta, de suas demandas e interpelações, suas vitórias e conquistas sociais.⁷⁴

Esse tipo de desenvolvimento teórico percebe os novos movimentos sociais como fundamentais para a reconstrução de um modelo democrático mais inclusivo que possa ir além da democracia representativa tal como é executada atualmente. Os anseios de Dahl sobre inclusividade estão presentes com força nesse argumento. Desta forma:

Partidos políticos, movimentos sociais, atores sociais, todos estão estreitamente envolvidos na construção e na manutenção do delicado equilíbrio democrático. A repartição do poder em uma democracia representativa não é um ato único que se execute no dia seguintes as eleições, mas o produto de uma interação permanente cuja correlação de forças depende de fatores econômicos, políticos e sócio-culturais.⁷⁵

As variações dessa correlação de forças serão distribuídas segundo a posição de controle e manejo de recursos estratégicos -econômicos, institucionais, simbólicos, políticos-, pela capacidade de articulação entre os atores e seus veículos de comunicação interna e externa, pelo apoio dos cidadãos e pelo grau de legitimidade acumulado. As alianças de classe e setores sociais, nesse sentido, se manifestam nas articulações entre os movimentos sociais e os partidos políticos.

Tal realidade supõe uma mudança nas relações entre as populações indígenas, o Estado e o resto da sociedade, motivado por diversos fatores, tanto no nível nacional como internacional. Ao falar sobre o caso equatoriano, Nieves Zuñiga⁷⁶ afirma que a partir da negação da identidade cultural diferente das estruturas tradicionais ou ainda da recuperação de sua identidade originária, o movimento indígena do Equador propõe a criação de um Estado multicultural. Nesse sentido, a *Conaie* tem como sua principal

⁷⁴ MIRZA, C. A. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina*, 2006: 221.

⁷⁵ *Idem*: 44. (Tradução minha).

⁷⁶ NIEVES ZUÑIGA GARCIA, F. *Emergencia del movimiento indígena in América Latina*, 2004.

proposta a criação de um *Estado plurinacional* por meio do consenso, com vias a estabelecer uma sociedade mais democrática e inclusiva.

Formação dos partidos étnicos

Utilizo as formulações de Van Cott como guia em relação à formação de partidos étnicos e seus desdobramentos. O primeiro passo dessa seção, no entanto, é a referência da definição de população indígena utilizada pela Organização das Nações Unidas.⁷⁷ Já a definição⁷⁸ de Van Cott para partido étnico é:

Organizações autorizadas a competirem eleitoralmente, cujos líderes e membros se identificam como pertencentes a um grupo étnico não dominante, e cuja plataforma eleitoral inclua entre suas demandas centrais programas de natureza étnica ou cultural.⁷⁹

A autora apresenta algumas circunstâncias específicas que levaram a criação de partidos políticos de caráter étnico em alguns países da América Latina. Uma das principais razões seria o histórico negativo de aproveitamento, manipulação, traição e exploração por parte dos partidos tradicionais em relação à população indígena. Dessa maneira, quando os movimentos indígenas realizaram alianças com partidos de esquerda, na verdade perderam poder de decisão e não foram capazes de conseguir

⁷⁷ VAN COTT, D. L. *From movements to parties in Latin America*, 2005: 10. *Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, considered themselves distinct from others sectors of the societies now prevailing on those territories, or parts of them. They form at present nondominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions an legal systems*

⁷⁸ Em sua definição, Van Cott também inclui partidos que incorporaram candidatos não indígenas ou formaram alianças com partidos tradicionais ou movimentos sociais, desde que pelo menos metade das lideranças partidárias possua identidade ligada às demandas indígenas. Da mesma forma, a homogeneidade étnica dos membros e das demandas pode variar muito de região, como é o caso do partido indígena do Equador, uma fusão de três diferentes regiões com pleitos nem sempre semelhantes.

⁷⁹ VAN COTT, D. L. *From movements to parties in Latin America*, 2005: 3. (Tradução minha). *Organizations authorized to compete in elections, the majority of those leaders and members identify themselves as belonging to a nondominant ethnic group, and whose electoral platform includes among its central demands programs of an ethnic or cultural nature.*

um número suficiente de militantes ou mesmo de candidaturas satisfatórias, ficando sempre em segundo plano no interior do próprio partido. Conseqüentemente, os partidos acabavam abandonando as questões étnicas após as eleições e exigiam que os candidatos recém eleitos de origem indígena mantivessem primeiro sua lealdade ao partido em detrimento às organizações sociais que eram provenientes.

Nesse contexto, as lideranças indígenas, percebendo a necessidade da obtenção de cadeiras próprias no parlamento para a luta por suas demandas, decidiram pela formação de partidos étnicos, mesmo em países onde as condições eram adversas. Entretanto, em todos os casos, os partidos indígenas não foram vistos como única alternativa de luta política, com a manutenção das mobilizações e paralisações de outrora pelos movimentos sociais.

Segundo a autora, a decisão de formar um partido étnico e a habilidade para obter recursos suficientes para seu registro depende de uma série de fatores diretamente relacionados com a força e os recursos disponíveis pelos movimentos sociais indígenas. Inicialmente, estas organizações difundem a idéia da formação de um partido étnico em distritos específicos onde possuem maioria e significativa lealdade do eleitorado. Em seguida, um grande número de assinaturas em um determinado distrito aumenta significativamente as chances de obtenção do número mínimo de assinaturas para o registro do partido. O próximo passo é a extensão das atividades rumo a arena eleitoral, após a segurança de já contarem com um expressivo apoio da população e dos movimentos sociais, que são na verdade sua sustentação.

Dessa maneira, Van Cott afirma que as variáveis institucionais mais importantes para a formação de partidos étnicos são as melhorias no acesso a

candidaturas,⁸⁰ descentralização e reserva de cadeiras para representantes indígenas no parlamento.

Freidenberg⁸¹ sustenta que a discussão do processo de integração de forças sociais supõe pensar um sistema que ainda não terminou sua constituição, no que poderia ser considerado uma comunidade política em um processo de modernização. Significa dizer que em alguns países, como no caso do Equador, o Estado e a nação continuam a definir-se, as divisões sociais não são dinâmicas, uma vez que existem setores que originariamente não foram incluídos pelo Estado. Assim, afirma a autora, uma divisão pode passar muito tempo sem ser manifestada no cenário político sem, contudo, deixar de existir. Desta maneira, Freidenberg sustenta que a análise dessas questões se traduz politicamente em organizações -partidos políticos, por exemplo- ou em comportamentos -modos alternativos de ação política- passando a ser percebida e incorporada como um conflito central na sociedade e no sistema político.

Dessa maneira, afirma a autora, com a formação do *Pachakutik* ocorre a tradução de *linhas de tensão étnicas* ao nível das organizações políticas. Desta maneira, o conflito passa a ser não só no nível social, mas também a estruturar o sistema de partidos.

Contudo, a proporcionalidade entre a porcentagem de população indígena em um país latino-americano e o sucesso de um partido étnico não é uma relação necessariamente correta. Van Cott sustenta que a formação dos partidos étnicos não é o resultado apenas da redemocratização dos anos 1970 e 1980, uma vez que praticamente todos os países latino-americanos passaram por este processo e nem todos conseguiram formar partidos étnicos de sucesso. O mesmo argumento pode ser

⁸⁰ De acordo com Van Cott: *Where the high signatures requirements or financial penalties for poor electoral performance exist, new, small parties are less likely to achieve registration. In three of the four cases where parties formed (Colombia, Ecuador, Venezuela) ballot access improved immediately prior to the formation of ethnic parties. Improved ballot access enabled social movements not willing to or able to construct formal political party organizations to compete in elections.* (Van Cott, *From movements to parties in Latin America*: 214.

⁸¹ FREIDENBERG, F. *Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador*,

utilizado em relação ao colapso do sistema partidário ou da forma de representação política calcada nos partidos tradicionais, já que, do mesmo modo, nem todos os países que passaram por um grande declínio em seu sistema partidário não conseguiram estruturar necessariamente um partido étnico de relativo sucesso, que é o caso do Peru, por exemplo.

Capítulo 2

Histórico do Equador

O objetivo deste capítulo é realizar um breve histórico dos principais acontecimentos políticos e econômicos ocorridos no Equador após a redemocratização do país, em 1979, período de sucessivas tentativas de reformas, sendo elas políticas, institucionais e econômicas, na direção da implementação das reformas de mercado e das reformas do Estado. O capítulo está dividido em duas partes. A primeira inicia-se com o advento da redemocratização, ocorrida em 1979, até o ano da eleição de Abdalá Bucaram e ponto de partida da dissertação, em 1996. Já a segunda parte corresponde ao período analisado na dissertação, do início do governo de Bucaram, em 1996, ao fim da administração de Alfredo Palácio, em 2006.

A meu ver, configura-se indispensável uma breve descrição desses acontecimentos, decisivos para as sucessivas crises econômicas e de governabilidade enfrentadas pelo país a partir de deste período. Eventualmente, retornarei a episódios anteriores a estas datas, para o melhor entendimento de alguma questão. Da mesma forma gostaria de esclarecer que a maior parte dos dados referentes aos anos entre 1979 e 1996 foi coletada em fontes secundárias, principalmente em publicações sobre o período. Já em relação à segunda seção, de 1996 a 2006, grande parte das informações foram obtidas através de bancos de dados internacionais, como Keesings, Latin American Database - LADB e principalmente do Banco de Dados do Observatório Político Sul-Americano - OPSA, do ano 2000 em diante, além das já citadas publicações sobre o período. Foi de excepcional importância também a realização de algumas entrevistas, como a que realizei com Rosalia Arteaga, ex-presidente do Equador por um breve período em 1996, com o embaixador do Equador no Brasil, Eduardo Mora-

Anda, e principalmente com o estimulante debate com Ary Quintella, diplomata de carreira do Itamaraty.

Para melhor compreensão, o capítulo foi dividido pelo período constitucional que cada presidente equatoriano esteve no poder.

Histórico recente do Equador - até 1996

O Equador possui longa herança histórica de subdesenvolvimento, muito semelhante à de seus países vizinhos na região andina, uma das áreas de maior pobreza e instabilidade crônica da América do Sul. A partir dos anos 1980, a implementação das chamadas reformas de mercado, que a princípio trariam maior inclusão e estabilidade, não foram capazes de cumprir boa parte de suas promessas, aprofundando ainda mais a desigualdade social e a pobreza da região.

Os países andinos, de um modo geral, passaram por um histórico semelhante de instabilidade e reformas políticas e econômicas ao longo das últimas três décadas. Dentre as similitudes entre esses países, podemos citar, por exemplo, a dependência em relação ao petróleo, a instabilidade, o surgimento de novos movimentos sociais de caráter majoritariamente étnicos e anti-sistêmicos, além das sucessivas tentativas de reformas constitucionais. Essas discussões trazem novos valores para a política e a democracia, ao mesmo tempo em que reconfiguram outros já tradicionais. De acordo com Marcelo Coutinho:

Em alguma medida toda a região andina se ressentiu de um desequilíbrio institucional provocado pela polarização de forças, cujo resultado são crises periódicas, enfraquecimento de governos, recrudescimento de regimes, falta de regras claras de convivência, enfim, um clima de intranquilidade e tensão permanente que obstaculiza a ordem democrática ao mesmo tempo em que revela sua centralidade.¹

Segundo Coutinho, o momento de mudança política experimentado pelas democracias andinas não está terminado, com sérios questionamentos acerca da

¹ COUTINHO, M. *Democracias andinas: chegando tarde à festa*, 2006.

construção de um modelo viável e inclusivo, principalmente devido as suas dificuldades de realização. Estas passam, por exemplo, pelas demandas de maior inclusão de populações historicamente marginalizadas e os desafios impostos pelo neoliberalismo, sem contar com o já citado histórico de exploração e subdesenvolvimento.

De acordo com a literatura, o discurso de modernização do Estado e da sociedade, assim como o do desenvolvimento econômico, foram dominantes nos últimos cinquenta anos no Equador. Segundo César Montufár, três propostas políticas disputaram esta dinâmica desde então: a versão tecnocrática-oligárquica representada pelo governo de Galo Plaza - 1948-1952; a versão populista de Velasco Ibarra e Assad Bucaram - com grande influência sobre todo o período seguinte; e a versão tecnocrática-autoritária dos governos militares das décadas de 1960 e 1970. De um modo geral, as três propostas se assemelham intelectualmente com as práticas e teorias contemporâneas adotadas nos outros países da América do Sul, como no caso do desenvolvimentismo dos anos 1950 e 1960 e a posterior onda de ditaduras militares que dominou a grande maioria dos países do continente nos anos 1960 e 1970.²

Ao longo desses anos o país foi comandado por alguns grupos de interesse³ que formavam a elite do poder, variando entre os grandes proprietários de terra, que muitas vezes usavam a força e o prestígio a seu favor - tal qual os *coronéis* brasileiros-

² Ainda que alguns países, como o Chile, só tenham retornado à democracia nos anos 1990. Em 1972, um golpe militar derrubou o regime de José María Velasco Ibarra. O novo governo utilizou a riqueza do petróleo e a concessão de empréstimos estrangeiros para custear seus programas de industrialização, reforma agrária, e de subsídios para consumidores urbanos.

³ Na teoria dos grupos, todos os recursos são tratados como equivalentes e passíveis de troca, assim como toda interação entre grupos também é tratada como equivalente, em razão do termo empregado que designa boa parte dessa interação: coalizão, que significaria atitudes compartilhadas, tanto internas quanto externas ao grupo. O equilíbrio do sistema, de extrema importância, é mantido pela necessidade de coalizões majoritárias, que são muito difíceis de serem criadas. Isto ocorre também porque não existiria uma única elite, mas um sistema com vários centros, onde estes estão em constante conflito e barganha entre si. Para maiores detalhes, ver: OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*, 1999; e LOWY, T. *American business, public policies, case studies and political theory*, 1964.

e os grandes agroexportadores, principalmente de banana, que possuíam grande capital político no país e os já citados militares. Contudo, esses grupos tinham visões distintas do que deveria ser efetivamente realizado no país. Este constante desencontro acabou derivando em uma espécie de mistura de projetos, que não tinha uma forma única e consistente. De um lado, os militares defendiam a grande participação do aparelho estatal em todas as decisões do país; do outro, os setores ligados à agricultura e ao comércio desejavam um modelo econômico mais flexível, de origem liberal. De acordo com Villa:

Desse embate nasceu uma solução de compromisso que prevaleceu a visão do Estado como ente do desenvolvimento nacional. Porém ao refletir sobre a ampla influência dos grupos terratenentes e agroexportadores nas instâncias de decisão, os grupos militares no poder consentiram na transferência de imensos recursos e subsídios ao setor privado, o que estimulou em uma conjuntura favorecida, a partir dos anos 1970, devido a elevação dos preços internacionais do petróleo, a altíssima concentração de renda favorável a esses grupos e a exclusão social dos setores menos favorecidos – fato, aliás, consistente com o baixo grau de participação e representação no sistema político equatoriano dos setores sociais excluídos.⁴

O recente período democrático equatoriano inicia-se através de uma transição negociada entre os militares e as forças civis, relativamente semelhante ao mesmo processo ocorrido no Brasil alguns anos depois. Poucos meses após a queda da ditadura realizou-se uma consulta popular para a aprovação de uma nova Constituição para o país. Segundo o ex-presidente Osvaldo Hurtado, a nova ordem *seria a expressão do ocaso do antigo Equador e dos partidos liberal e conservador, bem como significaria também o fim do populismo no país* - contudo, como mostrarei mais tarde, essa afirmação não obteve eco na realidade.

O retorno da democracia ao Equador transformou o país no pioneiro da região, precipitando na América Latina o que Huntington chamou de *terceira onda de democratização no mundo moderno*. De fato, como define a literatura de transição e

⁴ VILLA, R. *O sistema político equatoriano: continuidades da velha política através da moderna política*, 2004: 123.

consolidação democrática, o novo regime conseguiu lograr instituições regulares e uma constituição majoritariamente acatada, já que as novas autoridades políticas conseguiram impor sua supremacia aos grupos militares que anteriormente detinham o controle do aparelho estatal.

Esse momento permitiu o nascimento de um sistema partidário diversificado no país, sendo os principais: na direita conservadora, o Partido Social Cristão - PSC, na centro-esquerda, a Esquerda Democrática - ID e a Democracia Popular - DP, e o que se convencionou chamar de *novo populismo*, presente na Concentração das Forças Populares - CFP. O momento também foi de mudanças na área econômica, com o enfraquecimento das exportações de banana e a consolidação da atividade petrolífera como a principal fonte de divisas para o país.

Da mesma maneira que em outros países da América Latina, a crise econômica dos anos 1980 abateu profundamente a sociedade equatoriana, que viveu uma boa década anterior, em razão dos altos preços do petróleo no mercado internacional. Neste cenário, as elites empresariais e rurais clamaram pelo socorro do governo, que interveio a seu favor, aumentando ainda mais a dívida pública do país.⁵

O primeiro presidente eleito após o fim da ditadura foi Jaime Roldós, da Concentração das Forças Populares - CFP, caracterizado como um político populista com discurso reformista, que abarcava, por exemplo, a necessidade de uma reforma agrária para o país e de mecanismos institucionalizados de incorporação de populações excluídas. Seu governo durou pouco mais de dois anos, já que Roldós faleceu em um acidente de helicóptero em 1981, considerado por muitos como um atentado. Com sua morte, as reformas que vinham sendo desenhadas para o país foram paralisadas.

⁵ Portanto, ao mesmo tempo em que se pretendia a implementação de um Estado liberal, a ação política seguia, muitas vezes, o caminho contrário. Tal modelo, desta forma, se mostrava incapaz de resolver conflitos e principalmente de incluir parte da população, como pretendido inicialmente. O que pretendo sustentar é a peculiaridade da implementação política e econômica das doutrinas liberais (ou neoliberais) no Equador, como será visto mais especificamente nas próximas seções.

Foi substituído por Osvaldo Hurtado, da Democracia Popular – DP, que, de acordo com a literatura, não teria conseguido dar prosseguimento às reformas iniciadas por seu antecessor. Na área econômica, lançou um plano malsucedido que aumentou consideravelmente a inflação do país - que chegou a 63% ao ano em 1982, diminuindo o poder de compra dos equatorianos. A base parlamentar que apoiava Roldós rachou e o novo presidente perdeu a maioria no Congresso, já que a CFP e a ID entraram para a oposição.

Com a redemocratização as expectativas das populações historicamente marginalizadas do país aumentaram. Paralelamente, seus canais de expressão também, tanto na forma de partidos políticos como principalmente na de movimentos sociais. Contudo, afirma Rafael Villa, com o fracasso dos governos de Roldós e Hurtado em iniciativas de inclusão e de redistribuição de renda, parte do entusiasmo com a democracia teria diminuído, influenciando diretamente no resultado das eleições seguintes, com a vitória de um candidato assumidamente conservador, León Febres Cordeiro, do Partido Social Cristão - PSC.

Febres Cordeiro exerceu a presidência do país de 1984 a 1988 e seu governo ficou conhecido pelo aprofundamento das reformas econômicas. Entretanto, suas medidas não foram capazes de reduzir a inflação, além de terem ocasionado reservas monetárias negativas de US\$ 330 milhões de dólares, um déficit fiscal equivalente a 17,1% do PIB, dívida externa de US\$ 11 bilhões de dólares e 15% de desemprego na população economicamente ativa, além de centenas de obras públicas paralisadas.

O governo Febres Cordeiro é lembrado como o período mais autoritário na histórica política recente do país, desde a redemocratização. O presidente entrou em conflito com todas as instituições democráticas que discordassem de seu governo, entre elas o Parlamento, a Corte de Justiça, o Tribunal Constitucional e as Forças Armadas. A situação chegou ao seu auge quando um grupo de oficiais chegou a

seqüestrar Febres Cordeiro em 1986. Sua gestão ficou marcada também pela crise institucional entre o Legislativo e as Forças Armadas. De acordo com Villa:

A vitória de León Febres Cordeiro significou não só a reemergência do poder político da velha oligarquia dos grupos econômicos de Guayaquil e da serra, mas também, o exercício autoritário, paradoxalmente legitimado pelo voto popular, de um poder arbitrário que colocou em risco a institucionalidade democrática e as garantias dos direitos individuais e coletivos consagrados na Constituição de 1979.⁶

Como discutido no capítulo anterior, o hiperpresidencialismo é uma das marcas da região. No entanto, as decisões autoritárias de Febres Cordeiro muitas vezes ultrapassaram os limites da ação no campo institucional, configurando uma ameaça ao bom andamento do regime democrático. A maior prova foi o seqüestro do presidente, com a ação extra-institucional de um grupo de agentes do Estado – os oficiais militares. O conceito de *escala de promessas* de Sartori ajuda a pensar a situação, a partir da análise das forças políticas distantes do centro, que constituem relevante fator de instabilidade. Deste modo, ainda que tenha chegado ao fim, o governo do líder do PSC teve que superar grandes desafios à sua governabilidade.

Com o término do governo de Febres Cordeiro, os equatorianos decidiram novamente modificar os rumos da política no país, elegendo o social democrata Rodrigo Borja, da Esquerda Democrática - ID, para o período de 1988 a 1992. Seu principal objetivo seria retomar a institucionalização do país, reconstruindo as bases que foram minadas no governo de seu antecessor.

Em relação a reinstitucionalização, analistas afirmam que a nova gestão conseguiu ao menos restabelecer o marco anterior a Febres Cordeiro. Borja contava com a maioria no Congresso e controlava os tribunais e os governos estaduais.⁷ No entanto, na área econômica, suas principais metas ainda eram as mesmas dos

⁶ VILLA, R. *O sistema político equatoriano: continuidades da velha política através da moderna política*, 2004: 130.

⁷ Como será explicado melhor no terceiro capítulo, as cortes judiciais do Equador são politizadas, bem como o Executivo tem a prerrogativa e indicar os governadores das províncias.

governos anteriores: o ajuste macroeconômico e o controle da inflação, seguindo as orientações do denominado *Consenso de Washington*. Neste caminho, o Executivo iniciou a renegociação da dívida externa do país com os credores privados internacionais, bem como com organismos financeiros multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial, buscando a obtenção de novas linhas de crédito condicionadas a uma série de compromissos já conhecidos. O Equador, tal qual seus vizinhos da América Latina, seguia os mesmos caminhos na área econômica e, conseqüentemente, na área política também.⁸ Refletindo a partir de autores como Diniz,⁹ Mirza¹⁰, Conaghan e Malloy,¹¹ os preceitos do *Consenso de Washington* não deveriam ter sido considerados o resultado inexorável do processo de globalização, já que ocasionaram também conseqüências que desarticularam a organização do país

Desse modo, o presidente também teve sua atuação na área política condicionada, já que o desenho das instituições que estavam sendo reconstruídas no país deveria seguir os padrões negociados nos acordos financeiros, que exigiam cada vez menor participação do Estado nos rumos do país. Assim, a política de inserção social das populações historicamente marginalizadas, que deveria ser implementada através do Estado, foi mais uma vez desconsiderada, aumentando a exclusão no país. Apesar da adoção dessas medidas, a inflação não diminuía, o que levou o presidente a decretar a moratória com a banca privada internacional, devido a total falta de capacidade de pagamento. Nas palavras de Alberto Acosta, paradoxalmente, *com os*

⁸ Afirma Rafael Villa: *Em outras palavras, a reinserção equatoriana passava pela aceitação das cláusulas condicionais de natureza liberal: desregulamentação da economia, abertura alfandegária e ajuste fiscal.*

⁹ DINIZ, E. *Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea*, 2001.

¹⁰ MIRZA, C. A. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina*, 2006.

¹¹ CONAGHAN, C. & MALLOY, J. *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the Central Andes*, 1994.

*social-democratas chegou-se a um nível mais profundo nesta nova época fundomonetarista.*¹²

No plano internacional, Rodrigo Borja não conseguiu se diferenciar muito de seus antecessores, com a continuação da política de alinhamento com os Estados Unidos. Villa indica com um claro sinal dessa escolha quando do lançamento da *Iniciativa para as Américas* pelo então presidente norte-americano George Bush, em 1990, o Equador foi o primeiro país a aceitar e demonstrar explicitamente seu apoio à iniciativa.

O próximo presidente do Equador, para o período de 1992 a 1996, seria Sixto Durán Ballén, considerado representante da velha elite oligárquica do país e oriundo do PSC de Febres Cordeiro, com quem se desentendeu, lançando como dissidência o Partido de Unidade Republicana - PUR, no qual foi eleito. Com a vitória de Durán Ballén, o Equador novamente retorna a administração de um presidente assumidamente conservador, mantendo a tradição de alternância de poder entre os partidos de centro-esquerda moderada e o conservadorismo da direita oligárquica, garantindo assim um dos pressupostos para a poliarquia de Dahl: a alternância de poder.¹³

Com o objetivo de facilitar suas ações, Durán Ballén teria feito uma espécie de retorno aos tempos de Febres Cordeiro na área institucional, com a concentração extrema de poder nas mãos do Executivo. Contudo, diferentemente de seu antigo

¹² ACOSTA, A. *Breve história econômica do Equador*, 2006: 19.

¹³ Desde 1979, a orientação ideológica dos mandatários do país gravita entre a direita e a esquerda, cada um utilizando os pontos fracos de seu oponente para sua vitória, mas não conseguindo a obtenção de êxitos na confecção de políticas públicas de inclusão. Até 1996, e mesmo depois, é interessante perceber que a democracia equatoriana contém uma das características principais da poliarquia de Dahl: a alternância de partidos e de forças políticas no poder. Desde a redemocratização, nenhum partido conseguiu eleger mais de um presidente. Sustento ainda que neste período, houve inclusive a alternância de elites e grupos políticos no poder, o que, no caso, acabou originando administrações com projetos políticos concorrentes, de modo que praticamente não houve continuidade entre esses governos. Muito pelo contrário, a cada novo mandato, novas diretrizes eram tomadas e as antigas deixadas de lado, inclusive com o reaparelhamento da burocracia do país, por meio da indicação de funcionários fiéis ao novo regime.

companheiro de partido, a estratégia adotada pelo novo presidente foi a realização de plebiscitos para a legitimação de suas aspirações centralizadoras. Na área econômica, como já era esperado, o novo mandatário prosseguiu com a agenda liberal dos governos anteriores, inclusive com a manutenção dos mesmos quadros, o que imediatamente remete ao conceito de *insulamento burocrático* discutido por Diniz.¹⁴ O funcionalismo público, mentor de cerca de 40% das greves no país, foi um dos principais alvos das novas medidas, através da redução dos gastos públicos com pessoal e pela afirmação da política de privatizações. No entanto, a diminuição da presença do Estado na vida pública equatoriana não significou sua substituição por entes privados.

Para Villa, a ação dos movimentos sociais foi o principal entrave ao aprofundamento das reformas de mercado na gestão de Durán Ballén, que foi o último presidente do Equador a completar os quatro anos de mandato presidencial. Além do socorro a banca privada do país, as privatizações e o ajuste macroeconômico, o então governante desvalorizou o Sucre, a moeda nacional, em 35%.

Retomando Conaghan e Malloy,¹⁵ é possível afirmar que a redemocratização nos países andinos não conseguiu produzir esforços ousados no sentido da inovação institucional, trazendo, na verdade, uma espécie de *polimento* do presidencialismo e um *revival* dos sistemas multipartidários.

¹⁴ DINIZ, E. *Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea*, 2001. De um modo geral, uma das poucas áreas estáveis no Equador foi a relativa condução das políticas econômicas neoliberais ao longo dos sucessivos governos. Buscando o aprofundamento desta agenda, o discurso corrente utilizado nos outros países da América Latina de *reforma e modernização do Estado* foi a maneira encontrada para a implementação de novas medidas.

¹⁵ CONAGHAN, C. & MALLOY, J. *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the Central Andes*, 1994.

Histórico do Equador no período analisado.

Como destacado anteriormente, a sociedade equatoriana atravessou profundas transformações na sua estrutura social, tanto do ponto de vista da distribuição de renda, quanto dos mecanismos de organização da ação coletiva. É possível dizer que a segunda metade dos anos 90 é o ponto culminante desse processo, com efeitos até os dias atuais, onde nenhum presidente conseguiu concluir o mandato de quatro anos. Abdalá Bucaram Ortiz, presidente eleito em 1996, permaneceu apenas 186 dias no cargo; Jamil Mahuad Witt, eleito em 1998, apenas um ano e meio; e Lúcio Gutiérrez Borbúa, eleito presidente em 2002, ficou por dois anos e quatro meses.

Ao mesmo tempo, os três últimos presidentes coincidiram numa agenda mais sintonizada com as reformas neoliberais, com ênfase na liberalização dos preços dos serviços públicos e dos derivados do petróleo. As principais questões de disputas entre os grupos políticos e partidários envolveram, basicamente, as sucessivas tentativas de aplicação das políticas de ajuste estrutural propugnadas pelas agências financeiras internacionais como condição para obtenção de novas linhas de crédito e renegociação de dívidas. Essas medidas têm recomendado uma reforma tributária que suprime os subsídios estatais para agricultura, combustíveis e gás de cozinha, elevando a carga tributária e produzindo inflação. Outra questão principal foi o constante atrito entre o Executivo e os outros poderes do país, respectivamente Legislativo e Judiciário, principalmente nas questões relacionadas a reformas política e modernização do Estado.

O que se pretende apontar é a existência de uma forte polarização entre os atores na sociedade equatoriana, com forte tendência de paralisia decisória.¹⁶ Por um lado, há uma grande pressão externa, especialmente das agências credoras da dívida,

¹⁶ O conceito de *paralisia decisória* de Wanderley Guilherme dos Santos será mais bem explorado no terceiro capítulo da dissertação, que discorre sobre as relações entre poderes no Equador.

para que os governos equatorianos implementem medidas de restrição fiscal, liberalização dos mercados e uso da renda do principal ativo do país –o petróleo- para renegociação de crédito; de outro, há um conjunto amplo de atores sociais, especialmente indígenas, que já sofreram com a elevação do custo de vida em razão das privatizações, desregulamentação corporativista e fim dos subsídios da primeira fase de reformas neoliberais dos anos 80, e que empregam meios de mobilização direta como tática de barganha para impedir o aprofundamento das reformas *estruturais* exigidas pelos credores externos. Diante do expressivo montante da dívida e do seu peso no orçamento público, mitigando investimentos sociais, consolidou-se uma situação de intolerância política mútua.

Dentro desse quadro, serão destacados os exemplos de mudança programática efetuados pelos últimos presidentes equatorianos, com a utilização do conceito de *policy switch*,¹⁷ o que acabou por acirrar ainda mais intensamente essa polarização, contribuindo para a instabilidade política do país. Dessa forma, como será visto, a instabilidade política interna do Equador é fruto da conjunção de distintos componentes, entre os quais se destacam: polarização política dos atores com *mútua insegurança* e desinteresse dos atores em relação ao centro político, junto a uma forte pressão externa que envolve o combate ao narcotráfico, a renegociação da dívida e de tratados comerciais.

Abdalá Bucaram

Foi eleito após o governo de Sixto Durán Ballén, para o período constitucional de 1996 a 2000. Já havia concorrido por duas vezes à presidência do país, respectivamente em 1988 e 1992, sendo ambas as tentativas frustradas. Sobrinho de Assad Bucaram, líder

¹⁷ Também esse conceito será melhor explorado na parte sobre relações entre poderes no Equador. Para maiores detalhes, ver: STOKES, S. *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, 2001.

ppopulista da década de 1970, e cunhado de Jaime Roldós, fundou, após a morte deste, o Partido Roldosista Equatoriano - PRE.

Sua rápida passagem pela presidência do país foi bastante significativa para a opinião pública, quando em apenas sete meses tentou implantar um pacote radical de reformas econômicas, com aumentos de 1.000% nas tarifas telefônicas, 300% nas tarifas elétricas e 60% nas dos transportes, o que resultou numa greve geral que paralisou o país e levou à sua deposição. Por estas razões, Bucaram¹⁸ ficou conhecido como *El Loco*. Mesmo tendo assumido à presidência com um discurso crítico às reformas de mercado, uma vez no poder acabou por aprofundá-las de maneira nunca vista antes no país.

Para Villa, as principais razões da queda de Bucaram mostrariam, na verdade, *o grau de decomposição institucional que havia tomado conta do Equador em meados dos anos 1990*.¹⁹ A primeira seria em razão de suas íntimas ligações com os setores de uma oligarquia emergente, vista por muitos como de capital de duvidosa procedência, que teria tomado conta de cargos estratégicos em seu governo, nas instituições de planejamento e da economia. Tais eventos levaram a certeza de muitos equatorianos de que o mandato de Bucaram teria sido *o mais corrupto da história recente do país*. Ainda de acordo com Villa, os componentes dessa nova oligarquia agiam de maneira patrimonialista, como verdadeiros *donos do poder*, privatizando a gestão do país e manejando recursos e a logística estatal equatoriana em benefício privado.²⁰

¹⁸ Para muitos analistas, o breve governo de Bucaram teria sido a representação de seu estilo. Tido como autoritário e excêntrico, sempre foi visto pelas classes médias e pela elite do país como um despreparado, um homem de educação não condizente com o cargo que exercia. Em resposta a essa afirmação, seus defensores afirmavam tratar-se de puro preconceito por sua origem humilde e que, na verdade, seu discurso seria proveniente da linguagem do povo, seu principal objetivo.

¹⁹ VILLA, R. *O sistema político equatoriano: continuidades da velha política através da moderna política*, 2004: 141.

²⁰ Esse tipo de acusação, no entanto, não é nova. Ao longo da década de 1980, dados indicam que cada novo presidente aumentaria em cerca de 25% o efetivo de funcionários públicos do Executivo, que eram nomeados em função de acordos políticos dos mandatários com suas bases eleitorais.

A sucessão desses eventos teria feito com que a velha oligarquia empresarial do país, principalmente de Quito e Guayaquil, que já não via com bons olhos o então presidente se afastasse ainda mais do governo, uma vez que seus interesses não eram mais atendidos, como em administrações passadas. É importante ressaltar aqui, as relações paternalistas do Executivo equatoriano com essa elite empresarial, que mesmo antes da ditadura e após o retorno da democracia foi sistematicamente auxiliada das mais diferentes maneiras, desde a redução de impostos à concessão de subsídios, passando pelo perdão de suas sucessivas dívidas com o erário público.

Tais eventos -principalmente os excessos de seu pacote econômico- levaram a uma ampla mobilização das forças sociais -principalmente o movimento indígena-, que apoiadas pelas elites empresariais realizaram seguidas manifestações que paralisaram o país, realizando o que ficou conhecido como uma *greve cívica nacional*. Como consequência, Bucaram acabou destituído prematuramente do poder pelo Congresso Nacional, sob a acusação de insanidade mental.

Jamil Mahuad

Um dos elementos revelados pela eleição de Jamil Mahuad em 1998 teria sido *a enorme força de clivagem regional que polariza a política equatoriana: Quito – serra- e Guayaquil - litoral*.²¹ Mahuad havia sido prefeito de Quito, enquanto seu adversário nestas eleições, o empresário Álvaro Noboa, era visto como representante dos interesses políticos do litoral. A dinâmica regional, que já era extremamente importante para a política do país, passou a ser fundamental para a eleição e posterior tomada de decisão dos próximos presidentes equatorianos.²²

²¹ VILLA, R. *O sistema político equatoriano: continuidades da velha política através da moderna política*, 2004: 143.

²² Nas eleições de 1998, uma das principais armas de campanha de ambos os candidatos era exatamente o investimento no fortalecimento de suas bases. Segundo dados eleitorais do Tribunal Supremo Eleitoral - TSE equatoriano, os resultados do segundo turno demonstraram bem essa diferença: na região serrana, Mahuad conseguiu 66% dos votos e Noboa 33%; já na

Críticos apontam também a continuação da tendência de corrupção neste mandato. O sistema bancário teve a direção de um corpo de executivos acusados de corrupção, que nos dias atuais são fugitivos da justiça equatoriana abrigados em países estrangeiros. A própria figura do presidente foi afetada, pois um dos principais doadores de sua campanha foi acusado de fraudes vultuosas contra o erário público.

Em 1998, após seguidas tentativas dos governos anteriores, a Constituição equatoriana de 1979 foi finalmente substituída por uma nova Carta Política, que seguia dois objetivos principais: a estabilidade e a governabilidade do sistema político. O presidencialismo foi reafirmado, com o aumento da influência do Executivo para a formação de maiorias legislativas.²³ A possibilidade de censura legislativa contra ministros de Estado foi eliminada, assim como a prorrogação do mandato dos deputados de dois para quatro anos. Boa parte da literatura sustenta que as reformas implementadas na Constituição de 1998 completaram o trabalho iniciado no governo Durán Ballén, no sentido do aumento da centralização dos poderes do Executivo. Tais iniciativas acabariam priorizando as relações entre o Executivo e o Legislativo, não deixando muito espaço para a aceitação das demandas dos movimentos sociais ou mesmo da interlocução com estes grupos. Desta forma, a nova Carta Política já teria nascido debilitada, uma vez que parcela significativa da população do país não teria sido contemplada na mesma.

A promulgação de uma nova Carta Política que aumentou os poderes do presidente corrobora o argumento de Pessanha de que ao longo do século XX operou-

zona litorânea, ocorreu o fenômeno inverso, uma vez que Noboa obteve 62,7% contra 37% de Mahuad. Na província litorânea de Guayas, Mahuad só cresceu 2,05% entre o primeiro e segundo turnos.

²³ Como já visto, uma das maiores dificuldades para a governabilidade do país.

se um movimento de transferência gradativa da iniciativa da legislação para o Poder Executivo.²⁴

No entanto, analistas consideram que a principal razão da queda de Mahuad tenha sido econômica, principalmente em razão do aprofundamento das reformas de mercado em seu governo, como na proposta de flexibilização das leis trabalhistas - seguindo o corolário sugerido pelo denominado *Consenso de Washington*. No entanto, as referidas iniciativas ocorreram em um ambiente desfavorável nas áreas econômica e política, com a inflação crescente e a conseqüente desvalorização da moeda nacional, o Sucre. A situação prosseguiu e tornou-se insustentável meses depois, em março de 1999, com a quebra quase total do sistema bancário do país em razão da desvalorização da moeda nacional.

A principal marca da gestão de Mahuad foi a dolarização da economia, em janeiro de 2000, tornando o Equador o primeiro país da América Latina a substituir oficialmente a moeda nacional com a introdução de uma moeda estrangeira com curso legal completo. O então presidente chegou a realizar um pronunciamento em rede nacional desmentindo o fato, afirmando que tal atitude seria *um salto no vazio*, para dias depois voltar atrás na sua decisão.²⁵

De acordo com a literatura utilizada neste trabalho e com as entrevistas que realizei, um dos principais erros de Mahuad ao dolarizar a economia do país teria sido a maneira com que procedeu a mesma. Tornou-se um consenso que o então

²⁴ PESSANHA, C. O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras – teoria e prática, 2002.

²⁵ Nas palavras de Alberto Acosta: *Com essa decisão o Equador, cuja economia atravessava uma depressão sem termo de comparação na sua história, que levava a falência o seu sistema financeiro, e que se encontrava em situação de moratória da dívida externa, juntou-se ao grupo de 26 colônias ou territórios que naquele momento utilizavam uma moeda estrangeira – 11 deles o dólar norte-americano. (...) A decisão de dolarizar a economia respondeu a dinâmica dos interesses políticos hegemônicos e a lógica do capital internacional, em vinculação estreita com grande parte dos grupos dominantes do país. Foi mais o resultado de decisões e angústias políticas do que a conseqüência de reflexões técnicas.*

presidente protegeu as instituições financeiras e os grandes investidores, enquanto a grande maioria da população teria perdido grande quantidade de dinheiro na conversão oficial do Sucre para o Dólar. Inúmeras foram as acusações de favorecimento e de vazamento de informações privilegiadas, que teriam proporcionado a fortuna de vários investidores e a bancarrota de boa parte da população. Estimativas dão conta que os cofres equatorianos perderam cerca de US\$ 4 bilhões de dólares com a ação do governo em favor dos bancos do país, quantia que corresponde a quarta parte da dívida externa equatoriana. A iniciativa da dolarização foi justificada pelos porta-vozes do Banco Mundial como a medida mais correta que poderia ter sido tomada, uma vez que esta iniciativa afastaria o risco de hiperinflação.

Mais uma vez, a ação da elite burguesa nacional foi decisiva para os rumos políticos do país. A elite bancária exigiu do governo ajuda, ainda que a mesma significasse prejuízos aos cofres públicos e aprofundamento da crise política e econômica pela qual passava o país.²⁶

O governo de Jamil Mahuad teve seu fim com um golpe patrocinado por um grupo de militares, que tinha no comando o então coronel Lúcio Gutiérrez, e contava com o apoio da Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador - Conaie.²⁷ Para muitos, o golpe teve uma saída *honrosa*, já que Mahuad acabou renunciando à presidência do país, uma vez que o Palácio Presidencial de Carondelet já estava sitiado pelas forças opositoras, bem como por milhares de manifestantes indígenas. Em seu lugar assumiu o vice-presidente Gustavo Noboa - que não possui parentesco com

²⁶ Podemos notar como a burguesia equatoriana esteve sempre presente nos momentos decisivos da política nacional, negociando ou mesmo impondo seus desejos, muitas vezes em detrimento da governabilidade do país. Diferentes grupos dessa elite se sucederam no poder com projetos políticos que diferiam pouco em sua essência, ou ainda, os que tentavam ser diferentes, com o passar do tempo acabavam aceitando suas condições, devido ao imenso poderio econômico e prestígio político que tais elites possuem. Do outro lado, está a maior parte da população e a ação dos movimentos sociais, que aproveitam esse descontentamento para recrutarem novos postos para suas linhas e para o seu aproveitamento político.

²⁷ O principal movimento social do país, de caráter eminentemente étnico e anti-sistêmico, um dos atores políticos mais importantes do Equador, que será melhor debatida no capítulo 3, que discute a influência dos movimentos sociais para a definição da governabilidade equatoriana.

Álvaro Noboa, homem mais rico do Equador e três vezes candidato derrotado à presidência. A dolarização foi o último ato significativo de Jamil Mahuad na presidência do Equador. Poucos dias depois Gustavo Noboa ratificou a decisão ao assumir o poder. De acordo com Villa: *Os anos que se estendem do triunfo de Abdalá Bucaram (1996) à queda de Jamil Mahuad, no ano de 2000, mostram o mais completo caos institucional da história contemporânea do Equador.*²⁸

Gustavo Noboa Bejarano

Gustavo Noboa Bejarano -2000-2002- manteve basicamente o mesmo programa de governo de Mahuad ao assumir o governo.²⁹ Inserido em um contexto de grave crise econômica, as pressões externas para o controle do déficit fiscal acentuavam-se. Num acordo feito com o FMI, no início de 2001, o governo Noboa propôs um aumento de 12% para 15% no Imposto sobre o Valor Agregado - IVA, como forma de conter o déficit fiscal equatoriano no limite de 1,5% do PIB. Sob pressão da Conaie, os legisladores recusaram a proposta de Noboa, resultando num retrocesso nas negociações com os organismos financeiros.

Como consequência, o FMI e o Clube de Paris resolveram interromper as conversações com o Equador em abril de 2001, suspendendo a renegociação da dívida de US\$ 300 milhões de dólares, enquanto não houvesse uma proposta concreta para redução do déficit fiscal. Apesar da desaprovação do Congresso, o governo Noboa aumentou o índice do IVA de 12% para 14%, o que resultou numa imediata liberação de um empréstimo de US\$ 48 milhões de dólares pelo FMI, e a expectativa de

²⁸ VILLA, R. *O sistema político equatoriano: continuidades da velha política através da moderna política*, 2004: 141.

²⁹ O quadro geral em 1999 caracterizou-se por uma taxa de desemprego de 17%, desvalorização da moeda nacional -o sucre- em 80% em relação ao dólar, e 62% da população vivendo abaixo da linha de pobreza. Com a dolarização da economia implementada por Mahuad, a taxa média de inflação, em 2000, atingiu 91%.

concessão de outros empréstimos dos Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento - BIRD. Essa medida unilateral do governo foi intensamente criticada por organizações civis e não-governamentais. Posteriormente, o Tribunal Constitucional julgou inconstitucional o aumento do IVA, resultando em mais um retrocesso nas negociações com os organismos internacionais. Talvez por causa da incapacidade de realizar uma reforma fiscal de cunho ortodoxo, Gustavo Noboa enfrentou uma forte volatilidade em seu ministério. Aos poucos a instabilidade partidária foi tornando mais difícil a coordenação do governo.

Não bastasse essa instabilidade na formação da maioria do Congresso, o mandatário passou a sofrer fortes pressões populares. Em fevereiro de 2002, explodiu uma greve nos distritos de Orellana e Sucumbios -principal pólo de produção de petróleo do país, localizado na região norte. Autoridades locais, fazendeiros e organizações indígenas ocuparam cinco refinarias da empresa estatal de petróleo Petroecuador, além de outras refinarias privadas estrangeiras, exigindo investimentos em infra-estrutura na região.³⁰

Esse acontecimento representou a primeira derrota significativa para seu governo. Como o petróleo é a principal fonte de renda do país, os grevistas tinham um alto poder de barganha e foram atendidos em suas exigências. O movimento obteve um acordo, intermediado pela Organização das Nações Unidas - ONU, que pôs fim à paralisação no setor petrolífero. O governo comprometeu-se a realizar investimentos em infra-estrutura e incrementar incentivos à produção cafeeira. A presença da ONU indicou o enfraquecimento do governo Noboa, já que este não foi capaz de negociar com os grevistas, sendo obrigado a suspender a construção do oleoduto enquanto

³⁰ Além da interrupção da produção, o movimento suspendeu a construção de um oleoduto que vinha sendo feito em consórcio entre empresas espanholas, canadenses e norte-americanas.

umas das empresas, a Occidental Petroleum do Equador - OXY, não reparasse os danos provocados ao meio ambiente.³¹

Após o insucesso da tentativa de elevar os impostos sobre o IVA, Gustavo Noboa tentou novamente retomar as linhas de crédito com o FMI. Com a consolidação do novo arranjo ministerial, o mandatário encaminhou propostas que buscavam restabelecer a confiança dos organismos internacionais no país. O Executivo propôs, então, o uso dos rendimentos do petróleo para o pagamento da dívida externa, o chamado *Fundo de Estabilização*. A proposta feita ao FMI previa que 80% dos rendimentos com petróleo fossem usados para o pagamento da dívida externa e da previdência. Desta vez, o governo obteve a maioria no Congresso e aprovou a proposta, que foi parcialmente modificada, com o teto limitado a 70%. Os últimos meses da administração do então presidente foram cercados por denúncias de corrupção, que ocasionaram o afastamento de seu ministro da economia, o sexto, num período de dois anos, por denúncias de suborno.

A gestão de Gustavo Noboa já teria nascido sem apoio político, até pelo fato do mesmo não ter sido escolhido através do voto popular ou contar com a maioria no Parlamento, já que seu governo sofria de falta de legitimidade. Ao final de seu mandato, como os outros presidentes do país, optou pelo exílio³² na República Dominicana, já que corriam contra ele várias acusações de corrupção e malversação do uso do dinheiro público.

³¹ Fica visível, portanto, a relevância de algumas variáveis determinantes para a baixa estabilidade política no Equador: a importância do petróleo para a economia do país, em particular para o equilíbrio fiscal do Estado equatoriano, o que torna as chamadas greves petrolíferas fonte central de bloqueio decisório para as políticas de ajuste estrutural do governo; o nível de corrupção institucionalizada e a alta volatilidade ministerial.

³² Esta parece ser uma característica do sistema político equatoriano. A situação chega a tal nível de gravidade, em razão da confrontação direta das forças oposicionistas com o Executivo, que os últimos presidentes do país foram obrigados a deixar o país, fugindo de perseguições políticas e de processos judiciais. Na medida em que retornaram ao país, como o próprio Noboa e Lúcio Gutiérrez posteriormente, foram detidos sob as mais diversas acusações.

Lúcio Gutiérrez

A vitória do coronel Lúcio Gutiérrez Borbúa nas eleições presidenciais de outubro de 2002 representou para os movimentos sociais do Equador a esperança de mudança na agenda neoliberal. Gutiérrez foi o líder militar do golpe que derrubou o presidente Jamil Mahuad em janeiro de 2000. Essa esperança foi alimentada pelo apoio dado à sua candidatura pela Conaie.³³

A coalizão vencedora formada pelo Partido Socialista Popular - PSP, fundado por Gutiérrez e do qual é presidente vitalício, e pelo Movimento Pachakutik - PK obteve no primeiro turno, 20,3% dos votos ou aproximadamente 12% do total de eleitores registrados. No segundo turno, Gutiérrez confirmou seu favoritismo com um número mais significativo de eleitores comparecendo às urnas, cerca de 70% dos eleitores registrados. A coalizão vencedora obteve 54,8% dos votos válidos. Ela representaria, a princípio, o esforço das forças oposicionistas do país em direção a um modelo que seria menos dependente das políticas neoliberais, oposta à grande maioria dos partidos tradicionais do Equador.

Lúcio Gutiérrez, ao tomar posse, anunciou a necessidade de reduzir a dívida externa do país, estimada em 40% do gasto anual. Para isso, implementou algumas medidas restritivas e outras expansivas: aumentou a taxa de combustíveis e suspendeu a contratação para o setor público, embora tenha mantido os subsídios ao gás de cozinha e elevado a contribuição às pessoas de baixa renda de US\$ 11,5 para US\$ 15. Contudo, enviou ao Parlamento a peça orçamentária que revelaria mais claramente suas intenções. O ponto básico dessa proposta reduziria a participação dos gastos sociais no orçamento de 21% para 19,5%, enquanto elevava os gastos com defesa em 40,5%. Entretanto, o Congresso equatoriano realizou significativas emendas

³³ Apesar disso, o baixo comparecimento às urnas foi recorde, com a participação de apenas 62,9% dos eleitores registrados, o que indica um eleitorado com baixa expectativa de mudança e baixo reconhecimento das instituições estatais.

ao orçamento, remanejando as despesas e elevando os gastos sociais para US\$ 109,8 milhões à custa das provisões para defesa. Nesse momento, o PK ameaçou deixar a coalizão caso o governo insistisse em reduzir o subsídio ao gás de cozinha e em aumentar da taxaço dos combustíveis.

Paralelo a esse processo, Gutiérrez obteve a aprovaço de uma linha de crédito do FMI de US\$ 205 milhões, tipo *stand by*, para apoiar a política econômica do governo e promover modificaço ns instituço es do país. Em maio do mesmo ano, o Banco Mundial aprovou um empréstimo de US\$ 1 bilhão para ser aplicado, ao longo de quatro anos, na reduço da pobreza para 25% da populaço e elevaço dos gastos sociais de 7,7% para 12,5% do PIB, ao final do período. O Banco Mundial, contudo, enfatizou a necessidade de que o Equador melhorasse sua base tributária. A obtenço dessa linha parece estar calcada em compromissos de ajuste fiscal assumidos pela gestão de Gutiérrez.³⁴

As tensões sociais que mobilizaram o Equador estiveram relacionadas com a percepço, por parte da populaço mais pobre, de que o Estado parecia não ter compromisso com o seu bem-estar.³⁵ A insatisfaço dos movimentos sociais aumentou ainda mais quando Gutiérrez assinou uma carta de intenço com o FMI, como parte dos compromissos para liberaço das linhas de crédito, na qual o governo aceitava cortar investimentos da ordem de US\$ 200 milhões da Petroecuador, em 2003, bem como abrir mais o país à exploraço do petróleo pelos investidores privados externos.

Em maio e junho de 2003, o governo enfrentou dois fortes movimentos grevistas, nas áreas de educaço e de exploraço de petróleo. Em ambos os casos, foi

³⁴ A obtenço de seguidos empréstimos juntos a organismos financeiros internacionais acabou tornando-se um condicionante da dependência externa e do grau de liberdade decisória do governo até o seu fim.

³⁵ O processo movido pelos indígenas contra a gigante do petróleo *ChevronTexaco* é um exemplo disso. A ação acusava a empresa norte-americana de destruir florestas, contaminando terras e rios, cujo resultado teria sido a destruço das plantaço es, a morte de animais e o aumento dos casos de câncer entre a populaço local.

obrigado a fazer concessões importantes.³⁶ Apesar do aumento gradativo da mobilização popular, Gutiérrez manteve as medidas de ajuste fiscal. Em razão disso, a Conaie deu um ultimato ao governo, exigindo o fim das privatizações e a demissão de quadros identificados com a política ortodoxa – a exemplo dos ministros da Economia, das Minas e Energia e do presidente do Banco Central –, bem como a suspensão do pagamento da dívida externa e o cancelamento do aumento dos preços dos combustíveis e do gás de cozinha. As tensões cresceram com a renúncia de membros do PK e a demissão da Ministra da Educação, ligada ao Movimento Pachakutik, além da saída do maior partido de esquerda do país – Movimento Popular Democrático – MPD da coalizão governista. Esses deslocamentos na composição da coalizão foram acompanhados pela aproximação do governo ao maior partido de direita daquela legislatura, o atuante Partido Social Cristão - PSC.

Após a realização de uma consulta nacional às bases em finais de julho, os movimentos camponeses e indígenas, representados pelo PK, abandonaram a coalizão governista. Com isso, a bancada do governo no Congresso Nacional, que é unicameral, ficou reduzida a apenas oito deputados, de um total de cem cadeiras. Era o fim da coalizão que elegeu Gutiérrez. A tendência, portanto, foi de um progressivo deslocamento ideológico das relações de força partidária e a recomposição da base do Congresso com vistas a uma maior estabilidade para consecução das políticas de ajuste fiscal, com uma aproximação cada vez maior da realização da *policy switch*.³⁷

³⁶ Seguindo a linha ortodoxa, Gutiérrez diminuiu os recursos orçamentários para educação de 30% para 10,7%; como consequência, mais de cem mil professores entraram em greve no Equador reivindicando mais recursos. Diante da força do movimento, o governo elevou o salário dos professores em 12% e incrementou as verbas para educação, pondo fim ao movimento grevista. Em seguida, os trabalhadores petrolíferos entraram em greve, temendo que o plano de contenção dos investimentos da Petroecuador se tratasse de uma estratégia de privatização da empresa e evasão de divisas. O movimento obrigou o Executivo a fazer concessões importantes, a exemplo da limitação dos investimentos estrangeiros aos contratos de serviços, bem aquém do que desejava o governo.

³⁷ Nesse sentido, o então presidente incorpora sete novos ministros dos partidos de centro-direita, como o Partido Roldosista Equatoriano - PRE, o Partido Renovador Institucional Ação Nacional - PRIAN, além do PSC, recuperando a maioria no Congresso.

Quando o quadro político parecia indicar uma acomodação, em novembro de 2003 um escândalo envolvendo dinheiro do tráfico de drogas no financiamento eleitoral atingiu diretamente o próprio presidente Gutiérrez. O resultado foi uma nova e profunda crise, com a renúncia de sete ministros, além da saída de importantes aliados da base de sustentação, como o PSC e o PRIAN.

Após um ano de mandato, o mandatário passa a enfrentar protestos pedindo sua renúncia, organizados pela base parlamentar formada pela aliança que o ajudou a se eleger. Após atentado sofrido pelo então presidente da Conaie, esta organização decidiu unir-se a outras organizações indígenas e sindicais nas manifestações. Ao mesmo tempo, uma missão do FMI visitou o Equador e renovou a linha de crédito do país, concedendo um empréstimo de US\$ 206 milhões. O fato gerou mais inquietação e enfraqueceu a imagem do então presidente. Desse momento em diante, o mandatário perdeu definitivamente o apoio dos movimentos sociais. Em seguida, uma série de protestos tomou as ruas do Equador. Eventos importantes ocorreram, como a derrota do PSP, partido de Gutiérrez, nas eleições provinciais e municipais de outubro, até a posterior tentativa fracassada de impedimento iniciada pela oposição.

Cada vez mais isolado no Congresso Nacional, o governante aliou-se ao Partido Roldosista Equatoriano - PRE, comandado pelo ex-presidente Abdalá Bucaram, exilado no Panamá. Esse deslocamento distanciou-o dos antigos aliados, que já falavam abertamente em iniciar um processo de impedimento. Com o fracasso do seu partido nas eleições provinciais e municipais de outubro, Gutiérrez inclina-se, cada vez mais, na busca pelo apoio dos partidos ligados aos ex-presidentes Noboa e Bucaram.³⁸

³⁸ Ao mesmo tempo em que Rodrigo Rato, diretor do FMI, reforçava a necessidade de o Equador realizar suas reformas estruturais, Gutiérrez realizava mais uma troca ministerial, substituindo o ministro de Governo Jaime Damerval, que era contra a reestruturação da CSJ proposta pelo governo. Como pode ser percebido, a troca do ministro de Governo é um dos expedientes mais utilizados pelos presidentes equatorianos como forma de modificar a política e conseguir apoio do Congresso e de parte da sociedade, ou mesmo para modificar uma situação negativa e reiniciar algum processo que se configure problemático.

Apesar da derrota nas eleições de outubro, o então presidente conseguiu o apoio da maioria do Congresso e decidiu realizar profundas mudanças no Poder Judiciário do país. O Executivo modificou os quadros da Corte Constitucional e do Tribunal Superior Eleitoral, como também indicou o novo vice-presidente para o Congresso Nacional. Esse foi o primeiro passo para a maior modificação institucional no breve período em que Gutiérrez foi presidente, e provavelmente o principal motivo de sua queda: conseguir aprovar no Congresso Nacional a remoção de 27 dos 31 juízes da Corte Suprema de Justiça - CSJ, que foram substituídos pelos indicados pelo presidente e por partidos da situação. A obtenção da maioria num contexto de derrota nas eleições provinciais reforça a hipótese de que a intervenção na Justiça tinha propósitos facciosos. A conjunção de protestos populares e tentativas arbitrárias de reformas institucionais parece ter sido o mote para mais uma crise do governo, motivada pela polarização dos atores em jogo. As reações foram imediatas. Oposição, líderes empresariais e a Igreja Católica denunciaram a inconstitucionalidade do ato, afirmando que a principal intenção de Gutiérrez era ter o controle absoluto do país, possibilitando, assim, a volta de Abdalá Bucaram, acertada desde a adesão do PRE ao governo.

No contexto regional, a intervenção na Suprema Corte é um dos expedientes mais utilizados por governantes que desejam um amplo controle do país revestido de uma suposta aparência de constitucionalidade. Do mesmo modo agiu Menem, aumentando o número de juízes da Suprema Corte Argentina, estabelecendo um amplo controle do país para realizar o pacote de reformas neoliberais. Com o controle da constitucionalidade nas mãos, Gutiérrez planejava dar prosseguimento às reformas de forma mais vigorosa, hipertrofiando seus instrumentos de controle decisório.

A partir de março de 2005, o potencial de conflito entre as forças políticas equatorianas atingiu um nível em que os custos de supressão do adversário passaram

a se tornar menores que os da tolerância, rompendo uma *segurança mútua*.³⁹ A oposição realizou o que ficou conhecido como a *Assembléia do Pichincha*, em que foi discutida a autonomia financeira da província, sua posição em relação à reestruturação da CSJ e ao governo Gutiérrez, ao mesmo tempo em que juristas equatorianos recorrem a uma instância arbitral externa ao Equador, a Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, órgão judicial da Organização dos Estados Americanos - OEA, para analisar a legalidade das mudanças da CSJ. Paralelo à decisão, o novo presidente da CSJ - indicado pelo governo - Guillermo Castro, anula as ações judiciais existentes contra os ex-presidentes Gustavo Noboa e Abdalá Bucaram, possibilitando o retorno de ambos ao Equador. Dias depois é anunciado o relatório da última visita feita pela ONU ao Equador, considerando a nova CSJ inconstitucional.

Líderes da oposição decidem então convocar os cidadãos às ruas em protesto contra a volta dos ex-presidentes. O prefeito de Quito, Paco Moncayo – ID, conclama as Forças Armadas do país a intervir contra o governo, ao mesmo tempo em que as pesquisas de opinião apontavam em 80% o nível de desaprovação do governo Gutiérrez. Bancos de investimento e agências de classificação de risco passam a recomendar atenção aos investidores.

Nos dias subseqüentes ocorrem manifestações por todo o Equador. Grupos favoráveis e contrários ao governo enfrentam-se nas ruas de Quito, nos arredores do palácio presidencial de Carondelet. No dia 15 de março, é decretado o estado de emergência no país. Em vez da desmobilização, o decreto acirrou ainda mais os protestos; liderados pelos governadores, prefeitos e partidos da oposição, a população exigiu a renúncia imediata do presidente. Acuada, Gutiérrez destitui a CSJ nomeada por ele em dezembro de 2004. Diante das reações negativas e da desobediência civil nas ruas da capital, o presidente revoga o estado de emergência no dia seguinte à sua

³⁹ DAHL, R. *Polarquia: participação e oposição*, 1997.

promulgação. O Congresso Nacional, em sessão extraordinária, aprova por unanimidade a dissolução da CSJ, tornando nulas as decisões da Corte.

Em abril de 2005, estudantes invadem o prédio do Congresso Nacional, enquanto os deputados destituem o então presidente do Congresso, Omar Quintana, seguindo-se a votação do impedimento de Gutiérrez sob a alegação de *abandono de cargo*, ainda que o então presidente estivesse todo o tempo em seu gabinete. Em seu lugar assume o vice-presidente Alfredo Palacio. A alegação de abandono do posto assemelha-se muito à de quando Bucaram foi retirado do poder, sob a alegação de *incapacidade mental*. Ambos os casos representam claramente os mecanismos utilizados pelo Congresso Nacional, ainda que não usuais, para retirar do poder presidentes que já não detinham o apoio popular.

Recordando o argumento de Dahl sobre a democracia ser o fruto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito, esta sucessão de eventos mostrou que tanto o governo Gutiérrez como a oposição estavam dispostos a assumir os riscos e o alto custo de eliminar o adversário a qualquer preço. O equilíbrio de forças que sustentaria a poliarquia já não existia, o que nos leva mais uma vez ao conceito de *escala de promessas* elaborado por Sartori e a conseqüente quebra na institucionalidade do país. O histórico recente do Equador mostrou que em determinadas situações ambos os lados assumiram posições tão extremas que a única saída possível seria um novo recomeço, o que na prática significou a deposição do presidente em exercício.

Alfredo Palacio

Já nas primeiras semanas do governo Alfredo Palacio, uma mudança de rumo foi percebida em relação ao governo anterior. O novo presidente procurou, a princípio, adotar um discurso nacionalista e fortalecer a defesa dos investimentos na área social e na reativação da produção petroleira com capitais nacionais. Ao mesmo tempo,

criticou o governo dos EUA e as ações da Colômbia na área de fronteira com o Equador. O principal projeto de Palacio, como praticamente todos os outros presidentes do país após a redemocratização, era a realização de amplas reformas constitucionais, que seria convocada por meio de uma consulta popular.

Em uma decisão que surpreendeu boa parte da opinião pública internacional e do Equador, o Congresso aprovou projeto do governo que modificou a destinação dos recursos provenientes da exportação do petróleo, feito em 2002 pelo governo Noboa - Fundo de Estabilização. Reforçando a linha nacionalista, Palacio decidiu renegociar os contratos das 21 empresas estrangeiras de exploração de petróleo que operam no país. A medida baseou-se nas mudanças efetuadas na *Lei de Hidrocarbonetos*, numa cláusula que prevê o restabelecimento do equilíbrio financeiro tanto para o Estado como para as empresas petroleiras. Nesse caso, o governo equatoriano se sentiu prejudicado devido à baixa cotação do petróleo na época da assinatura dos contratos, defasados em relação aos altos preços praticados atualmente no mercado internacional.⁴⁰ Em agosto, explodem paralisações nas províncias de Sucumbios e Orellana, nas quais houve a ocupação e o bloqueio de poços de extração de petróleo. De forma semelhante ao ocorrido em 2001, as instalações de empresas petrolíferas foram ocupadas, entre elas as da estatal Petroecuador e de multinacionais - principais fontes de tensão. O episódio resultou no primeiro conflito entre Palacio e o Congresso.

Para consolidar sua base apoio no Congresso e amenizar a crise, Palacio substituiu o Ministro de Governo,⁴¹ nomeando um membro da Esquerda Democrática - ID. Paralelo a isso, a fragilidade da base aliada obrigou o presidente a retirar a indicação de três diretores para o Banco Central equatoriano, uma vez que o

⁴⁰ Paralelamente, Palacio estreitou as relações com Hugo Chávez, com o planejamento de cooperação nas áreas energética, financeira e social. A Venezuela comprou US\$ 200 milhões em bônus da dívida equatoriana e propôs refinar o petróleo a preço de custo.

⁴¹ O Ministério de Governo, dentre outras funções, nomeia os governadores de província e outros cargos burocráticos, possuindo um alto poder de delegação e funções de coordenação política de governo.

Congresso sinalizou que não iria aprová-los, já que eram considerados vinculados a grupos financeiros estrangeiros.

Já em relação à principal promessa de Palacio ao assumir o poder de *refundar o país através de amplas reformas constitucionais via consulta popular*, mais uma vez um presidente da República tem sérios desgastes ao promover essa iniciativa. Seu governo não obtém apoio do Congresso, produzindo uma nova crise que vai se arrastar até o fim de 2005. Essa rejeição à consulta popular levou Palacio a precipitar o anúncio de convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, desrespeitando a autoridade do Congresso. Em conseqüência, a base do governo e a oposição se uniram contra a medida, obrigando o presidente a delegar tal tarefa ao Tribunal Supremo Eleitoral - TSE. O Tribunal, formado por juízes que fazem parte da cota política dos principais partidos do Equador, contrários à iniciativa, negou o pedido. A contenda chegou a um impasse. Tanto o Congresso quanto o presidente solicitam a intervenção da OEA na crise política do país, que atingiu um alto nível de paralisia decisória.⁴² Isso se refletiu na grande volatilidade do gabinete de Palacio, que substitui, pela quarta vez, seu Ministro de governo em sete meses⁴³. Além disso, a Corte Suprema de Justiça levou sete meses para ser reestruturada, desde que foi dissolvida pelo Congresso Nacional na crise que derrubou o ex-presidente Lúcio Gutiérrez. Neste período, o Equador sofreu as conseqüências de não ter uma Corte Suprema que controlasse a constitucionalidade no país. Cerca de 1.600 processos deixaram de ser analisados nesse período.

Autores como Santos, Figueiredo e Limongi, O´Donnel e Alcántara Sáez realizaram estudos que demonstraram a presença de governos de caráter minoritário

42 A queda de 29 pontos na popularidade de Palácio, desde que assumiu, sinaliza a fragilidade do governo.

43 A grande instabilidade nos cargos públicos também teria contribuído para a avaliação negativa de Palácio. Nesse período ocorreram 248 mudanças nos cargos de funcionários públicos de altos escalão. Também ocorreram 61 paralisações e greves dos mais variados setores produtivos do país, especialmente dos ligados à produção de petróleo.

na América Latina ao longo da última década. A falta de apoio do Legislativo em determinados países, que muitas vezes agiam na direção contrária aos desejos dos respectivos Executivos, teria contribuído para a profusão do esquecimento de suas promessas de campanha e principalmente para a geração de crises.

O ano de 2006 foi marcado por consecutivas paralisações lideradas pelos movimentos sociais do país, primordialmente ligados a Conaie. Os protestos, de um modo geral, estiveram relacionados a alguns temas em comum como a exploração das atividades petrolíferas por empresas multinacionais e o fim das negociações do Tratado de Livre Comércio –TLC- com os Estados Unidos. Nos meses de fevereiro e março, o país foi palco de sucessivos *levantamientos*, que bloquearam as principais estradas, ocuparam instalações de petrolíferas estrangeiras e da estatal Petroecuador, causando prejuízos milionários. Em resposta, o Estado de Emergência foi decretado pelo Executivo. Como em outras ocasiões, o então Ministro de Governo foi substituído e responsabilizado pelos acontecimentos.

Com a grande pressão dos movimentos sociais e de parte do Congresso, Alfredo Palacio parece ter atendido às reivindicações das ruas. Em abril, modifica a Lei que regula as atividades das petrolíferas estrangeiras no país, aumentando a participação do Estado. Sua decisão seguinte é pela revogação do contrato da Occidental Petroleum - OXY, uma das demandas mais antigas dos movimentos sociais. Como consequência, os Estados Unidos suspendem as negociações do Tratado de Livre Comércio – TLC - com o Equador. Com tais atitudes, a pouco mais de seis meses para o fim de sua gestão, o presidente consegue estabilizar a situação política do Equador, oferecendo respostas concretas as principais questões impostas pela Conaie. Sua principal promessa, de refundar o país por meio de uma nova Constituição, no entanto, não foi realizada.

Capítulo 3

Condicionantes da Governabilidade

A falta de estabilidade política no Equador, antes de ser analisada através do período compreendido entre 1996 a 2006, deve ser refletida em grande parte como uma herança histórica do século XX.

Ao longo de vinte e três anos -1925 a 1948- o país teve 27 governos, dos quais doze foram elevados ao poder, oito formaram ditaduras, quatro foram eleitos através de Assembléia Constituinte e somente três presidentes foram eleitos diretamente. O período de maior estabilidade constitucional -com a exceção do atual- ocorreu entre 1948 e 1961, com a sucessão de três mandatários eleitos democraticamente. Após este período o país voltou à instabilidade, com uma sucessão constitucional -1963, a nomeação de um presidente interino - 1966, a formação de nova Assembléia Constituinte e a nomeação de outro presidente interino -1967, a eleição de um presidente e um autogolpe - 1968, seguido por um novo golpe militar - 1972, que se estendeu até 1979, ano do retorno à democracia.

Portanto, o objetivo do capítulo é realizar uma discussão mais analítica da atuação do Executivo perante as três dimensões que perpassam este trabalho: as condicionalidades impostas pelas reformas política e econômica e os impactos dos consecutivos acordos com organismos financeiros multilaterais; a decisiva atuação do movimento indígena e seu relevante poder de veto e mobilização popular e; a organização da estrutura institucional do Estado equatoriano, as relações entre poderes, partidos políticos e sistema eleitoral. Busco compreender de que modo ocorreu a *ação dos presidentes* –o fio condutor do capítulo- ante essas três dimensões e as possíveis causas do que chamei de *instabilidade crônica no Equador*, para a definição da governabilidade no país.

A vida pública equatoriana tem sido marcada por fortes disputas programáticas entre grupos sociais, partidos e classes. Utilizando o arcabouço teórico do pluralismo, principalmente de autores como Dahl, é perceptível a consolidação de uma concorrência entre projetos de desenvolvimento que conseguiram atingir uma situação de equilíbrio e poder de veto mútuo, e levado o país a uma situação de grande instabilidade política. Para entender esse processo é necessário atentar para a emergência dos grupos indígenas como um relevante ator político, e sua imensa capacidade de organização e mobilização da sociedade.

A tentativa de sobrepujar os outros poderes feita pelo Executivo cria também grandes problemas com o Legislativo e o Judiciário, ou seja, grandes problemas para a democracia no país. A literatura da área é unânime ao afirmar que tal desequilíbrio é extremamente prejudicial para o país. De maneira análoga, o baixo *accountability* horizontal, conceito formulado por O'Donnell, também pode ser considerado como um dos fenômenos que mais contribuíram para a instabilidade do período.

Reformas Econômicas e Políticas no Equador

O objetivo desta seção é discutir a implantação das reformas políticas e econômicas pós-redemocratização, iniciadas nos anos 1980 e intensificadas na década seguinte, percebendo sua possível influência para a governabilidade do país. Focalizo a análise na atuação do Executivo como principal promotor dessas iniciativas.

Contudo, o processo recente de reformas econômicas e políticas no Equador teve início nos últimos anos da ditadura militar, já no processo de abertura, quando o governo criou o *Plano de Reestruturação Jurídica do Estado*, que tinha o objetivo de realizar a transição entre a velha normatividade rumo a adoção do sistema democrático. Sua ênfase principal era na construção de uma Lei de partidos políticos e

nas formas de participação e representação da cidadania.¹ Para tal, foram formadas três comissões jurídicas que representariam uma ampla gama de setores da sociedade. Entre seus principais objetivos estava a reforma da Constituição de 1945, considerada a mais progressista até o momento, e a elaboração de uma nova Constituição que contemplasse as inéditas leis que regulariam os partidos políticos e o sistema eleitoral. O passo seguinte foi à realização de um referendo, em janeiro de 1978, para que um dos dois projetos fosse escolhido. A nova proposta de Carta Política foi a vencedora, tendo entre seus objetivos principais assegurar a estabilidade política, também uma das principais preocupações da época.

Ao refletirmos sobre o referido momento histórico, denominado por Huntington como a *terceira onda da democracia no século XX*, devemos mencionar a forte presença ideológica do binômio redemocratização + reformas de mercado e do Estado nos países latino-americanos a partir do fim da década de 1970.² A confluência de diferentes grupos na disputa pelo poder e a sucessiva substituição de elites no comando do país, entretanto, impediram a manutenção de uma linha de ação constante e planejada em longo prazo. Ainda que praticamente todos os presidentes equatorianos desde a redemocratização tenham tentado aumentar o poder de agenda do Executivo com a intenção de realizar amplas reformas, nenhum deles obteve relativo sucesso.³ Fatores de ordem interna, como uma ferrenha oposição dos movimentos sociais, também teriam sido decisivos. Tanto a constante necessidade de negociação interna para a implementação das reformas quanto a atuação das elites

¹ PACHANO, S. *Imagen, identidad y desigualdad en sociedades multiétnicas*, 2004: 211.

² Para grande parte da literatura da época, e principalmente da literatura posterior, do início da década de 1990, não havia como dissociar estas duas variáveis. Segundo tais conceitos, o país que não seguisse esse caminho estaria fadado ao atraso e as crises econômicas. Parecia não haver possibilidade de aprofundamento da democracia sem a adoção das reformas ortodoxas - o principal expoente dessa época é Francis Fukuyama e sua obra *O fim da história e o último homem*. Essa espécie de *idéia-força* comandou os governos latino-americanos de um modo geral, bem como grande parte das elites governantes equatorianas.

³ FALCONI BENÍTEZ, F. *La economía ecuatoriana y sus relaciones con la economía regional y mundial*, 2004.

nacionais, buscando que tais reformas, antes de tudo, atendessem seus interesses privados, foram decisivas para o panorama atual. Hofmesteir critica o emprego dos interesses privados na gerência da administração pública:

As reformas políticas não devem ser introduzidas em função de interesses particulares ou partidários, mas em função do fortalecimento do regime político e democrático; para sua aceitação e seu alcance são imprescindíveis uma preparação séria e um consenso amplo entre as forças políticas de um país.⁴

É importante ressaltar que as reflexões aqui empreendidas dizem respeito principalmente ao período analisado na dissertação, entre 1996 e 2006, ainda que a maior parte dos resultados encontrados na descrição da maneira peculiar como as reformas foram implementadas no Equador possa ser estendida para o período anterior.

De acordo com Acosta⁵, o que ocorreu no Equador, na verdade, vai de encontro aos próprios preceitos do neoliberalismo, no sentido que em todo momento um ou mais grupos foram beneficiados com as reformas. Nas palavras do autor: *os expoentes “naturais” do neoliberalismo – os grupos de poder e seus partidos políticos – não conseguiram consolidar uma posição homogênea como projeto hegemônico pela sua falta de visão, sua mediocridade e contradições internas.*⁶

Praticamente todos os argumentos até aqui utilizados para explicar a dificuldade da implementação do modelo neoliberal no Equador podem ser utilizados também para justificar a mesma dificuldade na concretização de uma ampla reforma política no país. O mesmo conflito esteve presente na representação das diversas elites políticas no Congresso Nacional e na sua disputa pelo poder. Recorro mais uma vez a Hofmeister:

A dissonância entre as práticas e as orientações legislativas que envolvem a reforma política no Equador se apresenta segundo

⁴ HOFMEISTER, W. *Reformas Políticas en América Latina*, 2004: 22. (Tradução minha).

⁵ ACOSTA, A. *Breve história econômica do Equador*, 2006.

⁶ *Idem*: 182.

a caracterização de que a solução de dilemas do tipo econômico e social ocorre de forma incompleta, apesar da regulação já presente neste designio.⁷

A cada novo governo, novas atitudes autoritárias eram tomadas pelo novo presidente no sentido de obter mais poderes para a realização das reformas políticas e econômicas. Ao mesmo tempo, tanto para fortalecer sua posição como para saldar o apoio recebido durante as eleições, o novo mandatário imediatamente aparelhava o Estado com funcionários ligados ao seu grupo político, ou mesmo na lógica de simples apadrinhamentos, que tinham como principal objetivo aumentar a predominância da sua influência.⁸ Tais práticas acarretavam a descontinuidade de políticas que já vinham sendo implementadas em governos anteriores, muitas vezes pela simples razão de não prosseguir com realizações ligadas ao antigo presidente.

No entanto, não podemos culpar apenas a implementação peculiar das reformas de mercado no Equador ou mesmo as questões econômicas em geral pela instabilidade do país. Até porque a implantação do neoliberalismo não ocorreu de forma integral, segundo os corolários do *Consenso de Washington*, mas sim patrocinada pelas elites do país, pois, ao mesmo tempo em que afirmavam a necessidade de modificações econômicas e políticas, mantiveram seus domínios e velhas práticas, tanto clientelistas, como de favorecimento do Estado.

O pluralismo e a teoria dos grupos fornecem argumentos para o aprofundamento analítico da questão. Recorro mais uma vez a definição de Przeworski, que afirma que em uma democracia várias forças políticas competem entre si dentro

⁷ HOFMEISTER, W. *Reformas políticas en América Latina*, 2004: 12. (Tradução minha). *La disonancia entre las practicas ya las orientaciones legislativas que involucraban la reforma política en Ecuador se presenta en la caracterización de que la solución de dilemas de tipo económico e social se da de forma incompleta, a pesar de la regulación ya presente en este designio.*

⁸ Esta leniência dos governantes, ao nomear indivíduos não por sua competência, mas por seu poder político, muitas vezes em nome da governabilidade, é prática comum na maioria dos países da América Latina e já mostrou diversas vezes os efeitos negativos que traz. A corrupção usualmente aparece nesses casos, constituindo muitas vezes uma das principais causas para a queda desse mesmo presidente, tanto no Equador como em outros países do continente. Praticamente todos os presidentes equatorianos do período analisado estiveram relacionados a acusações de corrupção.

de estruturas institucionais, sendo que os participantes da competição democrática investem recursos econômicos, organizacionais e ideológicos desiguais na disputa. O problema do caso equatoriano seria a exarcebação dessa disputa, impossibilitando o equilíbrio de forças. Como argumenta Lowi,⁹ o equilíbrio do sistema é mantido pela necessidade da formação de coalizões majoritárias, que são muito difíceis de serem criadas, principalmente na existência de um sistema com vários centros, onde as elites estão em constante conflito e barganha entre si.

Algumas reflexões sobre as reformas de mercado e a dependência externa no Equador

A implementação das reformas de mercado no Equador teve início em agosto de 1982, quando o governo ingressou nas negociações contínuas da dívida externa com credores internacionais, incorporando sucessivamente as recomendações e condicionantes do capital financeiro internacional.¹⁰ O exemplo da mudança de prioridade do Estado pode ser destacado na destinação orçamentária. Enquanto no início dos anos 1980, gastou-se quatro vezes mais em educação e saúde do que em refinanciamento da dívida, no fim da década de 1990 o serviço da dívida consumia aproximadamente metade do orçamento, vindo a ser quase três vezes maior do que os gastos com saúde e educação juntos. O marco inicial desse processo pode ser identificado quando, na primeira metade dos anos 80, o Banco Central nacionaliza a dívida do setor privado, socializando um montante de US\$ 1,2 bilhões. Diante desse quadro, o Estado e as instituições públicas perderam boa parte de sua legitimidade junto à população.

Contudo, uma interpretação do ajuste macroeconômico no país tem obrigatoriamente a necessidade de levar em consideração as dificuldades exógenas

⁹ LOWI, T. *American business, public policies, case studies and political theory*, 1964.

¹⁰ ACOSTA, A. *História econômica do Equador*, 2006: 155.

enfrentadas pela economia, somadas ao histórico de exclusão e subdesenvolvimento. Nesse sentido, destacam-se as inundações - 1982, 1983, 1997 e 1998, secas, terremoto - 1987, queda dos preços do petróleo - 1982, 1983, 1986, 1997 e 1998, guerra com o Peru -1981 e 1995- e crise financeira internacional - 1997 e 1998.

Fazendo um inventário da implementação das reformas de mercado no Equador após a redemocratização, Alberto Acosta afirma que:

O ajuste foi caracterizado por avanços e retrocesso, fases de gradualismo e outras de saltos, assim como por contradições e fundamentalismos, por instabilidade política marcante e persistente resistência social, provocada pelos seus aspectos de exclusão e concentração.¹¹

Refletindo sobre os três presidentes equatorianos eleitos democraticamente entre 1996 e 2006, nota-se a grande preocupação com a implementação de políticas de ajuste macroeconômico. A rápida administração de Abdalá Bucaram, em 1996, teria sido um dos ápices dessa ortodoxia. De acordo com Alberto Acosta, Bucaram *tentou impulsionar a economia equatoriana para um nível superior do neoliberalismo*, buscando a rápida aprovação de uma lista de privatizações e reformas trabalhistas, além dos aumentos de 1000% nas tarifas telefônicas, 300% nas tarifas elétricas e 60% nas dos transportes. O outro momento paradigmático teria sido o abrangente socorro aos bancos privados¹² e a dolarização da economia¹³ empreendida por Jamil Mahuad, quando o país enfrentou uma das piores crises econômicas de sua história, em janeiro de 2000, precipitando o golpe de Estado que o retirou do poder.

Do mesmo modo, no governo Gutiérrez, aos poucos foi sendo consolidada a dependência em relação a uma agenda fiscal restritiva vinculada às linhas de crédito liberadas pelas agências de financiamento internacional, não correspondendo aos

¹¹ ACOSTA, A. *Breve história econômica do Equador*, 2006: 184.

¹² O caso mais conhecido foi o empréstimo de US\$ 416 milhões de dólares ao *Filabanco*, pertencente a uma única família, enquanto para a reabilitação do Banco de Fomento estatal, encarregado do crédito agrícola, destinou apenas US\$ 20 milhões de dólares.

¹³ Por 115 anos o Sucre foi a moeda oficial do Equador, eixo da política cambial e monetária do país.

anseios da população quando da sua eleição. A obtenção desses empréstimos condicionados parece estar calcada em compromissos de ajuste fiscal assumidos pela gestão de Gutiérrez, a partir de 2002, tornando-se um condicionante da dependência externa e do grau de liberdade decisória do governo até seu fim. Esse deslocamento programático do governo indica uma baixa responsividade em relação à coalizão que contribuiu para elegê-lo. A ruptura da agenda heterodoxa delegada pelo sufrágio surtiu graves conseqüências para a estabilidade da democracia equatoriana.

Ao longo dos anos 90, como pode ser visto, os sucessivos governos tentaram realizar reformas que implementassem os ajustes preconizados pelo FMI. Os temas mais sensíveis foram as privatizações, as reformas fiscais, que buscavam ampliar a base tributária, o esforço governamental para remanejar o subsídio estatal agrícola para o agronegócio e reformas constitucionais para abolir a propriedade comunal. Nesse conjunto de medidas, o petróleo e derivados, além do gás de cozinha, foram sempre objetos de incursões tributárias do governo equatoriano como parte dos sucessivos acordos para obtenção de crédito das agências internacionais de financiamento. A dependência do Equador em relação ao petróleo, principal fonte de renda do país, tornou-o pivô para a maioria das greves, paralisações e crises políticas.

As reflexões de Diniz¹⁴ em relação à implementação das reformas de mercado na maior parte da América Latina trazem importantes instrumentos analíticos para a análise das crises de governabilidade em alguns desses países e servem para pensar o caso equatoriano. A autora afirma que o fracasso dos experimentos de estabilização econômica, a partir de meados dos anos 1980, teria mostrado a ineficácia dos governos no tratamento de problemas críticos, como a inflação e o endividamento externo, o que teria gerado sentimentos de desconfiança e a perda de credibilidade das autoridades e das instituições governamentais.

¹⁴ DINIZ, E. *Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea*, 2001.

Quando se observa o nível de endividamento do Equador e a necessidade de refinanciamento do país, compreende-se o estreito grau de liberdade que as últimas administrações sofreram e as respectivas conseqüências para a consolidação da estabilidade política. De 1983 a 2000, o Equador assinou dez *Cartas de Intenções* com o FMI e garantiu a concessão de oito novos empréstimos do tipo *stand by*. Embora não seja o fator principal, a grande dependência econômica refletiu em grande volatilidade dos ministérios, corrupção crônica, incapacidade de formação de maiorias parlamentares, aspirações arbitrárias do Executivo e inclusive intervenções no Judiciário.¹⁵

De modo geral, a agenda política do Equador gravita em torno dessa capacidade de mobilização das forças sociais. Tanto no plano interno, com as sucessivas propostas de ajuste estrutural, quanto no plano externo, com seu programa de integração comercial, as forças políticas do país encontram-se polarizadas, com mútua capacidade de veto. Isso pode ser constatado nas sucessivas crises políticas que resultaram na deposição dos últimos presidentes. A sugestão apontada ao longo do texto é de que o não cumprimento das promessas de campanha pelo governante tem resultado em fonte de instabilidade política.

Como observado, os últimos governos têm oscilado numa relação tensa para manter as linhas de crédito dos organismos financeiros internacionais sempre abertas e o instável apoio político e partidário interno. Isso tem se refletido nos acordos comerciais assinados pelo Equador, na sua relação com as empresas multinacionais e, particularmente, em sua relação com os Estados Unidos e a Colômbia. Nas palavras de Alberto Acosta:

As instituições financeiras internacionais, tendo à frente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, têm

¹⁵ No Equador, portanto, o hiperpresidencialismo se transformou em desrespeito às leis e a institucionalidade, sempre revestido por uma capa de legitimidade conferida pelo voto e em resposta às perseguições de grupos políticos opositores atuantes no Congresso. Esse aspecto também é um dos grandes fatores desestabilizadores do Estado.

sido e são atores fundamentais deste processo. Suas condicionalidades cruzadas são determinantes para a fixação das políticas econômicas. Sem a "aprovação" dessas instituições dificilmente um país receberá investimentos estrangeiros; essa aprovação passou a ser uma espécie de "selo de garantia" para os investidores. A atuação do FMI e do Banco Mundial é complementada pelo Clube de Paris, com o qual são reestruturadas as dívidas bilaterais – desde que elas contem com tal garantia.¹⁶

A forte pressão da agenda norte-americana na região tem influenciado indiretamente as tensões da política doméstica e regional. Isso pode ser observado nos acordos comerciais, como o Tratado de Livre Comércio - TLC, e nas relações com a Colômbia em torno da política de combate às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC.

Desde o início do Plano Colômbia, ou Plano Patriótico, financiado com recursos norte-americanos, o aumento da repressão à guerrilha, notadamente contra as FARC, tem provocado um histórico de fugas e embates na área fronteiriça. O eixo dessa relação tensa entre esses países e a questão do tráfico de drogas se deve ao fato de que os Estados Unidos terem criado mecanismos que condicionam abertura comercial ao combate do tráfico. Trata-se da Lei de Promoção Comercial Andina para Erradicação da Droga - Atpdea, um tratado de preferências alfandegárias dos países andinos com os Estados Unidos. O objetivo é que estes países combatam o plantio da folha de coca e, com isso, tenham preferências comerciais com os EUA.¹⁷ Diante da dependência comercial equatoriana, cuja pauta de exportações se limita basicamente ao petróleo e à banana, seu poder de barganha fica reduzido, tornando o país muito vulnerável ao

¹⁶ ACOSTA, A. *Breve história econômica do Equador*, 2006: 170.

¹⁷ Em razão das pressões norte-americanas, a ânsia da Colômbia para cumprir o combate às drogas nos termos do Atpdea tem ensejado conflitos com o Equador, na medida em que um grande contingente de refugiados colombianos tem atravessado a fronteira para escapar dos conflitos, como também as próprias FARC têm utilizado o território equatoriano para seus propósitos guerrilheiros. A situação agravou-se a tal ponto que uma representação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - Acnur foi instalada na zona de fronteira. O Acnur calculou que a população de refugiados colombianos no Equador possa chegar a 250 mil pessoas.

fim do Atpdea. A cooperação regional ocorre, dessa forma, com o imenso poder de negociação do governo norte-americano, que pressiona para imprimir sua agenda. Na medida em que as negociações do TLC com os Estados Unidos sempre foram vetadas pela Conaie, que detém forte poder de barganha, a pressão norte-americana sobre o governo tende a acentuar a instabilidade política do Equador, aumentando a polarização dos atores políticos.

Além das difíceis relações com a Colômbia, o Equador também enfrenta impasses nas relações comerciais externas. Com já foi observado, a dependência em relação às exportações de petróleo e banana torna sua capacidade de negociação internacional muito estreita. Um exemplo disso pode ser observado na decisão da União Européia - UE de aumentar a tarifa de importação de banana dos países da América Latina para 230 euros por tonelada, em 2005. Como o país é um dos maiores exportadores mundiais de banana, segundo item de sua pauta de exportações, só perdendo para o petróleo, as reações foram imediatas e diversas. Junto com outros países produtores, resolveu apelar para a Organização Mundial do Comércio - OMC. Ao lado disso, as relações do governo equatoriano com as empresas estrangeiras exploradoras de petróleo, como mencionado, são pontuadas por conflitos.

Essa sucessão de fatos revela a frágil posição de barganha do Equador. Ao mesmo tempo, nos acordos comerciais muito amplos as regras de arbitragem tendem a privilegiar amplamente os investidores que já estariam *favorecendo* o país com seus recursos. A submissão mais irrestrita a uma agenda externa, como parece ser o caso dos acordos bilaterais mobilizados pelo Tratado de Livre Comércio - TLC, subordinados à premência do fim do Atpdea, agrava esta situação.

Relações com os movimentos sociais (movimento indígena)

Apesar do título enfatizar a discussão da influência dos movimentos sociais no Equador, estes, na verdade, podem ser praticamente reduzidos a apenas um ente de

grande relevância: os movimentos indígenas. Basicamente, existem dois tipos de movimentos sociais no país: as organizações sindicais e as organizações étnicas. O primeiro grupo teve considerável influência ao longo do século XX, em razão do modelo corporativista do país. Contudo, com o advento da redemocratização e das reformas econômicas e políticas, foram perdendo gradativamente espaço para as organizações de cunho étnico que, por sua vez, conseguiram arrebanhar o antigo contingente das organizações sindicais. De maneira que nas décadas de 1980, 1990 e 2000, principalmente nas duas últimas, o movimento indígena tornou-se o principal protagonista das lutas sociais e políticas ocorridas no Equador.

Nesta seção, analiso a importância do movimento indígena e sua decisiva atuação no período escolhido. Acredito, no entanto, na necessidade de uma breve retrospectiva histórica sobre sua formação, construção identitária e organização nacional como Confederação, bem como sua entrada para a política formal através da criação de um partido exclusivamente indígena. Nesse contexto, o Equador destaca-se na região dos Andes como um dos poucos países que conseguiram articular uma confederação indígena unificada e mobilizar uma identidade étnica e programática, embora isso não tenha significado, ainda, uma representação parlamentar proporcional, ou mesmo a eleição de um indígena à presidência.

O protagonismo indígena é relevante, pois trata-se de grupos sociais que representam algo que varia de 25%, segundo dados do *Inter-American Indigenous Institute*, a 43% da população total do Equador, segundo a *International Labor Organization*.¹⁸ Divididos em 12 etnias, esses grupos foram os mais atingidos pela pobreza acentuada com a implementação das reformas de mercado, mas foram também os que melhor obtiveram êxito em canalizar essa expressão numérica numa força política organizada social e partidariamente.

¹⁸ VAN COTT, D. *From movements to parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*, 2005.

Com o intuito de dar mais dinâmica ao texto, analiso no Anexo II a construção, ascensão e ação concreta do movimento indígena ao longo do século XX, até o retorno da democracia no país, quando o equilíbrio das forças políticas foi modificado e o movimento indígena assumiu a condição de protagonista das lutas políticas e sociais. Portanto, as seções seguintes dizem respeito aos acontecimentos ocorridos a partir da década de 1980, com especial ênfase no período escolhido na dissertação. Por fim, realizo uma breve análise da atuação do movimento indígena entre 1996 e 2006.

Movimento indígena e a retomada da democracia

A evolução da articulação e da luta do movimento indígena do país levou a criação, em novembro de 1986, da Conaie - Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador - que se tornou a maior e mais estruturada organização indígena das Américas. Sua estrutura organizacional é de uma confederação de outras organizações, que representam os mais de 30 diferentes grupos indígenas do Equador. Suas principais preocupações são as questões relacionadas a sua cultura e identidade, além da proteção da sua *constituency* em todo o país, boa parte deles pequenos produtores rurais. Segundo Adel Mirza: *Representa cerca de quatro milhões de habitantes, secularmente discriminados pertencentes as seguintes nacionalidades: Awa, Quichua, Tsáchila, Chachi, Siona, Secoya, Huorani, Cofán, Shuar y Achuar.*¹⁹ Pachano²⁰ afirma que, com a criação da Conaie, inverteu-se a ordem lógica do processo histórico: com a auto-definição da nacionalidade indígena, pela primeira vez na história do país as populações indígenas -ao menos no nível de seus dirigentes- construíram uma imagem própria e não imposta por elementos externos.

O Estado equatoriano, desde os tempos coloniais, procurou incorporar e controlar os indígenas nas regiões serrana e andina do país. Já na região amazônica, a

¹⁹ MIRZA, C. A. *Movimentos sociales y sistemas políticos en América Latina*, 2006: 116.

²⁰ Pachano, S. *Imagen, identidad y desigualdad en sociedades multiétnicas*, 2004.

repressão teria sido bem mais branda. A principal conseqüência dessa política foi o fato de que algumas questões assumiram contornos diferenciados em cada região. Na região serrana as comunidades indígenas procuraram manter e defender a propriedade da terra seja, ela privada ou comunal, adquirida ainda no período das políticas corporativistas. Já na região amazônica, a luta foi pela manutenção e controle de vastas áreas inicialmente ignoradas pelo Estado e posteriormente doadas pelo governo. A Conaie é o resultado da união de duas forças, a organização indígena originada na região serrana do país, a *Ecuadoranari*, e a da região amazônica, a *Confenaie*, com uma série de outras organizações indígenas e sindicais de menor porte, que vão desde a orientação maoísta aos chamados *indígenas evangélicos*.

Tabela 1
População indígena equatoriana por província

Província	% de população indígena (199)
Amazônia	22,3 em média
Morona	25,5
Napo	24,5
Pastaza	46,9
Sucumbíos	11,7
Serra	20,95 em média
Azuay	5,9
Bolivar	28,4
Cañar	18
Carchi	0
Chimborazo	49,3
Cotopaxi	27,9
Imbabura	39,6
Loja	5,2
Pichincha	9,4
Tungurahua	25,8
Costa	1,85 em média
El Oro	0
Esmeraldas	1,2
Galápagos	0
Guavas	5,2
Los Ríos	0
Manabí	4,7

Fonte: YASHAR, D. *Contesting Citizenship in Latin America*, 2005.

Essa trajetória criou condições para que se forjasse uma identidade de classe camponesa, mobilizada pelas organizações sindicais e partidárias de esquerda. Com a emergência das políticas neoliberais na década de 1980, o modelo corporativo sofreu uma desestruturação, produzindo um enfraquecimento do poder de barganha das populações indígenas. Esse quadro de desestruturação dos canais de regulação e dos subsídios do Estado teria produzido, involuntariamente, a constituição de uma rede identitária entre estas populações que teria reforçado aspectos autônomos de organização. Aliado a isso, a tradição de uma atuação ativa das ONGs, organizações sindicais e da Igreja teria sido capaz de mobilizar uma agenda politicamente mais abrangente que permitiu, por meio de táticas de ação direta, restabelecer o poder de barganha das populações indígenas, enfraquecido com as reformas neoliberais. O Estado, aos poucos, passou de interlocutor para ser reconhecido pelos índios como um adversário que contribuiu para sua marginalização.

Nesse contexto, a análise de Garretón sobre o surgimento dos novos movimentos sociais traz elementos importantes. Para o autor, as transformações das matrizes sociopolíticas da sociedade, além do surgimento de novas formas de ação coletiva, além da rotação e translação de seus eixos de evolução tiveram como consequência a emergência de novos padrões epistemológicos. Sua hipótese central considera que a decomposição da matriz sociopolítica influenciou de maneira decisiva para modificar a natureza do movimento social e também para ressignificar os novos eixos de ação coletiva e conflito social

O fortalecimento do movimento indígena está associado ao reconhecimento da Conaie pelo Estado como um ator político representativo destas populações. Esse processo ocorreu paralelamente ao esgarçamento das antigas organizações sindicais e partidárias de esquerda, que diminuíram sua capacidade de ação coletiva, e conferiu aos movimentos indígenas uma posição protagonista nas lutas pela preservação de direitos coletivos. Um dos momentos mais importantes para o movimento foi a

permissão para que cidadãos analfabetos pudessem participar das eleições no país, em 1984. Após essa medida, a participação indígena nas contendas eleitorais teria aumentado de 19% em 1979 para 45% em 1986.²¹ Esse processo pode ser verificado pela atribuição de um status público à Conaie, quando ela obteve do Estado, em 1988, a criação de uma agência nacional de educação para o ensino bilíngüe - Dineib. O governo de Rodrigo Borja -1988-1992- garantiu à organização o direito de nomear os diretores dessa agência, tornando-a um poderoso instrumento de incentivo à organização coletiva e de ação política.²²

A partir de 1990, com a consolidação desses incentivos para ação coletiva crescem significativamente as mobilizações sociais. Diante de um sistema partidário fragmentado no qual nenhum partido detém mais que 20% do eleitorado, aumentam também os incentivos para a organização de novos partidos. Diante de tais alavancagens, e após um período de grandes mobilizações, a Conaie opta pela organização de um partido próprio em 1995, o Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik Novo País - PK, tornando-se a primeira organização indígena no Equador a formar seu próprio partido político. Como afirma Freinderberg, com a formação do *Pachakutik* ocorre a tradução de *linhas de tensão étnicas* ao nível das organizações políticas. Desta maneira, o conflito passa a ser não só no nível social, mas também a estruturar o sistema de partidos. Com a institucionalização desse movimento social, as mobilizações que vão levar ao fim prematuro de governos a partir de 1996 sempre tiveram como principais protagonistas representantes do movimento indígena. No entanto, não implicaram necessariamente em crise institucional ou ruptura democrática. Segundo Van Cott, o declínio da Esquerda Democrática após o governo

²¹ VAN COTT, D. L. *From movements to parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*, 2005: 113.

²² Para o movimento indígena equatoriano, a década de 1980 é considerada como *la década ganhada*, já que sua estruturação através da Conaie possibilitou a formação de um pensamento e de uma proposta indígena para o país, assim como a posição de protagonismo no cenário político na década seguinte.

de Rodrigo Borja como principal força de esquerda do país, bem como a composição do sistema partidário equatoriano, relativamente fragmentado, não registrando nenhum partido dominante desde o retorno da democracia, possibilitaram a criação do *Pachakutik*. Portanto:

Uma vez que o movimento indígena conseguiu se estabilizar como o mais dinâmico movimento de oposição e modelo disseminador do anti-neoliberalismo; intelectuais de esquerda, profissionais de partidos e ativistas dos movimentos populares estavam ávidos para obter suas vagas na Conaie e em seu novo partido.²³

Com a mudança do Estado equatoriano do modelo corporativista rumo ao neoliberalismo, outras demandas passaram a fazer parte das preocupações da Conaie. Ela se tornou a principal força de esquerda do país, radicalmente contrária à implementação das chamadas *reformas para o mercado* e suas implicações, da realização de acordos de livre comércio, exigindo a proteção estatal para áreas estratégicas da economia -principalmente na agricultura, atividade da grande maioria dos indígenas-, contrárias as petrolíferas estrangeiras e pelas demandas nacionalistas, como a nacionalização do petróleo. A criação de um partido político, o Movimento Pachakutik, foi a materialização desse novo movimento. Alguns analistas consideram que a grande capacidade mobilizadora da Conaie seria talvez o principal entrave para a completa implementação das reformas orientadas para o mercado exigidas pelos organismos financeiros internacionais.²⁴ Cito algumas fontes para explicar essa *mudança de rumos*.

Nas palavras de Saltos Galarza, a explicação para a progressiva ampliação das demandas do movimento indígena:

²³ VAN COTT, D. L. *From movements to parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*, 2006: 114. (Tradução minha). *Moreover, once the indigenous movement had established itself as the most dynamic oppositional movement and standard bearer of antineoliberalism, leftist intellectuals, party professionals, and popular movement activists were eager to hitch their wagons to Conaie and its new party.*

²⁴ Como já afirmei antes, discordo da tese de que a atuação da Conaie teria sido o principal obstáculo a implementação mais ampla das reformas de mercado no Equador. Retomo essa discussão na conclusão do texto

Em poucas palavras, é possível dizer que o que no início emergiu como um conflito de caráter étnico deu lugar a um tipo de interpretação global da matriz de dominação política e do modelo de condução econômicas que imperaram no país durante a década que acaba de terminar. Sob as arestas de recorte étnico e camponês foram sendo somadas, desta maneira, variáveis “classistas”, étnicas e propriamente políticas.²⁵

Já em uma das diretrizes do Pachakutik, podemos perceber sua identidade intrinsecamente ligada à esquerda.

Nascemos em 1995 e nos conformamos em um processo de resistência e oposição ao modelo neoliberal e na luta por sermos uma alternativa real e possível para o país, que implique na criação de um novo modelo econômico, político e cultural, realizado a partir do povo e que centre seus objetivos no ser humano e na defesa de seus direitos.²⁶

Já nas palavras de Carlos de La Torre, a importância de suas ações para a vida política equatoriana:

Na década de 1990, o movimento indígena equatoriano adquiriu uma presença pública muito importante. A Conaie e suas organizações protagonizaram levantamientos em julho de 1990, abril de 1992, junho 1994; janeiro e fevereiro de 1997, janeiro de 2000 e janeiro de 2001. Os levantes indígenas são formas de ação coletiva por meio das quais as comunidades bloqueiam as estradas e marcham até as capitais de província e Quito para ocupar os espaços e os símbolos do poder e apresentar suas demandas. Os levantes foram importantes nas destituições dos presidentes Bucaram e Mahuad.²⁷

Atuação dos movimentos sociais no período estudado

Em 1996, em sua primeira participação na contenda eleitoral, o Pachakutik elegeu um deputado nacional e sete provinciais. Em 1997, novamente a Conaie vai às ruas e tem participação fundamental na queda de Abdalá Bucaram. Em janeiro organiza uma série de paralisações, nas cidades e nas estradas, além de novamente tomar a catedral metropolitana de Quito. Mas é no mês de fevereiro que a situação chega ao auge, com

²⁵ SALTOS GALARZA, N. *Movimiento indígena y movimientos sociales: encuentros y desencuentros*, 2004. (Tradução minha).

²⁶ Disponível em: [Hhttp://www.pachakutik.org.ec](http://www.pachakutik.org.ec)H. (Tradução minha).

²⁷ LA TORRE, Cs. *Populismo, democracia e crises políticas recorrentes no Equador*, 2006: 19.

milhares de manifestantes indo às ruas em protesto contra o governo do então presidente, sendo a maior parte indígena, incitados pela Conaie. Após três dias de caos, Bucaram é destituído pelo Congresso. Este último acontecimento demonstra o poder de mobilização e interferência direta da Conaie na vida política do país, passando a obter poder de agenda em virtude do perigo que impõe aos mandatários do país. Para Adel Mirza:

Os episódios daqueles meses marcam de modo indelével o itinerário de levantamientos e revoltas indígenas com uma mensagem nítida e contundente: os movimentos sociais são capazes de derrubar presidentes e estão dispostos a fazê-lo toda vez que estes imponham políticas regressivas e contra os interesses do povo.²⁸

Ainda em 1997, tal influência política e social foi claramente plasmada na eleição dos representantes para a Assembléia Nacional Constituinte, através da presença de sete legisladores dos setenta eleitos. Graças a esse momento, determinadas questões históricas do movimento indígena foram enfim incorporadas a Constituição do país.

Na gestão de Jamil Mahuad, a Conaie patrocina mais um *levantamiento* em 1999, que tinha como principal objetivo protestar contra a política econômica do governo. Os movimentos sociais propõem a instauração de um parlamento popular, que seria chamado de *Parlamento de los Pueblos de Ecuador*. Em janeiro de 2000, marchas com milhares de indígenas saem do interior em direção à capital. De maneira análoga à queda de Bucaram, a capital Quito é paralisada por manifestações de indígenas, operários, camponeses e estudantes. A situação chega ao auge quando o Congresso Nacional é invadido, tornando-se insustentável. Um golpe militar comandado por coronel Lúcio Gutiérrez obriga Mahuad a declarar sua renúncia. O movimento indígena apoiou a ação, chegando a participar da denominada *Junta de Salvação*, que teve a duração de poucas horas e teve entre seus membros dirigentes e

²⁸ MIRZA, C. A. *Movimentos sociales y sistemas políticos en América Latina*, 2006: 118. (Tradução minha).

o então presidente da Conaie, Antonio Vargas. Posteriormente, os representantes do movimento indígena foram retirados da mesma, apesar da importância de sua militância para a queda de Mahuad.²⁹

Um bom exemplo da força política da Conaie foi a formação da coalizão que elegeu Lúcio Gutiérrez para a presidência do Equador, formada pelo Partido Socialista Popular -PSP e pelo Movimento Pachakutik - PK.³⁰ Ela representaria, a princípio, o esforço das forças oposicionistas do país em direção a um modelo que seria menos dependente das políticas neoliberais e oposto à grande maioria dos partidos tradicionais do Equador. Com o tempo, a gestão do novo presidente foi tomando um caminho relativamente oposto ao que foi prometido ao longo da campanha eleitoral - caracterizando a *Policy Switch*. Esse deslocamento provocou a reação da Conaie, que em maio de 2003 deu um ultimato ao governo, exigindo o fim das medidas de ajuste. Após a realização de uma consulta nacional às bases, os movimentos camponeses e indígenas, representados pelo PK, abandonam a coalizão governista em junho de 2003, precipitando sua atuação na oposição e o posterior pedido de impedimento de Gutiérrez, unindo-se a outras forças sociais para uma série de manifestações nas ruas do Equador. A oposição, com grande participação dos deputados do PK, decide realizar um Parlamento alternativo ao oficial, que ficou conhecido como a *Assembléia do Pichincha*, com a intenção de rever todas as últimas decisões do então presidente. Neste ponto, as garantias institucionais próprias de uma democracia estável não mais existiam.

²⁹ Para Adel Mirza, nesse momento a Conaie enfrentou um dilema, entre o aprofundamento da luta ou a escolha da via institucional para a resolução dos conflitos. O caminho adotado foi exatamente o segundo, com o vice-presidente Gustavo Noboa assumindo o governo.

³⁰ No primeiro turno, obteve 20,3% dos votos, ou seja, um quinto dos eleitores que compareceram para votar, ou aproximadamente 12% do total de eleitores registrados. No segundo turno, Gutiérrez confirma seu favoritismo com um número mais significativo de eleitores comparecendo às urnas, cerca de 70% dos eleitores registrados. A coalizão vencedora obteve 54,8% dos votos válidos.

Nos meses seguintes, o movimento indígena junto a outras forças sociais do país realiza incontáveis manifestações e paralisações, desconhecendo a autoridade do presidente, de maneira semelhante ao ocorrido no passado, nas quedas de Abdalá Bucaram e Jamil Mahuad. Em abril de 2005, o Congresso Nacional equatoriano é invadido pelas forças oposicionistas, provocando a fuga dos parlamentares e a posterior destituição de mais um presidente equatoriano. Era o fim do governo Gutiérrez. Como percebido, o movimento indígena equatoriano demonstrou grande capacidade de organização e mobilização, sendo um dos principais artífices da terceira queda consecutiva de um presidente eleito pela via democrática.

Seu sucessor, Alfredo Palacio, obteve em seu primeiro ano de governo relativa tranquilidade na relação com os movimentos sociais do país.³¹ O primeiro acontecimento de maior envergadura ocorreu em fevereiro de 2006, com manifestações e bloqueio de vias ligadas à destinação dos recursos do petróleo para as províncias que possuíssem atividades ligadas à exploração dos hidrocarbonetos, quando o governo em resposta decretou o Estado de emergência na região.

Já a primeira ação efetiva da Conaie, com o objetivo de pressionar a administração de Alfredo Palacio, foi a organização e promoção de paralisações e protestos em diversos pontos do país contra as negociações para a assinatura do Tratado de Livre Comércio - TLC entre o Equador e os Estados Unidos, pela revogação do contrato da empresa de exploração de petróleo norte-americana Occidental Petroleum - OXY por danos ambientais e a nacionalização dos poços de petróleo que se encontram nas mãos de empresas multinacionais. Após o bloqueio de vias e a tomada simbólica de várias cidades, os protestos só terminaram quando o governo central liberou recursos para as províncias em questão e ordenou a renúncia de seu ministro de governo, até então o principal negociador com os movimentos sociais. Pouco tempo

³¹ Os únicos eventos registrados foram algumas paralisações e manifestações em razão de protestos relacionados à atuação de petrolíferas estrangeiras, que, no entanto, ficaram restritos às regiões de extração e produção de petróleo.

depois, sem alternativas, o governo decidiu romper o contrato com a petrolífera. Em resposta, no dia seguinte, os Estados Unidos decidiram encerrar as negociações do Tratado de Livre Comércio - TLC com o Equador, iniciadas em 2004 em conjunto com Peru e Colômbia, considerando a atitude equatoriana como uma *expropriação* dos bens de uma empresa norte-americana.

Já no segundo semestre de 2006, a atuação dos movimentos sociais e do movimento indígena em especial têm uma considerável retração. A principal razão seria a realização das eleições para a Presidência da República e o Congresso Nacional, em 15 de outubro. Pela primeira vez em sua breve história, o Pachakutik resolve lançar candidatura própria à presidência do país. O processo de escolha do candidato, entretanto, configura-se demasiadamente conflitivo, com diversos grupos internos lançando candidaturas paralelas ou apoiando a candidatura do ex-ministro da economia de Palacio, Rafael Correa. Após meses de indecisão e racha no partido, finalmente o então presidente da Conaie, Luis Macas, é escolhido. Contudo, o movimento indígena parece não ter mais o apelo de outrora, já que Macas acaba sendo considerado a grande decepção do pleito, conquistando apenas o sexto lugar na disputa, com apenas 2,19% dos votos no primeiro turno. Nas eleições legislativas, o Pachakutik mantém a média de outras eleições, conquistando seis cadeiras. Para o segundo turno, o PK e a Conaie resolvem apoiar Rafael Correa sem, no entanto, nenhum grande envolvimento com a campanha como nas eleições passadas.

Breve análise do Movimento Indígena

Apesar das dissensões internas, próprias de uma confederação que une várias organizações diferentes, provavelmente o aspecto mais importante do movimento indígena, através da Conaie -e em menor escala do Pachakutik- é o alto poder de mobilização de um grande contingente de cidadãos, não somente indígenas, e principalmente a transformação de um movimento social em um ator político relevante

dotado de grande poder de veto em relação às políticas conservadoras empreendidas pelo Executivo.

Desta forma, recorro a definição de *Tsebelis* para *Veto Player*, ampliando-a para a análise do movimento indígena equatoriano e de seu braço político, o que não foi originalmente imaginada por Tsebelis. Nas palavras do autor, *Veto Player* seria:

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. (...). 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 (...). Trata-se de qualquer ator – institucional ou partidário – capaz de bloquear a adoção de uma política.³²

Nesse caso, a Conaie/Pachakutik atua em duas frentes. Como partido, influenciando diretamente na dinâmica institucional; propondo leis; promovendo vetos às iniciativas do Executivo; iniciando o processo de juízo político contra o presidente, e como movimento social, sendo o principal promotor das greves e manifestações que paralisam o país, com seu alto poder de barganha.

De acordo com Susana Segovia,³³ a instabilidade econômica e política do Equador desde o retorno da democracia promoveram a consolidação de espaços extra-institucionais onde os movimentos sociais -em especial o movimento indígena- discutem, rechaçam e apresentam alternativas à aplicação das reformas econômicas e políticas pelo Executivo equatoriano. Deste modo, o movimento indígena do Equador teria conquistado e consolidado seus próprios canais de participação, seja aproveitando os espaços institucionais como impulsionando novas vias de contestação extra-institucional, como ocorre na tomada de estradas, bloqueio de vias, invasões ao parlamento, etc. Assim, ocorre a articulação do discurso histórico e étnico cultural com

³² TSEBELIS, G. *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*, 1997: 96.

³³ SEGOVIA, S. *Indigenismo y movilización en Ecuador*, 2004.

os conteúdos anti-neoliberais, constituindo especificidade ao movimento indígena do país, que se converteu no principal ator de contestação ao Estado.

Segundo Segovia, *la toma* de alguma coisa é um dos rituais mais festejados pelas comunidades indígenas e acabou se convertendo em *um ato simbólico de confrontação por excelência, uma ocupação simbólica que serve para a reclamação de poder e participação real*.³⁴ A Conaie age como um movimento social por fora das instituições formais do sistema político, através de meios alternativos de ação política. Assim o movimento indígena atua em duas frentes como movimento político, por meio de estratégias de ação política alternativas e extra-institucionais, e como partido político, dentro das leis que regulam o país e da competição eleitoral, ou seja, por mecanismos convencionais e não convencionais. Portanto, acredito ser possível a ampliação do conceito de *veto player* para a análise da atuação dos movimentos sociais no Equador, em especial aquele de caráter étnico.

Freidenberg qualifica a ação do movimento indígena do Equador como *a promoção da incorporação mista*, já que se situa tanto no campo dos movimentos sociais como no campo institucional. Assim:

O objetivo de combinar a ação institucional com a extra-institucional se converteu no motor da atuação do movimento. Esta estratégia mista lhe permite conciliar os interesses de suas duas linhas internas mais importantes e ser coerente com suas pretensões antipartidárias.³⁵

Para a autora, a incorporação do conflito étnico como parte da redefinição do Estado e do nacional ocorreu por meio da politização dos conflitos sociais em um momento de expansão do eleitorado e como uma aliança entre o étnico e o ideológico - esquerda-direita.

Com um discurso inclusivo, que busca o reconhecimento do Estado equatoriano para populações historicamente marginalizadas e pela construção de um Estado

³⁴ *Idem*: 90.

³⁵ FREINDENBERG, F. *Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador*, 2004: 120. (Tradução minha).

plurinacional e bilíngüe, e principalmente com diretrizes claramente de esquerda, a Conaie/Pachakutik tornou-se ao longo da década de 1990 o principal ator político do país e fator de instabilidade para governos que executaram a *policy switch*. Sua mobilização também foi capaz de obter importantes vitórias políticas, como a criação do sistema de educação intercultural bilíngüe e a incorporação na Constituição de 1998 dos *Direitos Coletivos dos Povos Indígenas*, além da criação de uma série de organismos do Estado voltados especialmente para a população indígena.

Refletindo novamente sobre as motivações da entrada da Conaie para a política partidária, através da criação do Pachakutik, podemos caracterizar sua opção como oposta ao caminho traçado pelo movimento indígena mexicano, por exemplo, que contesta as instituições da democracia representativa. Ao analisar as diretrizes do PK, constatamos a justificativa para sua linha de ação, uma vez que um dos principais motivos alegados para a construção do partido indígena equatoriano, em 1995, é este: *A participação nas contendas eleitorais para o Movimento Pachakutik tem o objetivo de impedir o triunfo eleitoral das forças neoliberais e nos constituirmos como uma alternativa de governo em médio prazo.*³⁶ Ao analisar essa afirmativa, duas reflexões são necessárias:

1) Assim como a questão étnica, a questão econômica foi fundamental para sua fundação;

2) O projeto político do Pachakutik é de médio para longo prazo, o que explica algumas das peculiaridades de sua atuação, como o fato da eleição presidencial de 2006 ser a primeira em que o partido optou pela candidatura própria e não pelo apoio a outros candidatos, onze anos após sua fundação. A tática escolhida pelo Pachakutik sempre foi o apoio a outros candidatos com plataforma de esquerda, que, no entanto, realizaram a chamada *policy switch*.

³⁶ Disponível em: [Hhttp://www.pachakutik.org.ec](http://www.pachakutik.org.ec)H. (Tradução minha).

Não há dúvidas que o Pachakutik demonstrou sua força ao fazer parte das coalizões que elegeram os três últimos presidentes equatorianos, respectivamente Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad e Lúcio Gutierrez. No entanto, os três presidentes, com a realização da *policy switch*, trocaram a plataforma de centro-esquerda para a de centro-direita, indo em direção contrária ao que foi acordado na campanha eleitoral. Analistas políticos vislumbraram tais acontecimentos como uma espécie de derrota para o partido indígena, por ter apoiado sucessivamente candidatos que foram incapazes de manter seus ideais programáticos.

Dessa forma, uma das explicações possíveis para o baixo desempenho eleitoral do Pachakutik, em detrimento da grande força mobilizadora da Conaie, teria sido a adoção da estratégia de apoio a presidentes que realizaram a *policy switch*. Com o passar do tempo, as propostas defendidas pelo partido indígena já não reverberariam da mesma forma que nos primeiros anos do partido. Como as promessas de um país melhor não foram alcançadas, o eleitorado do Pachakutik teria procedido a um lento e silencioso deslocamento aos partidos considerados populistas do Equador, como é o caso do PSP do ex-presidente Lucio Gutiérrez. No lugar de promessas que não puderam ser cumpridas, o PSP, na breve gestão do ex-presidente, realizou uma extensa distribuição de verbas e cargos políticos principalmente nas províncias mais pobres do país, que sempre foram o principal reduto político do partido indígena.

Paralelo a isso esteve à própria dissensão entre o movimento e o partido. Em determinados momentos do período estudado, o Pachakutik assumiu cargos no primeiro escalão do Poder Executivo, principalmente na gestão de Lucio Gutiérrez, com os Ministérios das Relações Exteriores e Educação. Mesmo após os primeiros sinais de desentendimento entre a Conaie e o então presidente, a maior parte dos quadros ligados ao PK, tanto no Executivo como no Judiciário, permaneceram fiéis ao presidente, em uma clara atitude de confrontação com a direção da Confederação Indígena. Deste modo, a estratégia de Gutiérrez, ao trazer representantes do PK para

seu gabinete ministerial e base de sustentação parlamentar teria, na verdade, enfraquecido o partido. O Pachakutik já não mais sabia exatamente qual o seu lugar no cenário político do país, se representaria o papel de oposição ou de situação.

Nesse contexto, faz-se necessário repensar o sistema eleitoral equatoriano e como está elaborada a representação indígena no Parlamento. Uma reflexão acerca do tipo de eleição majoritária para a representação parlamentar no país. Como mostram os resultados das disputas eleitorais que tiveram a participação do PK desde 1996, nunca o partido obteve mais do que 10% das cadeiras do Congresso Nacional. Desta maneira, de acordo com as estimativas sobre a população indígena no país, que variaria entre 25% e 43%, claramente há sub-representação. Uma das questões que se coloca é a da representação política. Até que ponto tal sub-representação poderia influir diretamente na governabilidade do país? No entanto, outras questões derivam diretamente dessa discussão. Como é o caso da possibilidade da existência de candidatos indígenas em outros partidos.

Sistema político e conflitos entre poderes

O objetivo dessa seção é analisar o desenho do sistema político equatoriano e suas implicações para a governabilidade do país. Este capítulo tem uma forma diferente dos anteriores, já que não realiza outra cronologia dos principais antecedentes e eventos ocorridos no período analisado referentes à essa temática. De caráter mais analítico, analiso o conflito entre poderes à luz de algumas teorias clássicas sobre o tema.

Para melhor entendimento do objeto, discorro no anexo 2 sobre como está estruturado o Estado equatoriano segundo a Constituição, ressaltando as principais competências e a natureza jurídica de suas instituições, dando especial ênfase a separação de poderes no país.

Comportamento do Executivo

Os acontecimentos do século XX no Equador mostram que historicamente há uma concentração de forças no Poder Executivo, que pode ser percebida nos sucessivos golpes de Estado e ditaduras militares. Com o retorno da democracia, em 1979, e a conseqüente reformulação da Carta Política, a situação foi mantida e transformada em lei, permanecendo o desequilíbrio de poderes.

Na opinião de Villa, a grande maioria das reformas na Constituição de 1979 apontou na direção da concentração de poderes do Executivo, o que aumentou ainda mais o hiperpresidencialismo no país, em detrimento do Legislativo e mesmo dos partidos políticos. Essa orientação parece ter ampliado com o tempo, já que numa espécie de escala geométrica, praticamente todos os presidentes equatorianos desde a redemocratização concentraram seus esforços na promoção de suas figuras e de seus poderes.

Os últimos mandatários do país reivindicaram a legitimidade adquirida pelo voto popular a seu favor, tanto nos momentos de crise, como na execução de medidas arbitrárias. Agiam como se a vitória em uma eleição majoritária lhes desse a permissão para sua livre ação como representante, mesmo que por vezes esse *mandato imperativo* significasse sobrepujar outros representantes também eleitos pelo povo, como com os deputados, ou mesmo as mínimas garantias institucionais e jurídicas do país, com nas seguidas intervenções no Judiciário por parte do Executivo. Contudo, segundo dados do *Latinobarômetro*,³⁷ informe que realiza pesquisas de opinião com cidadãos de todo o continente, realizadas entre 1995 e 2005, o Equador ficou em penúltimo lugar na América Latina no quesito aprovação do presidente, com

³⁷ Informe Latinobarômetro – 1995-2005 – Una Década de Opinión Pública – 176.554 entrevistas em 18 países.

24%, só perdendo para o Peru. A mesma pesquisa indicou que a confiança nas ações do presidente foi de apenas 14% no período.

Desde a redemocratização, podemos perceber dois padrões de comportamento do Executivo que foram sendo intensificados ao longo dos anos: as tentativas de centralização de poderes nas mãos do presidente e as tentativas de implementação das reformas econômicas e do Estado. Nota-se que na verdade ambas as ações parecem ser complementares na vida política e econômica do Equador. O Executivo busca a centralização e o aumento de suas prerrogativas para conseguir por em prática seu plano de reestruturação institucional e econômica proveniente do arcabouço normativo das reformas de mercado.³⁸ Recorro as argumentações de Diniz sobre o *modus operandi* das reformas do Estado na América Latina, onde não teria ocorrido propriamente o enfraquecimento do Estado, expressão que considera pouco elucidativa, mas sim o fortalecimento desproporcional do Executivo, em razão da concentração de poder decisório nessa instância, cada vez mais controlada pela alta tecnocracia, o que enfraqueceu os suportes institucionais da democracia.³⁹

Partidos políticos e ação do Executivo

Os partidos políticos, com o passar do tempo e principalmente após a continuada ação do Executivo, foram gradualmente perdendo espaço na sociedade equatoriana, com graus de aprovação cada vez menores. De acordo com dados do *Latinobarômetro*,⁴⁰ de 2005, o Equador ficou em último lugar na América Latina em relação à necessidade da existência do Congresso e dos Partidos Políticos em uma democracia, essenciais para

³⁸ Tais atitudes, na verdade, constituem um contra-senso, uma vez que as reformas de cunho neoliberal exigiriam, ao menos em tese, a menor participação do Estado, tanto na Economia como na política. O que aconteceu, na realidade, foi o contrário. O Executivo procurou regular cada vez mais as instituições do país, submetendo-as ao seu controle.

³⁹ DINIZ, E. *Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea*, 2001.

⁴⁰ Informe Latinobarômetro – 1995-2005 – Una Década de Opinión Pública – 176.554 entrevistas em 18 países.

33% dos equatorianos.⁴¹ Em dezembro de 2005, outra pesquisa semelhante foi publicada pela empresa Cedatos/Gallup do Equador,⁴² indicando que a aprovação do Congresso Nacional pelos cidadãos do país era de apenas 4%, a mesma porcentagem atribuída à confiança nos deputados.⁴³

Este parece ser praticamente um aspecto cultural do sistema político equatoriano. Cada novo presidente que assume o poder considera a si mesmo como legítimo e único representante legal da soberania popular, o que lhe concederia prerrogativas para sua livre ação. A figura do presidente torna-se a única responsável pelo país, capaz de tudo, inclusive de passar por cima dos outros poderes. A negociação e a barganha política não são consideradas, principalmente após 1996. Paulatinamente, os presidentes que sucederam Abdalá Bucaram buscaram ampliar cada vez mais seu raio de ação, sendo Lucio Gutiérrez o maior exemplo desse pensamento.

Desta maneira, a discussão contemporânea sobre representação política encontra um excelente material de estudo no Equador. Utilizando os argumentos de Pitkin,⁴⁴ é possível afirmar que a ação dos presidentes estaria longe da visão pluralista –o mandato vinculado– de representação devido a baixa responsividade junto ao eleitorado, aproximando-se mais da visão conservadora de mandato independente, que considera que uma vez escolhido o representante por meio do sufrágio, este deve

⁴¹ A mesma pesquisa indicou que os partidos políticos são a instituição com mais baixo grau de confiança em toda América Latina, com 19%, enquanto o Congresso teve 28% e a presidência 43%.

⁴² Disponível em [Hwww.cedatos.com.ec](http://www.cedatos.com.ec)H. Pesquisa divulgada em 14/12/2005.

⁴³ A descrença da sociedade equatoriana nos partidos e nas instituições democráticas, de maneira geral, foi um dos principais trunfos do então candidato Rafael Correa para vencer as eleições de 2006. Correa afirmava que, se eleito, acabaria com a *partidocracia corrupta que domina o país*. Inclusive o movimento que criou e pelo qual se elegeu, a Aliança Pátria Altiva e Soberana - PAIS, não apresentou candidatos ao Parlamento, apostando na destituição do Congresso através da construção de uma Assembléia Constituinte com plenos poderes, inclusive o de fechar o Congresso. Tal atitude demonstra a lógica que guia os mandatários equatorianos, desconhecendo o equilíbrio de poderes e deslegitimando a representação parlamentar, rumo a uma maior concentração dos poderes no Executivo.

⁴⁴ PITKIN, H. *The concept of representation*, 1972: 144.

ter total liberdade de ação em seus atos, exercendo o bom senso para agir na defesa do interesse dos seus representados, não sendo obrigado a prestar contas dos mesmos ou ainda buscar representar os seus desejos, pois isto seria um claro impedimento à sua liberdade de ação.

Para justificar suas ações, conferindo-lhes a legitimidade de vontade popular, a estratégia mais usual adotada pelos respectivos Executivos equatorianos no período parece ter sido a convocação de consultas populares com o objetivo de reformar a Constituição do país nos moldes desejados pelo presidente. Para tal, manobravam com a insatisfação popular e o profundo desejo de mudanças da grande maioria da população, sempre fazendo menção à corrupção do Parlamento e as suas origens burguesas e oligárquicas. Dessa forma, podemos perceber uma terceira constante na atuação dos Executivos equatorianos: as seguidas convocações de plebiscitos com o objetivo de reformar a Constituição, fazendo dessa iniciativa o único caminho possível para o país.

Uma das principais controvérsias da literatura em relação a esta questão, presente em autores discutidos no primeiro capítulo como Pessanha, Amorim Neto, Santos, Limongi e Figueiredo procura entender se na verdade a atuação do Executivo seria uma espécie de *usurpação* das funções legislativas do parlamento ou se, ao contrário, trata-se de uma *delegação* do parlamento ao Executivo, para que este último pudesse ter a relativa liberdade de ação necessária à condução de reformas políticas e econômicas sem a necessidade constante de negociação. Refletindo sobre a questão, Pessanha argumenta que ao longo do século XX, operou-se um movimento de transferência gradativa da iniciativa da legislação para o Poder Executivo.

Na leitura de Pachano, tais iniciativas aproveitariam o momento de consternação social provocado pelo fracasso das reformas de mercado no país, implementadas no período democrático, para questionar o próprio sistema democrático, responsabilizando-o pelas mazelas do país. Dessa maneira, seria

praticamente impossível conciliar *a estabilidade econômica com o aprofundamento da democracia, circunstância que leva a um absoluto divórcio com a política e a reiteradas tentativas de minimizá-la*⁴⁵, *quando não eliminá-la*.⁴⁶ Prosseguindo no raciocínio, Pachano argumenta que a persistência de antigos nomes da política equatoriana no cenário democrático acontece, na verdade, por sua atuação populista e autoritária, muitas vezes negando o próprio sistema democrático para conseguir o apoio de grande parcela da população descontente com a situação do país. Esse tipo de política atuaria exatamente nas brechas deixadas pelo descontentamento com o que representaria o sistema democrático e com um modelo clientelista de fazer política, focando muito mais aspectos regionais do que nacionais.

Sistema eleitoral

Uma análise do sistema eleitoral equatoriano é essencial para o entendimento da política do país e das relações entre Executivo e Legislativo. O Equador é um Estado unitário com administração centralizada e unicameral - possui apenas uma câmara legislativa, sendo seu Parlamento composto por 100 deputados. As eleições legislativa e presidencial são realizadas simultaneamente.⁴⁷ O país é dividido em 22 províncias e 219 municipalidades. Cada província possui um governador indicado pelo presidente, um prefeito eleito democraticamente e um conselho provincial - metade dos membros mais um são eleitos diretamente e o restante indicado pelos conselhos municipais. Os

⁴⁵ Importante ressaltar aqui, no entanto, que quando Pachano fala em *minimizar a política* se refere aos espaços de negociação e barganha, fundamentais para o funcionamento de uma democracia.

⁴⁶ PACHANO, S. *Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Ecuador*, 2004: 19.

⁴⁷ De acordo com a Lei Eleitoral equatoriana, os partidos e movimentos apresentarão seus candidatos segundo o sistema de lista aberta. O art. 111 estabelece a fórmula de representação proporcional, segundo a fórmula *D´Hont*.

municípios são comandados por um prefeito e um conselho municipal, ambos eleitos a cada quatro anos.⁴⁸

Segundo Pachano, um dos principais problemas do sistema político equatoriano é exatamente seu sistema eleitoral, que incentivaria os partidos políticos a desenvolverem principalmente a representação local em detrimento da nacional, o que teria grande influência na vida política do país. Pachano argumenta que: *a representação proporcional encoraja políticos equatorianos a desenvolver administrações regionais ou provinciais onde podem obter sobre-representação legislativa a um baixo custo político.*⁴⁹

Uma das principais conseqüências do sistema eleitoral do país, de acordo com a literatura, seria a grande fragmentação dos partidos, o que dificultaria a formação de maiorias parlamentares de apoio ao presidente. Dessa maneira, a própria conformação do sistema eleitoral influiria diretamente na determinação da governabilidade do país. Refinando o argumento, cabe a consideração sobre o Congresso Nacional unicameral. São 100 deputados distribuídos pelas 22 províncias, eleitos através de lista aberta. São permitidas as coalizões. Outro aspecto importante é a permissão que movimentos políticos lancem candidatos. Para legitimar seus candidatos, os movimentos devem apresentar um número mínimo de assinaturas ao TSE.⁵⁰

⁴⁸ De acordo com a Lei Orgânica de Eleições do Equador, os artigos 41 e 53 legislam sobre a igualdade de gênero, estabelecendo uma cota mínima para a inscrição de candidaturas. *Los Tribunales Electorales negarán, de oficio o a petición de parte, la inscripción de listas de candidaturas pluripersonales que no incluyan un mínimo de 30% de mujeres como candidatos principales y el mismo porcentaje en los suplentes, según la representación, alternancia y secuencia prevista en la Constitución, en la Ley y este Reglamento.*

⁴⁹ PACHANO, S. *Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Ecuador*, 2004: 9. (tradução minha).

⁵⁰ De acordo com o art. 47 da Lei Orgânica de Eleições do Equador: *Los candidatos que no estén afiliados o patrocinados por un partido político deberán acompañar a la correspondiente inscripción, un respaldo de firmas equivalentes al uno por ciento de los electores empadronados, en la correspondiente circunscripción, exceptuándose los movimientos políticos independientes, que habiendo participado en las dos últimas elecciones pluripersonales, obtuvieron el porcentaje de representatividad del 5% de los votos válidos, de conformidad con la ley; organizaciones que tendrán derecho a participar con la misma simbología y el número asignado en el proceso electoral anterior.*

Uma das conseqüências desse sistema é a sobre-representação das províncias maiores em relação as menores. Como já dito, a região amazônica, por exemplo, principal base eleitoral dos indígenas, possui uma das menores cotas de representação parlamentar do país. Segundo Cox e Morgenstern: *o fato do Equador possuir um dos Legislativos mais desproporcionais da América Latina, com uma significativa sobre-representação dos distritos rurais provavelmente aumenta a força da orientação de natureza paroquial de seus legisladores.* A representação parlamentar está amparada no artigo 126 da Constituição equatoriana.⁵¹

Tabela 2

Representação parlamentar por região e província

Província	Deputados
Região Amazônica	
Morona Santiago	2
Napo	2
Orellana	2
Pastaza	2
Sucumbíos	2
Zamora Chinchipe	2
Total	12
Região Serrana	
Azuay	5
Bolívar	3
Cañar	3

⁵¹ Artículo 126 - La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil. El número de habitantes que servirá de base para la elección será el establecido por el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez años.

Carchi	3
Chimborazo	4
Cotopaxi	4
Imbabura	3
Loja	4
Pichincha	14
Tungurahua	4
Total	47
Região Litoral	
El Oro	4
Esmeraldas	4
Galápagos	2
Guayas	18
Los Ríos	5
Manabí	8
Total	41
Amazônia + Serra + Litoral	100

Fonte: YASHAR, D. *Contesting citizenship in Latin América*, 2005.

A dinâmica regional é extremamente importante para as eleições do país. De acordo com Villa, um dos elementos revelados pela eleição de Jamil Mahuad, em 1998, foi a enorme força de clivagem regional que polariza a política equatoriana: Quito – serra- e Guayaquil - litoral.⁵² Mahuad havia sido prefeito de Quito, enquanto seu adversário nestas eleições, o empresário Álvaro Noboa era visto como representante dos interesses políticos do litoral. Nas eleições de 1998, esta teria sido uma das principais armas de campanha de ambos os candidatos, investir no fortalecimento de suas bases. Segundo dados eleitorais, na província litorânea de Guayas, Mahuad

⁵² VILLA, R. *O sistema político equatoriano: continuidades da velha política através da moderna política*, 2004: 143.

creceu apenas 2,05% entre o primeiro e segundo turnos. Os resultados do segundo turno demonstraram bem essa diferença: na região serrana, Mahuad conseguiu 66% dos votos e Noboa 33%; já na zona litorânea, ocorreu o fenômeno inverso, já que Noboa obteve 62,7% contra 37% de Mahuad. De acordo com Villa, essa clara diferença marcou o governo de Mahuad desde o início, constituindo claro foco de tensão.

Tabela 3

Votação total para deputados provinciais por região, 1979, 1996⁵³ - % total de cada partido

PARTIDO	COSTA	SERRA	AMA-GAL	TOTAL
PSC	66,7	31,8	1,6	100
PRE	75,3	23,4	1,4	100
DP	28,3	66,4	5,3	100
ID	30,2	65,5	4,3	100

Fonte: YASHAR, D. *Contesting citizenship in Latin América*, 2005.

O repasse de verbas para as províncias e para as municipalidades é feito através do governo central, o que constitui um dos principais motivos de conflito político. Regularmente os governos locais promovem paralisações e invasões as instalações de petrolíferas estrangeiras por maiores verbas, muitas vezes unindo suas ações à dos movimentos sociais.⁵⁴ Essa relação centro-periferia é comandada ora pelas elites locais, ora pelos governos centrais, em uma constante troca de acusações de ambos os lados. Usualmente o Executivo decreta o Estado de Emergência em alguma província e utiliza a força para conter as manifestações. Essa discussão está referida, mais uma vez, a hipertrofia do Executivo ao implementar as reformas de mercado e aumentar seu poder decisório e de agenda.

⁵³ * Não se incluem os anos posteriores, já que neles se utilizou o sistema personalizado de votação. Desta forma, não podem ser comparados.

⁵⁴ O principal foco de instabilidade é exatamente a região norte, nas províncias amazônicas de *Orellana* e *Sucumbios*, principais pólos produtores de hidrocarbonetos e de grande presença da população indígena.

Conflitos entre poderes

Diante do contexto de condicionantes internos e externos -relacionadas nas sessões anteriores- reflexões sobre o desenho institucional do país no período são fundamentais. Dentre elas, podemos citar as relações Executivo/Legislativo e suas conseqüências para o sistema político equatoriano.

No período analisado, foram inúmeros os exemplos de crises entre os poderes. De modo geral, como já dito anteriormente, os últimos presidentes foram eleitos em coalizões não majoritárias que não se sustentaram ao logo do mandato, levando a formação de novas coalizões. Essas novas coalizões representavam na verdade o tipo de política que os mesmos presidentes criticavam em suas campanhas: a construção de alianças com as principais oligarquias do país. A tabela 1 mostra claramente que o partido do governo nunca foi majoritário no período analisado.

Tabela 4

Presidentes equatorianos e Apoio no Congresso -1996-2007

Ano	Presidente	Partido do Governo	Cadeiras no Congresso	Maior Partido	Cadeiras no Congresso
1996	Abdalá Bucaram Ortiz	PRE	23.2	PSC	32.9
1997	Fabián Alarcón Rivera	FRA	1.2	PSC	31.7
1998	Jamil Mahuad	DP	28.1	DP	28.1
2000	Gustavo Noboa	(IND)	0	PSC	20.3
2003	Lucio Gutiérrez	PSP	9.0	PSC	25.0
2003 2007					

Fonte: PACHANO, S. *Political institutions, policymaking process, and policy outcomes in Ecuador*, 2004.

Essa necessidade da formação de amplas alianças partidárias pode também ser encarada pela perspectiva do conceito de presidencialismo de coalizão, formulado

inicialmente por Sérgio Henrique Abranches. Abaixo, cito breve trecho de Fabiano Santos sobre o tema:

A combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso.⁵⁵

A fidelidade partidária no Equador, no entanto, é alta se comparada a outros países com sistema partidário igualmente fragmentado, como o Brasil. Até 1998, por exemplo, não havia nenhum tipo de sanção em relação à migração partidária no país. A porcentagem de deputados que trocaram de partido se manteve estável entre os anos de 1979 a 2002, em torno de 10%, enquanto no Brasil variou entre 25% e 30%. O legislador que troca de partidos no Equador geralmente tem uma curta carreira legislativa e está ligado, na maioria das vezes, a partidos de centro, proveniente de províncias com baixa magnitude eleitoral.⁵⁶

Ao longo do período analisado, o principal motivo de atrito entre o Executivo e o Legislativo foi quando da implementação de projetos de lei que reorganizavam o Estado na direção das reformas de mercado. Na grande maioria das vezes, tais iniciativas foram bloqueadas pelo Congresso Nacional, que modificava a estrutura das mesmas. O presidente, por sua vez, utiliza o seu poder de veto para alterar novamente o projeto de lei em questão. Essa situação pode ser vista como um exemplo de paralisia decisória. De fato, o país ficava estagnado enquanto tais discussões não eram resolvidas. Ao mesmo tempo, não eram realizadas outras votações e a opinião pública atuava consistentemente, através da organização de diversos grupos de pressão, tanto na direção do Executivo como na do Legislativo. Tais grupos podem ser tanto classificados como oriundos dos movimentos sociais, como do

⁵⁵ SANTOS, F. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*, 2006: 1.

⁵⁶ PACHANO, S. *Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Ecuador*, 2004: 29.

funcionalismo público e da burguesia industrial do país. Nesse sentido, um dos principais expedientes utilizados pela oposição ao governo é a utilização das manifestações populares como constante fonte de pressão. Alguns analistas consideram que o Legislativo faz uso da paralisia decisória para pressionar o Executivo, que detém claramente o poder de agenda em relação ao primeiro.

A manifestação do conceito de paralisia decisória já está presente em Júlio Echeverría, que prefere utilizar o nome de *bloqueo decisional* para explicar como a situação política e econômica do país desembocaram na carência de mínimos acordos consensuais entre a classe política. Citando o conceito de *bloqueo decisional* de Júlio Echeverría, Villa afirma que:

A política econômica seguida desde inícios dos anos 1980 conduziu o sistema político nos anos 1990 a um “bloqueo decisional”, que evidenciava a carência de mínimos acordos consensuais entre a classe política. Com isso, instalava-se uma lógica política que aprofundava a deslegitimação dos atores políticos (lideranças e partidos principalmente) ameaçando deslegitimar também o conjunto de instituições políticas; Aliada a perda do consenso social sobre a classe política, as estruturas de mediação, como os partidos, passaram a ser corroídas pelo surgimento de uma ideologia que adiantava a idéia de reduzir a esfera pública decisional na administração pública (leia-se Executivo).⁵⁷

As negociações entre os dois poderes ocorre de forma bem peculiar. Há no Equador o cargo de *Ministro de Gobierno*, correspondente à Casa Civil brasileira, só que mais poderoso. É o Ministro de Gobierno que negocia os projetos de lei de iniciativa do Executivo com os chefes dos principais blocos legislativos equatorianos. Efetivamente, na grande maioria das vezes, um projeto só vai a votação no Congresso equatoriano quando a possibilidade de sua aprovação é relativamente grande. No entanto, ao mesmo tempo em que o Ministério de Gobierno é poderoso, ainda assim é extremamente instável. Em caso de crise, geralmente é o primeiro ministério a cair.

⁵⁷ VILLA, R. *O sistema político equatoriano: continuidades da velha política através da moderna política*, 2004: 137.

Sua mudança sinaliza para a opinião pública o recomeço do governo em novas bases, ainda que o presidente continue sendo o mesmo.

De forma geral, a instabilidade ministerial⁵⁸ é muito grande, o que constituiu mais um componente negativo para a governabilidade do país, já que não há continuidade na implementação de praticamente todas as políticas do governo, que são constantemente reformuladas. Como consequência, o país é tomado pela incerteza constante em relação aos rumos da política e da economia. Essa incerteza também é acompanhada internacionalmente, já que tanto as agências de qualificação de risco como os próprios investidores costumam evitar esse tipo de situação.

Sendo assim, retornando ao conceito de paralisia decisória, podemos perceber que o caso equatoriano se encaixa perfeitamente nos pressupostos definidos por Santos⁵⁹ para sua produção: 1) a fragmentação dos recursos de poder acompanhada da radicalização ideológica – entre elites, partidos e movimento indígena; 2) a fragilidade e a inconstância das coalizões que se formaram no parlamento – que teve como uma de suas consequências a formação da *policy switch* e 3) a instabilidade governamental, definida como rotatividade dos titulares de pastas ministeriais e de agências estatais.

O processo decisório no país, de um modo geral, pode ser assim ordenado:

- 1- O Executivo, que detém o poder de agenda, negocia a aprovação de seus projetos através da figura do Ministro de Governo, que faz a intermediação com os blocos legislativos. Se a negociação for bem-sucedida, o projeto é aprovado.

⁵⁸ Nos 15 primeiros meses do governo de Alfredo Palacio ocorreram 316 substituições de funcionários do alto escalão, constituindo o recorde de instabilidade ministerial desde o retorno da democracia. As mudanças ocorreram em praticamente todas as instituições públicas nos setores: político, social, econômico, financeiro e bancário, comércio exterior, seguridade social, defesa, relações exteriores, obras públicas, bem-estar social, petróleo, telecomunicações, ciência e tecnologia, comunicações e gabinetes militares. A média mensal de permanência no governo foi de apenas quatro meses. Somente permaneceram em seus cargos funcionários ligados a agricultura, meio-ambiente e turismo.

⁵⁹ O conceito de paralisia decisória se assemelha muito ao clássico conceito de *deadlock*.

- 2- O ministro de governo não tem sucesso em seu intento. Se o tema em questão foi de grande relevância, há a grande possibilidade de sua demissão. Nesse caso, um novo ministro de governo ligado a outro partido é empossado e reinicia as negociações em novos termos.
- 3- Caso a tentativa seja mal-sucedida, há a possibilidade da tentativa da execução de um decreto executivo diretamente ao Tribunal Constitucional. Entretanto, como esta instância também é politizada e cada magistrado foi indicado pelos partidos que compõem a maioria legislativa, novamente o Executivo tem a necessidade de empreender uma nova negociação.
- 4- Em caso de paralisia decisória extrema e grande conflito entre poderes, com forte oposição da maioria legislativa ao Executivo, este pode optar por atitudes extremas, como foi o caso de Lucio Gutiérrez e sua troca programática, formando uma nova maioria com os partidos que antes faziam oposição ao seu regime e substituindo os magistrados das Cortes de Justiça por novos leais ao seu governo.

Policy Switch e *Veto Player*

Como foi visto, a situação de endividamento do Equador, aliada às pressões internacionais, muitas vezes levaram os presidentes a adoção de políticas macroeconômicas ortodoxas, resultando no esfacelamento da coalizão que os elegeram. A incapacidade para consolidar a maioria no Congresso e os sucessivos embates com os movimentos sociais conduziram os mandatários, de um lado, para alianças de centro-direita e, de outro, para soluções arbitrárias com vistas à ampliação dos poderes do Executivo, como parece ter sido o caso da tentativa de reforma do Judiciário pelo governo de Lucio Gutiérrez.

A *policy switch*, conceito formulado por Susan Stokes que pode ser entendido também como mudança programática, não redundava necessariamente em crise política e derrocada da coalizão, como parece ser o caso de alguns países na América do Sul, até porque o fenômeno do chamado estelionato eleitoral de maneira alguma pode ser considerado um fenômeno exclusivo da região. Contudo, o nível de endividamento do Equador, o grau de organização dos movimentos sociais e seu poder de barganha nas greves e paralisações, tornaram a *policy switch* equatoriana uma fonte de crise institucional, pois estimulou seguidos governos a realização de reformas no sistema político que tenderam a reduzir o equilíbrio de poderes e, dessa forma, comprometer o regime democrático no país. Certamente, como discutido anteriormente, a responsividade, um dos pressupostos fundamentais necessários a uma poliarquia, na visão de Dahl, são seriamente afetados.

O argumento de Alcántara Sáez⁶⁰ também deve ser levado em consideração. O autor chama atenção para a presença de governos de caráter minoritário na América Latina ao longo da última década, ou seja, que não tinham uma maioria estável de apoio no Congresso, o que teria contribuído para a profusão do esquecimento de suas promessas de campanha ou simplesmente a decisão pela mudança programática com vistas à ampliação da governabilidade. Sendo assim, sustenta que a repetida alusão dos governos aos recorrentes obstáculos impostos pelos respectivos parlamentos e sua ação concreta acabou constituindo um componente de primeira ordem no panorama político, estando na base das rupturas das promessas eleitorais.

As considerações de Santos, Anastasia e Ranulfo⁶¹ sobre as consequências de práticas de *policy switches* para as democracias sul-americanas se encaixam perfeitamente no caso equatoriano. São elas:

⁶⁰ ALCÁNTARA SAEZ, M. *Governabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores*, 2004.

⁶¹ ANASTASIA, F, RANULFO, C e SANTOS, F. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*, 2004: 194.

1 – Violam as preferências dos cidadãos, ao substituir a agenda por eles escolhida, nas urnas, por outra definida alhures, o que afeta negativamente a *representatividade da representação*;

2 – Aumentam a desconfiança política e o desapego dos cidadãos relativamente aos valores e aos procedimentos democráticos;

3 – Acarretam a necessidade de organização de supercoalizões, devido ao fato de que os ajustes decorrentes da agenda externa. Muitas vezes, exigem mudanças constitucionais e conseqüentemente, maiorias qualificadas.

O uso do conceito de *Veto Player*, além de ser utilizado para a atuação dos movimentos sociais, pode também ser aproveitado para a classificação do desempenho do Legislativo equatoriano. De forma menos acentuada, também podemos pensar a ação do Judiciário sobre essa lógica, já que este é politizado e acaba funcionando como uma segunda casa legislativa. Segundo Tsebelis:

*O modelo de 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 ser também ser usado para gerar previsões acerca da importância e da independência do Judiciário e da administração pública.*⁶²

Judiciário e controle de constitucionalidade

Desde a redemocratização todos os presidentes equatorianos procuraram reformar de alguma maneira às leis do país, principalmente as leis eleitorais, dos partidos políticos, sobre a formação do Congresso e suas condições de funcionamento. Essa escalada de medidas teve seu auge com a realização da Assembléia Constituinte em 1998. Dessa maneira, o país não passou por longos períodos onde seu corpo normativo pudesse ser posto a prova, sempre oferecendo algum grau de incerteza para as práticas políticas.

De acordo com Pachano:

⁶² TSEBELIS, G. *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*, 1997: 111.

Não é necessário cair no determinismo institucional para afirmar que as mudanças constantes das regras do jogo se converteram em um obstáculo para que os atores políticos - especialmente os partidos- e os cidadãos pudessem estabelecer pautas de conduta relativamente estáveis. Ao não contar com claros pontos de referência não se conseguiu consolidar rotinas nem institucionalizar procedimentos dentro da formalidade do sistema político.⁶³

Desta maneira, são baixos os incentivos aos partidos políticos e principalmente aos movimentos sociais para o respeito às regras democráticas estabelecidas, gerando crises sucessivas. O período analisado mostrou o completo desrespeito, primordialmente, do Executivo às leis que regulam o país, modificadas ou mesmo ignoradas em nome da governabilidade ou da legitimidade conferida pelo sufrágio popular. Por outro lado, um dos únicos recursos possíveis para impedir tais iniciativas, o Poder Judiciário, mostrou-se incapaz de exercer o controle de constitucionalidade ou mesmo impor sanções aos que desrespeitem às leis do país. Politizado, acaba atuando primordialmente como outra instância de negociação.

A intromissão do Executivo e do Legislativo, principalmente este último, na formação e na atuação do Judiciário, contribui de forma negativa para a estabilidade do país e para a resolução de conflitos. A separação de poderes, tal qual imaginou Montesquieu, praticamente inexistente no Equador. Contudo, há de se fazer a ressalva sobre a importância delegada às questões institucionais para a definição da governabilidade do país. As constantes mudanças dos marcos normativos e a escassa coesão interna das forças políticas dão a esse viés explicativo uma importância que poderia não ter caso fossem outros os condicionantes.

Com a politização das cortes jurídicas do país e seus critérios eminentemente políticos e partidários, o Judiciário equatoriano não atua como fiscal da lei, trazendo graves problemas para a democracia e para a governabilidade. Não parece ter havido no Equador respeito mínimo as regras e garantias constitucionais, e,

⁶³ PACHANO, S. *Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Ecuador*, 2004: 207. (Tradução minha).

conseqüentemente, ao funcionamento da democracia. Para Hofmeister: *as mudanças relativamente constantes, associadas a instabilidade institucional terminaram por gerar a falta de legitimidade e o uso rigoroso de tais procedimentos no que se chamou de institucionalidade incoerente.*⁶⁴

Sendo assim, podemos caracterizar como um dos principais componentes para a instabilidade crônica do Equador no período analisado e sua baixa governabilidade a falta de marcos institucionais confiáveis em seu sistema político. Não há, portanto, garantias para a ação dos atores que, via de regra, desrespeitam as leis à seu favor e não são punidos por isso, salvo em momentos de grande comoção nacional. Retornando as reflexões de Dahl, a quase totalidade dos atores políticos em ação no país não respeita as oito garantias institucionais da poliarquia, que, portanto, tem seu funcionamento severamente prejudicado.

Os processos de *accountability* e a atuação dos organismos de controle

A análise sobre como esteve estruturado o *accountability* vertical no Equador durante o período estudado configura-se essencial para a reflexão sobre sua governabilidade. Em relação ao seu principal requisito -eleições razoavelmente livres e justas, onde os cidadãos possam punir ou premiar um mandatário votando ou não a seu favor ou mesmo nos candidatos que apóie nas eleições seguintes, podemos tecer alguns comentários. De um modo geral, o eleitorado equatoriano elegeu, entre 1996 e 2006, candidatos com plataformas políticas contrárias ao *status quo* da classe política dominante no país, ao menos no discurso de campanha. Todos os presidentes eleitos no período tinham programas de governo ligados à esquerda, contrários aos efeitos da globalização e a favor de amplas reformas constitucionais. Dadas as condições de extrema desigualdade e aumento da pobreza, os cidadãos equatorianos mostraram

⁶⁴ HOFMEISTER, W. *Reformas políticas em América Latina*, 2004: 16. (Tradução minha).

forte atuação no sentido do *accountability* vertical, premiando as propostas de renovação e mudanças, por um lado, e punindo as de continuidade, por outro.

Contudo, como visto, o emprego da *policy switch* por presidentes legitimamente eleitos contrariou os anseios populares e o exercício do respectivo *accountability* horizontal. As aspirações do eleitorado, traduzidas no voto em propostas de mudança, não tiveram correspondência na arena política real.

Todavia, se considerarmos a possibilidade do *accountability* vertical ser relacionado à qualquer manifestação popular de controle dos atos dos governantes, veremos que o Equador pode ser enquadrado como um dos casos mais vigorosos da América Latina nesse sentido. Os cidadãos equatorianos, principalmente através da ação coordenada dos movimentos sociais, fiscalizaram e puniram os presidentes que não corresponderam às suas expectativas. Dessa forma, refinaram ainda mais o conceito de O´Donnell,⁶⁵ indo além da participação na arena eleitoral em apenas quatro em quatro anos, mas exercendo seu poder de fiscalização e decisão nos momentos que julgava necessário, sendo, portanto, um dos principais artífices da quedas presidenciais.

No caso equatoriano, podemos perceber uma séria violação ao conceito de *accountability* horizontal, no que diz respeito às três esferas constitutivas da democracia, mas primordialmente na esfera republicana, quando as ações dos governantes são contrárias aos interesses públicos e a favor dos interesses privados. As elites políticas dominantes, desde a redemocratização, ocuparam o Estado segundo seus interesses, não levando em consideração os anseios do restante do país. O aparelhamento da estrutura organizacional do Estado foi um dos maiores modelos dessa ação. Outro exemplo marcante ocorreu no socorro à banca privada do país, ainda que o mesmo significasse graves prejuízos aos cofres públicos.

⁶⁵ O´DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, 1998.

Graças ao aparelhamento da burocracia estatal, os organismos necessários para a fiscalização das ações dos três poderes,⁶⁶ não exerceram efetivamente suas funções, a não ser na evidência de alguma intencionalidade política do ato, na maioria das vezes.

Considerando o *accountability* horizontal, cabe uma breve reflexão sobre o hiperpresidencialismo equatoriano e suas conseqüências para o modelo clássico da democracia e divisão de poderes. Com a clara supremacia do Executivo, o poder de fiscalização dos outros poderes torna-se claramente enfraquecido. Tanto o Legislativo como o Judiciário, muitas vezes, não possuem poder político para questionar diretamente ou mesmo impedir a ação do Executivo. Os recorrentes exemplos de intervenção nos dois poderes citados anteriormente fortalecem mais esse argumento.

Em relação ao tema, Figueiredo desenvolve interessantes reflexões sobre a falta de independência do Legislativo frente ao Executivo:

Sugiro que o fato de o Congresso não funcionar como um contrapeso à ação do Executivo pode afetar a prestação vertical de contas. Como os mecanismos de cobrança horizontal obrigam o Executivo a justificar e defender suas ações perante outros órgãos de governo, servem também para informar os cidadãos (Przeworski, 1996:32). A concentração da autoridade institucional reduz a visibilidade das decisões públicas e priva os cidadãos da chance de obter informações sobre políticas, reduzindo assim sua capacidade de controlar as ações do governo.⁶⁷

Destarte, a não ser que a estabilidade dos mandatários equatorianos torne-se a tal ponto delicada que *os clamores das ruas possam ser ouvidos em alto e bom som*, sozinhos, o Legislativo e o Judiciário pouco puderam fazer no período estudado. A análise das destituições dos últimos presidentes mostra empiricamente este fato. Apesar de já existirem conflitos entre o Executivo e os demais poderes, estes só tomam vulto e importância após o início das grandes manifestações populares.

⁶⁶ Considerando aqui a clássica concepção de Montesquieu para divisão de poderes, que consiste na delegação e fiscalização mútua dos três poderes ou *checks and balances*.

⁶⁷ FIGUEIREDO, A. *Institutions and politics in horizontal accountability 1999*: 15.

Amparados na legitimidade delegada pela povo nas manifestações de repúdio aos presidentes -que antes, em tese, teria delegado amplos poderes a estes- as forças de oposição presentes no Legislativo e no Judiciário iniciam a contra-ofensiva, que pode ter como consequência a destituição dos mandatários.

Ao longo do período estudado, os organismos de controle do Equador, por serem politizados e dominados pelos partidos dominantes, não exerceram sua função primordial, a de fiscalizar. Atuam apenas, como já dito, caso exista algum interesse dos partidos políticos a que pertencem.

No caso do Judiciário, a demonstração dos problemas acarretados pela falta de independência de um poder frente ao outro pode ser percebida com as chamadas *nomeações por cota política*. É o que ocorre com os magistrados do Tribunal Constitucional e do Tribunal Supremo Eleitoral - artigo 130 da Constituição, onde os juízes são indicados pelos líderes dos principais blocos legislativos. Este procedimento configura-se extremamente indesejável para o bom funcionamento de uma poliarquia moderna, uma vez que os membros indicados dessa forma, na maioria das vezes, ficam comprometidos com àqueles que os nomearam. Verifica-se, assim, o prejuízo de sua ação concreta de fiscalizar os atos dos mesmos. Especificamente no caso equatoriano, o Tribunal Constitucional acaba funcionando quase como uma *segunda casa legislativa*, uma vez que antes da apreciação ser efetuada pelos magistrados, há sempre uma espécie de consulta do Executivo aos líderes partidários, que irão dizer como seu respectivo magistrado irá votar tal questão. Portanto, o controle constitucional mostra-se ineficaz e politizado.

Outro problema é a falta de representatividade desse corpo de juízes junto ao eleitorado do país. Tais autoridades possuem grande poder, mas não são escolhidos pelos cidadãos equatorianos e nem participam de concurso público ou outra espécie de seleção mais aprimorada. Só estão no tribunal devido a acordos entre os principais

blocos parlamentares, geralmente da base de apoio ao governo e porque irão representar os interesses dos partidos que os indicaram, e não os interesses da nação.

Portanto, mais uma vez, as premissas básicas de uma democracia não são respeitadas no caso do Judiciário equatoriano. Os magistrados não são recrutados de forma universal através de concurso público, ao passo que não são profissionalizados ou funcionários de carreira. Ao mesmo tempo, não dispõe das garantias típicas dessa instituição, como a vitaliciedade e a inamovibilidade.

É importante ressaltar, no entanto, que as instituições são compostas de cidadãos e não constituem entes animados e com vontade própria. Essa ressalva é importante no sentido de que não se pode atribuir todo o sucesso ou insucesso somente às instituições, como se elas estivessem isoladas do contato com outras instituições ou das vontades pessoais de seu corpo técnico. Neste ponto, a tradição republicana da democracia é, mais uma vez, afetada. Um dos grandes problemas para o bom funcionamento das instituições que procedem ao *accountability* horizontal é a corrupção endógena das mesmas, ou ainda a falta de um *design* institucional mais elaborado que impeça determinadas atitudes. Ao olharmos para o histórico recente das poliarquias latino-americanas, a existência da corrupção endógena nas instituições talvez seja um dos principais prejuízos ao bom funcionamento da democracia.⁶⁸

⁶⁸ Segundo relatórios de Transparência Internacional, o Equador está no segundo lugar em matéria de corrupção na América Latina. *É a partir de 1997, em que o país começa a reagir com maior força frente aos atos de corrupção. Desde essa data até o momento, os custos da corrupção. Desde 1997 estima-se que os custos da corrupção representam por volta de 35% do Orçamento Geral do Estado, por ano, e, em alguns casos ameaçam as opções de desenvolvimento de três gerações de equatorianos que deverão pagar as conseqüências do enriquecimento ilícito, a falência de instituições financeiras privadas, negócios petrolíferos lesivos para o interesse nacional, desestruturação da administração pública, entre outros. Os investidores calculam que no Equador há um custo adicional de 31% na administração pública, devido à corrupção.*

Conclusão

A história recente do Equador é recheada por crises institucionais, conflitos entre poderes, atuação dos movimentos sociais e quedas de presidentes, os quais, desde 1996, não conseguiram concluir seu mandato. Com a redemocratização no fim da década de 1970 e a implementação das reformas de mercado ao longo das décadas de 1980 e 1990, o país passou por diversas tentativas de arranjos institucionais diferentes que influenciaram diretamente em sua governabilidade.

O que se pretendeu apontar neste trabalho é a existência de uma significativa polarização entre os atores, com forte tendência à paralisia decisória. Três componentes foram fundamentais para a definição da governabilidade do país: 1) as pressões externas, 2) os movimentos sociais (em especial o movimento indígena) e; 3) o sistema político e os conflitos entre poderes. Do mesmo modo, concluiu-se que um dos principais componentes acerca da instabilidade crônica equatoriana pode ser percebido na falta de garantias institucionais para a ação dos atores, que não dispõem de marcos legais confiáveis, influenciando diretamente na extrema polarização das forças políticas e resultando em sérias restrições para sua governabilidade.

Se por um lado, o Equador, de modo análogo a praticamente todos os outros países latino-americanos, sofreu uma grande pressão externa, principalmente dos organismos multilaterais de financiamento, para que os respectivos governos implementassem medidas de restrição fiscal, liberalização dos mercados e uso da renda do seu principal ativo (petróleo) para renegociação de crédito; de outro, há um conjunto amplo de atores sociais, especialmente os movimentos sociais indígenas, que ao longo das últimas décadas assistiram à elevação do seu custo de vida, aumento da pobreza e desigualdade, desregulamentação das relações de trabalho, entre outros, e que hoje empregam meios de mobilização direta como tática de barganha para impedir o aprofundamento das reformas de mercado, inclusive com a formação de um partido

étnico. Por fim, temos o caos criado pelas usuais mudanças no design institucional do país e os sucessivos conflitos entre poderes, com forte predominância do Executivo e baixo *accountability* horizontal. O resultado da incidência de todos esses componentes tornou o Equador o país mais instável da América Latina no período entre 1996 e 2006.

A maneira peculiar como as reformas econômicas e do Estado foram implementadas não explicam isoladamente a estabilidade política do país. Contudo, constitui um de seus elementos de análise mais importante. Tanto no sentido de suas conseqüências na área social (aumento da pobreza e exclusão social), como na área econômica (dependência maior dos empréstimos de organismos financeiros internacionais), como também na área política (reformas institucionais que visavam a diminuição do tamanho do Estado).

Desde o retorno à democracia, em 1979, nenhum partido político conseguiu eleger mais de um presidente e não se observou continuidade na condução das reformas econômicas ou uma agenda clara com os objetivos e ações concretas a serem adotadas. Tais iniciativas pareciam estar relegadas apenas ao governo em exercício, descoladas das anteriores e não necessariamente pertencentes a algum planejamento em longo prazo. Para cada elite no poder, havia várias outras contra-elites que efetuavam ferrenha oposição àquela que estava no comando. Assim sendo, a luta das forças internas pelo poder político teria influenciado diretamente na implementação das reformas de mercado no país.

No entanto, a herança de anos de autoritarismo deixou marcas na maneira como as reformas foram introduzidas e nas relações entre poderes. Não houve nenhuma ampla discussão com a sociedade dos benefícios e/ou malefícios desse novo modelo de condução política e econômica. De um modo geral, as principais iniciativas foram realizadas de cima para baixo, contando principalmente com o poder de agenda do Executivo e a conseqüente pressão sobre o Legislativo e o Judiciário.

Desde a redemocratização, todos os presidentes equatorianos reformaram de alguma maneira as leis do país, em especial as eleitorais, as dos partidos políticos, além das referentes a formação do Congresso e suas respectivas condições de funcionamento. Essa escalada de medidas teve seu auge com a realização da Assembléia Constituinte em 1998. Dessa maneira, o Equador não passou por longos períodos onde seu corpo normativo pudesse ser posto a prova, sempre oferecendo algum grau de incerteza sobre as práticas políticas. As sucessivas reformas constitucionais e mudanças nas regras do jogo acabaram se convertendo em um obstáculo à ação dos atores políticos, que não podiam estabelecer pautas de conduta relativamente estáveis. Como não contavam com claros pontos de referência, não puderam consolidar rotinas nem institucionalizar procedimentos dentro da formalidade do sistema político. Dessa forma, os pressupostos básicos que garantem o funcionamento de uma democracia não foram respeitados. Portanto, são poucas as instituições realmente confiáveis no país, o que provoca desinteresse pelo centro político e conseqüentemente grande instabilidade.

Os Executivos equatorianos, de um modo geral, buscaram sempre ampliar seu raio de atuação e sua primazia frente aos outros poderes e as demais forças políticas. O aparelhamento da burocracia estatal por quadros fiéis ao governo, não necessariamente os mais indicados para o cargo que ocupariam, é um dos exemplos. Tais práticas levaram a uma grande instabilidade ministerial e, conseqüentemente, política.

Portanto, são baixos os incentivos ao respeito às regras democráticas estabelecidas, principalmente por conta dos partidos políticos e de movimentos sociais, gerando crises sucessivas. O período analisado mostrou o completo desrespeito, primordialmente, do Executivo às leis que regulam o país, modificadas ou mesmo ignoradas em nome da governabilidade ou da legitimidade conferida pelo sufrágio popular.

Por outro lado, um dos últimos recursos possíveis para impedir tais iniciativas, o Poder Judiciário, foi incapaz de exercer o controle de constitucionalidade ou mesmo impor sanções aos que desrespeitassem as leis equatorianas. Politizado, acabou atuando como uma outra instância de negociação. A intromissão do Executivo e do Legislativo na formação e na atuação do Judiciário contribuiu de forma negativa para a estabilidade do país e para a resolução de conflitos. A separação de poderes, baseada no sistema de freios e contrapesos, tal qual imaginaram Montesquieu e os federalistas, praticamente inexistente no Equador.

Contudo, há de se fazer ressalva sobre a importância delegada às questões institucionais para esta definição de governabilidade. As constantes mudanças dos marcos normativos e escassa coesão interna das forças políticas do país dão a esse viés explicativo uma importância que poderia não ter caso fossem outras os condicionantes.

Conseqüentemente, os atores e a própria institucionalidade da democracia equatoriana foram sendo paulatinamente questionados pelo povo, principalmente após a organização e ação concreta do movimento indígena. Na opinião de significativa parte da literatura, o ordenamento institucional do país é considerado pela população como inconsistente.

A grande importância do movimento indígena na vida pública do Equador pode ser explicada em grande parte pelas mudanças ocorridas no país ao longo das últimas décadas, com o declínio do modelo corporativista, o surgimento de novas demandas, tanto ligadas ao histórico de exclusão como em relação às conseqüências das reformas de mercado, e, principalmente, ao empobrecimento da população indígena, parcela mais afetada pelas seguidas crises econômicas. Os efeitos da atuação do movimento indígena são decisivos para a governabilidade e manutenção dos presidentes no poder. Dessa forma, o país possui a maior e melhor estruturada organização indígena das

Américas, que acabou optando pela disputa política formal com a construção de um partido étnico, em 1996, início do período de instabilidade presidencial.

O movimento indígena equatoriano, portanto, possui caráter ambíguo. Atua tanto extra-institucionalmente, através da Conaie e sua tática de mobilizações e *levantamientos*, como institucionalmente, através do partido indígena Movimento *Pachakutik*, inscrito tanto nas regras da disputa eleitoral como nas negociações legislativas.

Diante do expressivo montante da dívida e do seu peso no orçamento público, as pressões exercidas pelos organismos internacionais e pelo movimento indígena, além dos constantes conflitos entre poderes, levaram a um baixo grau de liberdade de ação dos Executivos equatorianos, o que explica, em parte, a atuação autoritária dos presidentes e a instabilidade crônica do país, consolidando uma situação de intolerância política mútua e desinteresse dos atores em relação ao centro político. A sucessiva realização da chamada *policy switch* acirrou intensamente a polarização das forças sociais, redundando necessariamente em crises políticas.

Assim sendo, é possível afirmar que a explicação para a instabilidade crônica no Equador concentra-se predominantemente em fatores de ordem política, a partir da luta incessante e predatória pela obtenção dos recursos políticos pelas principais forças do país e o conseqüente esgotamento do sistema político, que em momentos extremos foi incapaz de proporcionar saídas para a crise, levando-o às constantes quebras institucionais.

Anexo 1

Construção, ascensão e ação concreta do movimento indígena

Tomando como ponto de partida o período colonial, a população indígena teve vários *propietários*, sendo declarada assunto do Estado, propriedade dos senhores de terra ou mesmo membros da igreja, tendo sua liberdade limitada e diversidade cultural combatida, bem como privados de sua autonomia. Mesmo quando lhes foi permitido a igualdade judicial, permaneceram como cidadãos de *segunda classe* ao longo dos séculos XIX e XX.

O regime corporativista que norteou grande parte da população indígena ao longo do século XX foi forjado por quatro leis fundamentais. A precursora foi a *Ley de Organización y Régimen de las Comunas*, de 1937, que serviu, entre outras coisas, para criar um modelo de organização local, "transformando" indígenas em camponeses. Essas reformas redesenharam as áreas rurais do país. No entanto, não foram capazes de modificar toda a identidade originária, permanecendo ainda boa parte da cultura e algumas poucas comunidades indígenas intactas. Yashar sustenta que *Laws designed to incorporate Indians also provided the tools for securing enclaves of cultural political and material autonomy*.¹

Com a lei de 1937, foram criadas as primeiras propriedades comunais, consideradas as menores unidades político-administrativa do Equador. No entanto, essa iniciativa não se traduziu em incorporação política e aquisição de direitos, já que grande parte da população indígena ainda era impedida de votar. O Estado controlava as formas de organização das comunidades locais, implantando modelos que considerava mais *modernos* de governo e assegurando o controle de grande parte da

¹ YASHAR, D. *Contesting citizenship in Latin América*, 2005: 88.

população do país. O objetivo desta institucionalização do controle era atrair as comunidades indígenas para que estas se filiassem ao Estado, prometendo o acesso aos recursos e instituições que historicamente lhes foram negados. No entanto, graças às fraquezas inerentes ao mesmo, as comunidades locais –comunas- mantiveram um certo grau de autonomia decisória.

Somente com as leis de reforma da terra em 1964 e 1973 foram proporcionadas as bases materiais para a consolidação do sistema corporativista. Ambas as reformas ocorreram sob regimes militares de cunho populista, de acordo a interpretação de Yashar,² e seguiram recomendações de agências como a CEPAL, preocupadas na transformação do sistema oligárquico do país de grandes proprietários de terra. Nesse momento, os indígenas foram incorporados como camponeses, tendo enfim seus direitos civis e econômicos ampliados, ainda que não os políticos.

Os governos militares promoveram programas nas áreas de educação, saúde, seguro social e infra-estrutura. Desta forma, as ditaduras equatorianas promoveram uma ampliação econômica e social em comunidades que antes eram dominadas por latifundiários e por essa razão excluídos de programas sociais anteriores. Os recursos para tais ações só foram possíveis devidos às rendas obtidas pelos lucros do petróleo, evidenciando a fundamental importância do ciclo de produção/exportação do petróleo para o Equador. Na opinião de Yashar, é indiscutível o grande impacto que as reformas na terra causaram no país e nos Andes de uma forma geral.

Nesse momento, as discussões acerca da problemática indígena foram praticamente extintas no país, já que não existiam mais problemas dessa ordem, uma vez que todos eram considerados -ao menos em teoria- *homens brancos*. Toda essa discussão se insere na percepção nacionalista do Estado, que desejava enquadrar toda a população em um projeto único de país, de cunho nacionalista e patrocinado pelas ditaduras militares.

² YASHAR, D. *Contesting citizenship in Latin América*, 2005: 92.

É necessário assinalar que o Equador se insere numa tradição comum aos países andinos, em que o Estado constituiu políticas de inclusão das populações indígenas por meio de estratégias corporativas. Essas estratégias, comuns nos anos 1970, criaram incentivos para a inclusão econômica dessas populações e reconheceram mecanismos de interlocução com o Estado, capazes de regular conflitos e diminuir as dissensões étnicas.

No entanto, as reformas na terra geraram expectativas que nunca foram alcançadas. Novas variedades de racismo e discriminação apareceram, tomando o lugar das antigas. Nesse contexto, as comunidades indígenas iniciaram movimentos na busca de maior respeito, inclusão e autonomia. Os indígenas ainda continuavam como *subordinados étnicos* e tiveram acesso desigual à programas sociais do governo e ao Estado de uma forma geral, mesmo com a retomada da democracia no fim da década de 1970.

Contando com a autonomia local conseguida com as reformas realizadas nos governos militares, as comunidades indígenas já eram politizadas o suficiente para organizar e defender seus direitos e suas terras. Yashar, no entanto, pontua que os esforços regionais e locais só ocorreram devido à presença de redes de comunicação e espaços políticos associativos.

O início das mobilizações por melhorias na vida dos indígenas emergiu inicialmente em reivindicações locais, em comunas indígenas, posteriormente expandidas em nível provincial, regional e nacional. A infra-estrutura que possibilitou a escalada desses movimentos foram as redes de cooperação já existentes entre estas, principalmente devido à atuação da igreja e dos sindicatos. Essa rede preexistente foi utilizada para seus próprios fins, forjando as primeiras organizações étnicas em maior escala, culminando na criação de sindicatos, muitos deles de orientação marxista. Posteriormente, surgiram várias outras organizações sindicais que lidavam com a

problemática indígena. O direito ao voto sem restrições só foi obtido pelos indígenas em 1984.

Anexo 2

Estrutura do Estado equatoriano segundo a Constituição

A Constituição do Equador estabelece em seu título V, artigo 118, as instituições do Estado equatoriano: 1) Os organismos e dependências das Funções Legislativa, Executiva e Judiciária; 2) Os organismos de controle e regulação; 3) As entidades que integram o regime seccional autônomo; 4) Os organismos e entidades criados pela Constituição ou pela lei para o exercício do poder estatal, para a prestação de serviços públicos ou para o desenvolvimento de atividades econômicas assumidas pelo Estado; 5) As pessoas jurídicas criadas por ato legislativo seccional para a prestação de serviços públicos.

A Função Legislativa, estabelecida pelo Título VI, artigo 130 da Constituição do Equador, será exercida pelo Congresso nacional, que será formado por 100 deputados oriundos das 22 províncias do Equador, para um período de quatro anos. Serão eleitos obrigatoriamente no mínimo dois deputados por província, além de um deputado a cada 200 mil habitantes ou fração que ultrapasse 150 mil. Dentre as atribuições do parlamento está a promulgação, reforma, e veto as leis; aprovar orçamento enviado pelo Executivo; fiscalizar os atos da Função Executiva e do Tribunal Supremo Eleitoral - TSE; realizar, a partir da solicitação de ao menos a quarta parte dos integrantes do Congresso Nacional, o juízo político do Presidente e do Vice-Presidente, dos Ministros de Estado, do Controlador Geral e do Procurador Geral, do Defensor do Povo, e dos magistrados do Tribunal Constitucional e do Tribunal Supremo Eleitoral. O Legislativo tem também a função de nomear o Procurador-Geral, o *Defensor do Povo*, os

magistrados do Tribunal Constitucional e do Tribunal Supremo Eleitoral e os diretores do Banco Central.

A iniciativa para apresentação de um projeto de lei, regulada pelo artigo 144 da Constituição, corresponderá: 1) Aos deputados, com o apoio dos *blocos legislativos* ou de dez legisladores; 2) Ao Presidente da República; 3) A Corte Suprema de Justiça; 4) A Comissão de Legislação do Congresso. A apresentação de projetos de lei de iniciativa popular exige o apoio de um mínimo de 1% dos cidadãos aptos ao voto. A iniciativa apresentada pelos movimentos sociais de caráter nacional será possível, mas regulada. É de iniciativa restrita do Presidente a apresentação de projetos de Lei no qual se criem, modifiquem ou suprimam impostos, aumentem o gasto público ou modifiquem a divisão político-administrativa do país.

O Processo legislativo equatoriano, regulado pelos artigos 150 ao 156, está assim estruturado: 1) Após oito dias da recepção do projeto, o presidente do Congresso o enviará para a comissão especializada correspondente. Na comissão, deverá haver um amplo debate com todas as forças políticas e sociais do país que tenham interesse ou que se sintam afetados pela expedição da lei; 2) Baseado no relatório da comissão, o Congresso realizará o primeiro debate sobre o projeto, onde poderão ser acrescentadas observações pertinentes. Caso isso aconteça, o projeto voltará a respectiva comissão para que esta apresente um novo relatório preparando-o para o segundo debate; 3) No segundo debate, o projeto poderá ser aprovado, modificado ou negado pelo voto da maioria dos legisladores presentes à sessão, salvo no caso de leis orgânicas; 4) Caso o projeto seja aprovado, o Congresso o enviará imediatamente ao Presidente da República para que o sancione ou proceda ao veto. 5) Caso o Presidente sancione o projeto, nos dez dias subseqüentes ele será promulgado

no Registro Oficial do país. Caso seja vetado integralmente,³ só poderá ter sua discussão reiniciada um anos após a data do veto. Caso o veto seja parcial, o Congresso tem 30 dias para examiná-lo novamente, aprovando possíveis emendas com o voto favorável da maioria dos deputados presentes á sessão. O projeto vetado pelo Presidente também poderá ser aprovado caso dois terços dos presentes à sessão votam à seu favor.

O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei em caráter de urgência em matéria econômica. Neste caso, o Congresso deverá aprovar, modificar ou negar o mesmo dentro de 30 dias, contados a partir de sua recepção. Caso o parlamento não aprove, modifique, ou negue o projeto, o Presidente da República realizará sua promulgação a qualidade de decreto-lei no Registro Oficial.

A Função Executiva será exercida pelo Presidente da República, que cumpre a função de chefe do Estado e responsável pela administração pública. Seu mandato terá a duração de quatro anos - art. 164. Entre suas atribuições, reguladas pelo artigo 171, estão: estabelecer as políticas gerais do Estado, aprovar os correspondentes planos de desenvolvimento e velar por seu cumprimento; participar do processo de formação e promulgação de leis, na forma prevista pela Constituição; convocar consultas populares, nos termos estabelecidos pena Constituição; nomear os ministros do Estado, os chefes das missões diplomáticas, e demais funcionários que lhe corresponda; designar o Controlador Geral do Estado da lista tríplece proposta pelo Congresso Nacional; definir a política exterior, dirigir as relações internacionais.

O Presidente poderá decretar o Estado de Emergência - art. 180, em todo o território nacional ou em uma parte específica, em caso de iminente agressão externa, guerra internacional, grave comoção interna ou catástrofes naturais. O Congresso

³ Caso o veto presidencial seja fundamentado na inconstitucionalidade total ou parcial do projeto, este será enviado ao Tribunal Constitucional, para que emita sua sentença dentro de 30 dias.

nacional deverá ser notificado do ato do Presidente dentro das 48 horas seguintes a publicação do decreto correspondente.

A Função Judicial está regulada na Constituição do Equador pelo Título VIII, sendo que o artigo 198 lista como seus respectivos órgãos: 1) A Corte Suprema de Justiça - CSJ; 2) As cortes e tribunais que estabeleçam a Constituição e a lei; 3) O Conselho Nacional de Judicatura. A CSJ terá a função de dirimir conflitos entre Cortes e emitir a norma que terá caráter obrigatório.

O Tribunal Supremo Eleitoral - TSE tem o caráter de pessoa jurídica de direito público, gozando de autonomia administrativa e econômica, para a organização e cumprimento das funções de organizar, dirigir, vigiar e garantir os processos eleitorais, bem como julgar as contas apresentadas pelos partidos, movimentos políticos, organizações e candidatos dos fundos utilizados nas campanhas eleitorais - Título IX.

O Título X relaciona os organismos de controle do país. O artigo 211 legisla sobre a Controladoria Geral do Estado, organismo técnico superior de controle, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, dirigido e representado pelo *Contralor General Del Estado*, que desempenhará suas funções durante quatro anos. Suas atribuições são: controlar pagamentos, gastos, investimentos, utilização de recursos, administração e custódia de bens públicos. Realizará auditorias de gestão nas entidades e organismos do setor público e seus servidores, e se pronunciará sobre a legalidade, transparência e eficiência dos resultados institucionais.

O artigo 214 legisla sobre a Procuradoria Geral do Estado, também um organismo autônomo, dirigido e representado pelo Procurador Geral do Estado, designado pelo Congresso Nacional para um período de quatro anos, através de lista tríplice enviada ao Presidente da República. O Procurador Geral será o representante judicial do Estado.

O Ministério Público do Equador é regido pelos artigos 217 a 219. De acordo com a Constituição é uno, indivisível, e independente nas suas relações com o poder

público. Terá autonomia administrativa e econômica e será representado pelo *Ministro fiscal Geral del Estado*, que será eleito pela maioria simples no Congresso Nacional, através de lista tríplice apresentada pelo Conselho Nacional de Judicatura. O artigo 219 regula suas funções: o Ministério Público dará o conhecimento das causas, dirigirá e promoverá a investigação pré-processual e processual penal. Caso haja fundamento, acusará os supostos infratores ante os juízos e tribunais competentes, e impulsionará a acusação na sustentação do juízo penal. Coordenará e dirigirá a luta contra a corrupção, com a colaboração de todas as entidades que, dentro de suas competências, tenham semelhante dever. Colaborará para manter o império da Constituição e da Lei.

Outra instituição de controle do Estado equatoriano é a *Comissão de Controle Cívico da Corrupção*, regulada pelo artigo 220, que dita suas funções: promoverá a eliminação da corrupção; receberá denúncias sobre feitos supostamente ilícitos cometidos nas instituições do Estado, para investigá-las e solicitar seu julgamento e sanção. Quando a Comissão finalizar suas investigações e caso tenha encontrado indícios de responsabilidade, entregará suas conclusões ao Ministério Público e a Controladoria Geral do Estado.

Anexo 3

Cronologia

1997

09/01 - Anunciado o aumento progressivo das tarifas elétricas em 320% e do gás liquefeito de petróleo -gás de cozinha- em 417% até julho, gerando grande descontentamento no país. A rejeição ao presidente Bucaram é de 75% e sua aceitação, 12%.

05/02- Milhares de equatorianos vão as ruas pedindo a renúncia de Bucaram O Exército cerca o palácio presidencial de Carondelet e é emitida ordem de prisão contra o presidente do Congresso, Fabián Alarcón, acusado de golpe de Estado. Inicia-se uma greve geral no país.

07/02- O Congresso Nacional equatoriano destitui Bucaram através de uma maioria simples de 44 votos a favor e 34 contra, alegando "incapacidade mental", e declara Fabián Alarcón como seu sucessor. Ainda assim, o ex-presidente declara Estado de Emergência no país. Dias mais tarde, Bucaram parte para o exílio no Panamá.

12/02- Alarcón assume definitivamente a presidência. Dias depois chega ao país uma missão do FMI para analisar as intenções do novo presidente. O país conta com uma das maiores taxas de inflação do continente, de 31,70%.

12/04- A destituição de mandatos se torna uma constante no país, nos mais variados cargos, como deputados, governadores, prefeitos, e outros funcionários públicos.

18/04- Equador e Peru iniciam em Brasília a primeira fase de negociações rumo a paz entre os dois países, em razão do recente conflito.

10/07 – o Congresso equatoriano aprovou o fechamento da Corte Suprema do país.

04/10 – O Congresso equatoriano realizou votação para escolher os novos magistrados da Corte Suprema do país. A filiação partidária política foi decisiva para a escolha dos novos magistrados

13/10 – Depois de 11 dias de caminhada ao longo do país, representantes de movimentos sociais chegaram a Quito e instalaram a *Assembléia Popular*, acontecimento inédito na história equatoriana. Nos dias seguintes, milhares de indígenas se dirigiram a capital do país para apoiar a iniciativa.

22/11 – Em meio a protestos, o Congresso equatoriano aprovou uma série de reformas na Constituição do país. As reformas permitem a privatização de empresas públicas consideradas estratégicas e a proibição dos sindicatos de organizarem paralisações.

1998

08/01-O Congresso Nacional equatoriano e a Assembléia Constituinte recém-eleita tiveram seu primeiro atrito, quando o primeiro limitou os poderes da segunda.

30/01- O Pachakutik ameaçou a Assembléia Nacional caso a mesma não aprove a lei de reformas na plurinacionalidade do país.

01/06- Realizado o primeiro turno das eleições presidenciais equatorianas, levando ao segundo turno os candidatos Jamil Mahuad e Álvaro Noboa.

04/06 – A Assembléia Nacional se auto-dissolve após concluir a leitura da nova Constituição. Entre as principais modificações está o aumento em 39 deputados para o Parlamento equatoriano.

12/07 – Jamil Mahuad vence o segundo turno das eleições presidenciais e se torna o novo presidente equatoriano.

18/06 – Manifestações violentas contra as primeiras medidas de Mahuad.

21/09 – Entra em execução o projeto de modernização e reestruturação do aparato estatal, que conta com o financiamento do Banco Mundial. Sua principal meta é *dar um giro de 180 graus na estrutura do Estado*.

29/09- Banco mundial abre uma linha de crédito de US\$ 65 milhões para a modernização do sistema de saúde do país.

14/10 – Congresso Nacional aprova resolução que exorta o presidente para que em virtude da paz social, reveja imediatamente as medidas econômicas ortodoxas.

26/10- Assinada a paz definitiva com o Peru, referendada dias mais tarde pelo Congresso Nacional equatoriano.

02/12- Os blocos legislativos mais importantes selaram acordo para a nomeação dos vogais do Tribunal Supremo Eleitoral, de várias comissões do Congresso e da lista tríplice que vai eleger Controlador geral do Estado.

31/12- O ano termina com declarações do presidente que o endividamento do país está chegando a níveis insustentáveis. A soma das dívidas interna e externa soma cerca de 15 bilhões de dólares. O governo negocia um acordo do tipo *stand by* com o FMI, requisito prévio para a renegociação da dívida com o Clube de Paris, de cerca de US\$1,2 bilhão. Foram anunciados para 1999 aumentos nos combustíveis e na energia elétrica

1999

20/01- O presidente Mahuad apresentou ao Congresso informe onde expões suas propostas de ampla reforma estrutural do Estado. Dentre as medidas, destacam-se diversos cortes nos gastos públicos, criação de novos impostos, privatizações e um amplo plano de reformas na saúde e na educação.

04/03 – O presidente Mahuad enviou ao Congresso a *Lei de Racionalização e Reordenamento das Finanças Públicas*. As reformas buscam maior participação do setor privado e a privatização de diversos setores. Várias instituições públicas são extintas, o que leva a demissão de cerca de 50 mil funcionários públicos. A proposta é apoiada pelo FMI.

18/03- Paralisações e manifestações de milhares de pessoas tomam conta do país. As principais vias são bloqueadas e faltam insumos básicos na região central, inclusive na capital Quito. O presidente Mahuad é forçado a suspender o Estado de Emergência nacional e a diminuir o preço dos combustíveis, bem como se compromete a liberar aumento salarial para parte do funcionalismo público.

26/04- Mahuad envia ao Congresso projeto de lei que lhe dá os poderes necessários para acelerar as privatizações. O Congresso veta a *Lei para Reforma de Finanças Públicas*.

26/05- A maioria dos projetos de lei enviados pelo Executivo está há meses para serem votados pelo Congresso. Congresso veta a Lei de Modernização.

13/07- Mais protestos violentos pelo país. Na maior mobilização indígena da história do Equador, com cerca de 100 mil manifestantes, o país é paralisado por doze dias. O presidente declara o Estado de Emergência, derogado pelo Congresso Nacional. Altos oficiais das Forças Armadas do país se reúnem reservadamente para analisar a situação. Dias mais tarde, o Executivo consegue costurar acordo com o movimento indígena.

26/09 – O governo equatoriano anunciou que não tem como pagar parte da dívida externa, chegando a anunciar uma mini-moratória.

10/11- Equador e EUA firmam acordo de concessão de facilidades logísticas para o uso da base de Manta.

10-12 – CAF empresta mais US\$ 150 milhões para o Equador.

21/12 – A Conaie pede a renúncia do presidente e de todos os poderes visando a instauração de um novo regime em que os setores populares possam estar representados.

2000

11/01 – O “Parlamento Nacional dos Povos do Equador”, reunido em Quito, decidiu assumir plenos poderes no país, nos âmbitos político, econômico, administrativo e judicial. O Executivo coloca 30.mil militares nas ruas para garantir a segurança nacional.

15/01- O presidente Mahuad enviou ao Congresso projeto para a dolarização da economia do país, apoiado por organismos internacionais de crédito.

21/01- Manifestantes indígenas tomam o Congresso Nacional e a Corte Suprema de Justiça e inauguraram o que chamaram de novo governo, desconhecendo os três poderes constituídos equatorianos. Mahuad denuncia tentativa de golpe em cadeia nacional e é obrigado a abandonar o palácio presidencial de Carondelet. As Forças Armadas retiram seu apoio ao governo. Gustavo Noboa assume a presidência. No dia seguinte, o Congresso Nacional reconhece Noboa, declarando o abandono de cargo de Mahuad. As forças insurgentes foram comandadas pelo futuro presidente equatoriano, coronel Lúcio Gutiérrez.

20/02- Noboa lança pacote de reformas que confirma a dolarização. Quatro dias mais tarde o país declara a moratória de todas as suas dívidas. Começa negociação com o FMI para a abertura de novas linhas de crédito.

12/04 – Executivo assina carta de intenções com o FMI e recebe US\$ 80 milhões do BID. Dais mais tarde, o Equador recebe US\$ 304 milhões do FMI. Um mês depois a CAF libera um empréstimo de US\$ 200 milhões

25/04- A Conaie rompe com o governo.

07/05- Em cinco anos, duplicou o número de pobre no país.

02/08- A Conaie entrega pedido de consulta popular ao Tribunal Supremo Eleitoral contendo 1,2 milhão de assinatura, negado devido a supostas adulterações nas assinaturas.

13/11- Grande contingente de colombianos foge para o território equatoriano devido aos combates entre as Forças Armadas daquele país e as FARC.

2001

07/02 – Governo Noboa e Conaie entram em acordo para dar fim às crescentes revoltas sociais que tomaram o país.

29/02 – Congresso rejeita proposta de reforma fiscal, que previa um aumento do imposto sobre valor agregado - IVA de 12 para 15%.

06/04 – FMI cancela reunião com o presidente Noboa após o Congresso rejeitar proposta de reforma fiscal

29/05 – Governo implementa aumento do IVA a despeito da falta de autorização do legislativo, e o FMI autoriza a liberação de crédito.

14/08 – Tribunal Constitucional revoga o aumento de IVA, julgando-o inconstitucional.

2002

18/02 – Ambientalistas ocupam campos de petróleo, deflagram greve e paralisam a construção de oleoduto.

19/04 – FMI condiciona assinatura de acordo à aprovação de pacote de reformas fiscais no Congresso equatoriano, que propõe o uso dos rendimentos com o petróleo para o pagamento da dívida externa.

22/05 – Congresso Nacional aprova pacote de reformas fiscais pleiteado pelo FMI.

24/06 – Ministro da Economia renuncia em meio a denúncias de corrupção. No mesmo dia foram emitidos mandados de prisão para o ex-ministro e outros funcionários.

20/10 – Lúcio Gutiérrez vence o primeiro turno das eleições presidenciais e irá enfrentar o multimilionário produtor de bananas Alvaro Noboa no segundo turno.

24/11 – O ex-coronel do exército, Lúcio Edwin Gutiérrez, é eleito presidente do Equador, numa coalizão entre o Partido Socialista Popular - PSP, o Pachakutik - PK e Movimento Popular Democrático - MPD.

2003

15/01 – Lucio Gutiérrez toma posse como presidente do Equador.

23/01 – Gutiérrez assina decreto com medidas de austeridade com o intuito de reduzir o déficit fiscal do governo, estimado em US\$ 2,011 bilhões, para US\$ 600 milhões no ano de 2003.

21/03 – Aprovação de linha de crédito do FMI do tipo *stand by*, de US\$ 205 milhões por 13 meses para apoiar a política econômica do novo governo.

09/06 – Greve dos trabalhadores do setor petrolífero. Eles exigiram que o governo abandonasse os planos de atrair mais investimentos privados e estrangeiros na indústria de petróleo.

05/08 – Movimento Pachakutik deixa a coalizão governista e provoca mudanças no ministério

2004

10/02- Protestos de indígenas contra Gutiérrez, motivados pelo atentado sofrido por Leonidas Iza, presidente da Conaie.

30/09 – Gutiérrez apresenta projeto para modificar a Suprema Corte do país.

20/10 – Partido de Gutiérrez sofre derrota em eleições municipais.

10/11 – Oposição não consegue votos necessários para iniciar impedimento de Gutiérrez.

01/12 – Gutiérrez consegue maioria no Congresso e realiza mudanças nos quadros da Corte Constitucional e do Tribunal Superior Eleitoral.

15/12 – Gutiérrez aprova no Congresso manobra que modifica Corte Suprema com a remoção de 31 juízes da Suprema Corte do país, imediatamente substituídos por novos indicados pelo presidente e por partidos da situação.

2005

02/04 – Decisão do presidente da Corte Suprema de Justiça (CSJ) garante o retorno de dois ex-presidentes e de um ex-vice-presidente que estavam no exterior.

06/04 – Oposição lidera protestos contra a decisão do presidente da CSJ e o governo Gutiérrez.

07/04 - Bancos de investimento e agências de classificação de risco expressam preocupação com a crise institucional.

15/04 – Presidente decreta estado de emergência e revoga decreto no dia seguinte

17/04 – Congresso destitui Corte Suprema de Justiça – CSJ em sessão extraordinária.

20/04 – Presidente Gutiérrez é deposto e Alfredo Palácio assume.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*. Rio de Janeiro, vol.31, n° 1, 1988: 5-34.

ACOSTA, Alberto. *Breve história econômica do Equador*. Brasília: Funag/IPRI, 2006.

AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ALCÁNTARA SAEZ, Manuel. Governabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores. In: (ed.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2004.

ANASTASIA, Fátima, RANULFO, Carlos. & SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer/ Fundação Unesp, 2004.

AVRITZER, Leonardo & COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados*. Rio de Janeiro. Vol. 47, n° 4, 2004.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1986.

BURT, Jo-Marie. & MAUCERI, Philip. (org.). *Politics in the Andes: identity, conflict and reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2004.

CASTRO SANTOS, Maria Helena & COUTINHO, Marcelo. Política Comparada: estado das artes e perspectivas no Brasil. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais – BIB*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, n° 54. 2002: 3-146.

CHANG, Ha Joon. *Globalization, economic development, and the role of the state*. London/ New York: Zed Books, 2003.

COELHO, André Luiz & SANTANA, Carlos Henrique. Democracia e desenvolvimento no Equador: instabilidade crônica e estelionato eleitoral. In: SOARES de LIMA, Maria Regina e COUTINHO, Marcelo (org.). *A agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI*. Brasília: Funag (no prelo).

CONAGHAN, Catherine M. & MALLOY, James M. *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh/London: University of Pittsburgh, 1994.

Constitución Política de la República Del Ecuador. Assembléa Constituinte. <http://www.presidencia.gov.ec>. acesso em 10/02/ 2006.

COUTINHO, Marcelo J. V. Crises institucionais e mudança política na América do Sul. Tese de doutorado. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro - IUPERJ. Rio de Janeiro, 2005.

COUTINHO, Marcelo. Democracias andinas: chegando tarde à festa? *Dados*. Rio de Janeiro. vol. 49, n.4, 2006.

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000400005&lng=pt&nrm=iso acesso em 12/08/2006.

COX, Gary W. & McCUBBINS, Mathew D. Electoral politics as a redistributive game. *Journal of Politics*, n° 48, 1986: 370-389. <http://www.journalofpolitics.org> acesso em 08/07/2006.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

- _____. *Democracy and its critics*. New Haven/London: Yale University, 1989.
- DÁVALOS, Pablo (org.). *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires: Clacso Libros, 2005.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, governança e reforma do Estado. *Revista do Serviço Público*. Brasília, vol. 120, 1996.
- _____. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo Perspectiva*. São Paulo, vol.15, nº 4, Dez. 2001.
- FALCONI BENÍTEZ, Fander. La economía ecuatoriana y sus relaciones con la economía regional y mundial. In: VILHENA de ARAUJO, Heloisa. *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão / Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais - IPRI, 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*. Rio de Janeiro, vol.44, nº 4, 2001: 689-727.
- _____. Institutional legacies and accountability: Executive decrees in Brazil and Italy. Trabalho apresentado ao Instituto de Estudos Ibéricos e Latino-americanos — ILAIS. Universidade de Columbia. Nova York, 1999.
www.columbia.edu/cu/ilas/publications/publications.html acesso em 07/10/2006.
- FREIDENBERG, Flavia & ALCANTARA, Manuel (org.). *Partidos políticos de America Latina, Paises Andinos*. México: Instituto Federal Electoral / Fondo de Cultura Económica, 2003.
- FREIDENBERG, Flavia. Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador. In: (ed.). *Etnicidad, autonomia y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2004.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. La transformación de la acción colectiva en América Latina. *Revista da CEPAL*. Santiago, nº 76. 2002.
- HOLFMEISTER, Wilhelm (org.). *Reformas políticas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- LA TORRE, Carlos. *Populismo, democracia e crises políticas recorrentes no Equador*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia – desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- _____. Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, nº 65. 1971.
- LOWI, Theodore. American business, public policies, case studies and political theory. *World Politics*, vol XVI, nº 4, 1964: 677-715.
- MAINWARING, Scott, BRINKS, Daniel & PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. Classificando regimes políticos na América Latina 1945 -1999. *Dados*. Rio de Janeiro, vol 44, nº 4, 2001.
- MARTÍ I PUIG, Salvador & SANAHUJA, Josep M. *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2004.

MELO, Marcus André. Governança e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*. Brasília, jan. / abr. 1996.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS*. vol 18, nº 51, fev. 2003.

MIRZA, Christian Adel. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina – la construcción de nuevas democracias*. Buenos Aires: Conselho Latino-americano de Ciências Sociais – Clacso, 2006.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais: uma introdução*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

NIEVEZ ZUÑIGA GARCIA, Falces. Emergência del Movimento Indígena in América Latina. In: (ed.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2004.

O`DONNEI, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, nº 31, 1991: 25-40.

_____. Teoria democrática e política comparada. *Revista Dados, Revista de Ciências Sociais*, vol 42, nº 4, 1999.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, nº 4, 1998.

_____. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista de Reflexión y análisis político*. Buenos Aires, nº 7, maio 2001: 11-34.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.

VILHENA DE ARAÚJO, Heloisa (org.). *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, 2004.

PACHANO, Simón. El proceso electoral ecuatoriano. *ARI* 101, 2006. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1042.asp> acesso em 04/11/2006.

_____. (org.). *Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Ecuador*. Conselho Latino-americano de Ciências Sociais – Clacso. Ecuador: Latin American Research Network, Inter-American Development Bank, 2004.

_____. Imagen, identidad y desigualdad en sociedades multiétnicas. In: (ed.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2004.

PESSANHA, Charles. O poder executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras – teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte / Rio de Janeiro: UFMG/ IUPERJ/FAPERJ, 2002.

_____. O Congresso externo sob controle das contas do tribunal nacional. *Insight Inteligência*, nº 21, ano 5. 2003.

PITKIN, Hanna, *The concept of representation*. Berkeley: University of California, 1972.

PNUD. A democracia na América Latina. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. Nova Iorque, 2004.

POSTERO, Nancy G. & ZAMOSC, Leon (ed.). *The struggle for indigenous rights in Latin America*. Brighton: Sussex Academic, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. A Reforma do Estado, responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS*, ano 11, outubro. 1996.

_____. *Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

SANTOS, Wanderley G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTOS, Fabiano. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro: UFMG/Iuperj, 2003.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Atica, 1994.

SEGOVIA, Susana. Indigenismo y movilización en Ecuador. In: (ed.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2004.

SHUGART, Matthew Soberg. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University, 1992.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Futura, 2002.

STOKES, Susan C, PRZEWORSKI, Adam & MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999.

STOKES, Susan. *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University, 2001.

TSEBELIS, George. Processo político em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS*, vol 12, nº 34, 1997.

VAN COTT, Donna L. *From movements to parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*. New York, Cambridge University, 2005.

VILHENA de ARAUJO, Heloisa. *Os países da Comunidade Andina*. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais - IPRI, 2004.

VILLA, Rafael Duarte. O sistema político equatoriano: continuidades da velha política através da moderna política. In VILHENA de ARAUJO, Heloisa. *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de pesquisas de Relações Internacionais – IPRI, 2004.

VITULLO, Gabriel. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. *Revista de Sociologia e Política*, nº 17, Nov. 2001.

WAISBORD, Silvio R. *When watchdogs bark: press and political accountability in south american democracies*. New Brunswick: Rutgers University, 1995.

WELNA, Christopher & MAINWARING, Scott. *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University, 2003.

YASHAR, Deborah J. *Contesting citizenship in Latin America: the rise of Indigenous Movements and the postliberal challenge*. Cambridge: Cambridge University, 2005.

Sítios da Internet consultados

Banco de dados do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) – Iuperj
<http://observatorio.iuperj.br/>

Banco de dados Latin American Data Base - <http://ladb.unm.edu/>

Banco de dados keesings - <http://www.keesings.com/>

El Comercio – <http://www.elcomercio.com>

El Universo - <http://www.eluniverso.com/>

Instituto de pesquisas Cedatos/Gallup –[http:// www.cedatos.com.ec](http://www.cedatos.com.ec)

Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik Novo País (PK) –
<http://www.pachakutik.org.ec>

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)