

Presidencialismos de coalizão em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai ¹.

Luzia Helena Herrmann de Oliveira
Prof.a da Universidade Estadual de Londrina

XXIX Encontro Anual da ANPOCS
Caxambu (MG), 25 a 29 out. 2005

A literatura política recente tem focalizado sua atenção sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo nos sistemas presidencialistas multipartidários. Parece existir consenso de que os desenhos institucionais exercem um grau considerável de influência, seja no sentido de concentrar poder nas mãos do Executivo ou, contrariamente, de facilitar a participação dos partidos e da sociedade nos mecanismos decisórios.

Segundo o modelo de Lijphart (democracias majoritárias e consensuais), o poder concentra-se à medida que se fecha entre poucos atores, e se distribui quando o nível da negociação política se amplia, envolvendo um número maior de grupos e partidos. As decisões tendem a ser mais concentradoras à medida que se encontram mais fechadas em torno do poder Executivo. Normas que objetivam a eficácia tendem a prejudicar a distribuição de poder decisório. De modo inverso, à medida que o tempo exigido para aprovação se estende com a participação de um número maior de parlamentares e segmentos da sociedade no processo, o poder tende a se equilibrar e se distribuir.

Shugart e Mainwaring (1997) apontam que os sistemas presidencialistas na América Latina são fortes porque dotados de dois atributos principais que lhes possibilitam influenciar decisivamente o processo decisório. Em termos de direitos constitucionais, os presidencialismos latino-americanos são dotados de poderes proativos e reativos que lhes dão grande autonomia dentro do sistema (teriam, portanto, um caráter majoritário). Estudos recentes, contudo, vêm demonstrando que, constitucionalmente, também o Legislativo possui prerrogativas essenciais, sendo, também ele, dotado de poderes (proativos e reativos) ².

¹ O artigo é resultado do trabalho desenvolvido durante o estágio pós-doutoral no Instituto de Estudos de Ibero América e Portugal, da USAL, Espanha. Sou grata a todo o pessoal do instituto, pela acolhida atenciosa, e à Capes, pelo respaldo institucional e financeiro. Gostaria de deixar registrado um agradecimento especial a Mercedes Garcia, Francisco Lopez e Manuel Alcântara, que leram o trabalho desde sua primeira versão, apresentando críticas e sugestões valiosas.

² Ver: TSEBELIS, 1997a; LANZARO, 2003; ALCÁNTARA, GARCIA e LOPEZ, no prelo.

Neste artigo procura-se comparar o arcabouço constitucional de três democracias da América do Sul – Argentina, Brasil e Uruguai – analisando essas questões³. Os três países apresentam pontos comuns em seus desenhos institucionais: são presidencialistas, bicamerais e pluripartidários⁴. E também há diferenças: os sistemas eleitorais, as competências do Executivo e do Legislativo e os tipos de tramitação legislativa são diversos.

O trabalho procura, em primeiro lugar, definir os indicadores institucionais que determinam o grau de concentração e dispersão do poder nas democracias presidencialistas; em segundo lugar, construir um índice de concentração do poder, caracterizando as três democracias. Os aspectos abordados vêm sendo considerados pela literatura recente como de grande relevância no relacionamento entre poderes. O exercício comparativo foi possível, pois já existe um número significativo de pesquisas sobre América Latina que serviram de referência⁵. Conforme se pretende demonstrar a seguir, os desenhos institucionais na Argentina, Brasil e Uruguai apresentam diferenças constitutivas que devem ser consideradas.

O artigo divide-se em três partes. Na primeira, são examinados os mecanismos institucionais que possibilitam a participação direta da sociedade no processo legislativo. Na segunda, procura-se apresentar as normas que regulam o processo legislativo, mostrando como é resolvido em cada país o problema do veto dos atores no processo de tomada de decisões. No terceiro, entra-se no ponto central dos poderes proativos e reativos do presidente da República nos três países.

Mecanismos institucionais de participação direta da sociedade

A constituição brasileira afirma expressamente que “o poder emana do povo” (art.1, CRFB) que o exerce por meio de representantes ou diretamente. A constituição uruguaia determina que a soberania será exercida diretamente, pelo corpo eleitoral, pela iniciativa e pelo referendo, e indiretamente, pelo corpo de representantes (art. 82, CROU). A Argentina opta pelo sistema representativo (art. 22, CNA), mas adota mecanismos de atuação direta, como o referendo e a iniciativa legislativa (artigos

³ A pesquisa limita-se aos aspectos legais do relacionamento entre Executivo e Legislativo, deixando de lado os outros fatores. Também não aparece aqui a preocupação normativa de privilegiar um modelo em lugar de outro.

⁴ Argentina e Brasil são Estados federais e o Uruguai é um Estado unitário.

⁵ Apenas o Quadro 3 e o Quadro 8 basearam-se somente nas informações relativas aos três países em virtude da ausência de dados mais abrangentes.

40 e 39, respectivamente). Há, portanto, nos três países, uma definição constitucional de que deve haver mecanismos de participação popular efetiva.

Quadro 1:
Regras de Participação da Sociedade nas Decisões Legislativas

Indicadores		Argentina	Brasil	Uruguai ⁶	
AUDIÊNCIA PÚBLICA (máx: 1.0 ponto)	Rotineiras (0.5)				
	Nas comissões (1.0)	1.0	1.0		
INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR (máximo: 2.0 pontos)	Está regulamentada	0.5 ponto	0.5	0	
	Restrições ao uso	+ de 4 – 0 ponto	0	0	0
		Até 4 – 0.5 ponto			
	Percentual de adesões necessárias (1 ponto)	Até 1% eleitores – 1		1.0	
		1% a 2% eleit. – 0.75	0.75		
2% a 5% eleit. – 0.5				0.25	
PLEBISCITO E REFERENDO (4.0 pontos)	Quem tem a iniciativa	Legislativo – 0 pto	0	0	0
		Sociedade – 1 ponto ⁷			1.0
	% Mínima p/ autorização no Legislativo	Maioria absoluta – 0.5 ponto	0.5		
		2/5 da Assembléia 0.75 pontos		0.75	
		1/3 do Congresso – 1 ponto			1.0
	Tipo de Legislação a que se emprega	Reforma de lei – 0.5 ponto	0.5	0.5	
		Reforma Constitucional – 0.5 ponto		0.5	0.5
		Derrubada de Lei – 1.0 ponto			1.0
TOTAL DE PONTOS (máx.:7.0)		3.25	4.25	3.75	

Fontes: Elaboração própria com base em GARCIA MONTERO, 2004; ALCÁNTARA, GARCIA, LOPEZ (2005; no prelo); Constitución de la República Oriental del Uruguay; Constituição da República federativa do Brasil; Constitución de la Nación Argentina.

Entre essas formas destacam-se três: a participação da sociedade no processo legislativo, por meio das audiências públicas; a iniciativa legislativa popular e, finalmente, a decisão legislativa direta, por meio de referendos e plebiscitos. O quadro 1 procura examinar como essas questões são tratadas pelas constituições dos três países, ressaltando que a regulamentação nem sempre corresponde ao uso que a sociedade faz dela. Por exemplo, como Alcántara, Garcia e Lopez (no prelo) puderam sistematizar, a prerrogativa da iniciativa popular tem tido muito pouca receptividade nos países da

⁶ A Constituição uruguaia não prevê a prática das audiências públicas.

⁷ O Uruguai é o único país da AL que adota a prática do referendo por iniciativa popular.

América Latina em que está regulamentada (10 países), resultando em um número ínfimo de projetos propostos e um número ainda menor de projetos aprovados.

Além disso, é necessário considerar que as diferentes modalidades de regulamentação, correspondem a gradações diferenciadas na capacidade da sociedade em participar no processo de confecção da lei. Desse modo, no Quadro 1 foram estabelecidos pesos diferenciados de acordo com a forma de participação. A pontuação contém um grau de subjetividade que procuro atenuar, explicando a seguir as razões que me levaram a atribuir esses valores:

1. As audiências públicas têm possibilitado que segmentos da sociedade participem das discussões legislativas, apresentando pontos de vista que ora correspondem a visões técnicas a respeito do assunto em questão, e ora têm a função de trazer sem subterfúgios os interesses específicos para dentro do debate parlamentar. Em qualquer dos casos trata-se de um avanço no sentido de estreitar a relação entre representantes e representados.
- Entre as constituições latino-americanas que adotam a prática das audiências públicas, algumas estabelecem que em determinada data o legislativo é aberto à sociedade, para que esta apresente queixas, sugestões e outras coisas do gênero. Outras o fazem de modo mais sistematizado dentro das comissões. Brasil e Argentina adotam a segunda norma, a das audiências públicas nas comissões⁸. Esse segundo caso recebeu pontuação mais alta no quadro, porque parece estar relacionado a um grau maior de eficácia legislativa. É de se supor que grupos especializados que defendem questões diretamente relacionadas à discussão em pauta tenham mais capacidade de interferir nos resultados dos trabalhos do que pessoas e grupos que se apresentem em sessões parlamentares rotineiras.
 - Contudo, em nenhum dos casos as audiências possuem caráter vinculante, ou seja, não há nenhuma constituição latino-americana que relacione as posturas defendidas pelos segmentos da sociedade às conclusões a que devam chegar os parlamentares dessas mesmas comissões⁹. Nesse sentido, embora se reconheça que é um estágio importante do debate público, considera-se que o peso das audiências é relativamente menor do que as outras formas de participação.

⁸ Argentina: art. CNA e art. 114, RIHCDN. Brasil: art. 58, CRFB; art. 24, RICD e art. 90, RISF.

⁹ E nem se está cogitando aqui que deveria ser assim, pois isso significaria uma quebra no próprio sentido da representação política.

2. A iniciativa legislativa popular é considerada mais conseqüente, porque pode, realmente, resultar em lei. Trata-se de uma forma de participação direta presente em nove democracias latino-americanas. Em todas aparecem empecilhos legais que restringem a possibilidade de iniciativa legislativa na sociedade. A pontuação é relativa à dificuldade de participação.
- Sempre é exigido um número mínimo de assinaturas, mas esse mínimo varia desde um percentual inferior a 1% dos eleitores a 25%, como no caso do Uruguai.
 - O segundo fator é a lista de temas proibitivos. Argentina (art. 39, CNA), Brasil (art. 61, CRFB) e Uruguai (art. 79 e 82, CROU) impõem mais de quatro questões em que a iniciativa popular não pode legislar.
 - Finalmente, há o problema de que essas normas constitucionais são muito enxutas, necessitando de legislação complementar para regularizá-las. Alguns países, como o Uruguai, permanecem sem a regulamentação¹⁰.
3. Nos dois casos analisados acima, o Uruguai aparece como o país menos participativo. Contudo, na terceira modalidade, a dos referendos e plebiscitos, sua posição se inverte. Como se observa no Quadro 1, nesse país a possibilidade de referendo apresenta uma inovação em relação ao caso mais comum, que é a solicitação pelo Legislativo (como acontece com a Argentina e Brasil¹¹). No Uruguai, o referendo para emendas à constituição pode ser convocado por 2/5 da bancada da Assembléia, quer dizer, por um grupo minoritário do Legislativo que deseja fazer uma determinada mudança na legislação e apela à sociedade para que esta decida; ou pode partir da própria população, com a apresentação de 10% de adesões de eleitores (art. 331, CROU).
- Uma segunda forma de referendo permitido pela constituição uruguaia é o “referendo contra as leis” (art. 79 CROU). Trata-se de uma convocação à sociedade, partindo da própria sociedade, para que esta responda se concorda ou não com uma determinada legislação recentemente promulgada¹². Cabe lembrar que a lei 16017, de 1989, que regulamentava o artigo constitucional, exigia um percentual mínimo de 0.5% para solicitar o plebiscito. Contudo, no ano 2000 a legislação foi reformulada, aumentando a exigência para 25% dos eleitores (em

¹⁰ A iniciativa popular é regulada na Argentina pela Lei 24.747/1996, e no Brasil pela Lei 9.709/1988.

¹¹ Brasil: art. 14 e 49, XV da CRFB; Argentina: art. 40 da CNA.

¹² Há o impedimento de legislar sobre tributos e sobre questões de restrita iniciativa do Executivo.

até um ano depois de a legislação ter sido aprovada)¹³. Esse tipo de legislação, foi colocado com pontuação mais alta no quadro.

Comparativamente à Argentina, Brasil e Uruguai apresentam um número maior de normas que favorecem a participação política da sociedade. Obviamente, essa constatação não pretende indicar que essas sociedades sejam mais participativas, pois para sabê-lo seria necessário desenvolver outro tipo de pesquisa. O que se pretende é apenas afirmar que, dado que as regras exercem alguma influência, os dois países se equiparam, embora a desconcentração brasileira seja ligeiramente mais ampla.

Atores com possibilidade de veto no processo político

A participação da sociedade nos mecanismos representativos é um dos pressupostos básicos da democracia. Contudo, a regulamentação institucional desses canais de representação recai na clássica discussão sobre a relação entre participação de uma multiplicidade de atores e o aumento da possibilidade de veto¹⁴. Como estabelecer o equilíbrio entre representação política e eficácia decisória?

Democracias majoritárias resolvem o impasse concentrando poder no Executivo; democracias consensuais optam por dividir as decisões entre uma multiplicidade de atores. Como lembra Lijphart (1985; 2003), a estabilidade do modelo depende da capacidade em combinar de modo acertado as regras às características do país. Diferentemente do sistema parlamentarista, no presidencialismo o presidente da República detém grande dose de autonomia, não dependendo automaticamente do Legislativo para nomear o ministério e para tomar uma série de decisões políticas¹⁵.

Contudo, um número crescente de estudos vêm demonstrando, em primeiro lugar, que sob o presidencialismo o apoio do Legislativo é igualmente necessário; em segundo, que as normas que regulamentam esse relacionamento interfere, tornando as democracias presidencialistas ora mais majoritárias, ora mais consensuais. De acordo com a literatura política recente, os seguintes aspectos devem ser considerados:

¹³ Na década de 90 esse artigo constitucional foi responsável pela derrubada da lei da privatização das estatais.

¹⁴ Ver Tsebelis (1995; 1997). Em outros termos, o mesmo problema é colocado por Sartori (1962; 1994).

¹⁵ Em sua classificação sobre o apoio partidário ao gabinete, diz Lijphart (2003, p.129): “os presidentes são eleitos por um mandato fixo e nem eles, nem os gabinetes que indicam, dependem da confiança da legislatura para sua sobrevivência no cargo. Por isso, quanto a um aspecto – permanência no cargo –, os presidentes e os gabinetes presidenciais são, por definição, minimamente vitoriosos”.

1. O modo como acontecem as eleições presidenciais é importante para definir o apoio eleitoral ao presidente da República e até à possível composição do Legislativo.
 - Estudos recentes têm demonstrado que as datas das eleições interferem no resultado das eleições legislativas (COLOMER e NEGRETTO, 2003). Quando as eleições para presidente da República e Legislativo coincidem, cresce a possibilidade de que os partidos de apoio ao presidente recebam um número maior de votos e, conseqüentemente, um número maior de cadeiras. Portanto, datas coincidentes tendem a fortalecer o presidente da República.
 - Regras de maioria simples possibilitam a vitória de um presidente apoiado por uma minoria (e às vezes rejeitado pela maioria). A exigência da maioria absoluta garante um apoio mais amplo ao presidente.
2. Analisar a variável federalismo/centralismo do ponto de vista do controle do poder é difícil porque envolve questões específicas, como o grau de pluralismo da sociedade e até a extensão territorial. Entretanto, Estados federativos são considerados mais consensuais por representarem de modo mais descentralizado as heterogeneidades sociais ¹⁶. O Uruguai é um Estado unitário; Brasil e Argentina são federativos.
3. O bicameralismo interfere, aparecendo como um elemento a mais para dividir o processo de decisões. Este tema vem recebendo análises significativas que possibilitam uma comparação nos países da América Latina. Os sistemas unicamerais são mais simples e, portanto, de tendência mais majoritária; os sistemas bicamerais (no caso: Argentina, Brasil e Uruguai) serão considerados mais consensuais.
 - Seguindo a proposta de Lijphart (2003), dois elementos principais interferem para tornar os sistemas bicamerais mais homogêneos ou mais heterogêneos. Primeiro, o grau de congruência entre as duas câmaras. Entenda-se por grau de congruência ao modo como são constituídas. Os sistemas bicamerais incongruentes possibilitam a representação de segmentos sociais diferenciados, já que são fundamentados em princípios diversos, fazendo crescer o impasse decisório nas duas casas. Isso ocorre quando os sistemas

¹⁶ Lijphart salienta que o grau de centralização depende de alguns fatores, como o nível de concentração dos impostos e das instituições. Não foi possível, contudo, encontrar dados sobre isso nos países da América Latina.

eleitorais que os organizam são diferentes. Nos três casos analisados, apenas o Uruguai adota o mesmo sistemas para eleições nas duas casas (sistema proporcional). Argentina e Brasil são incongruentes¹⁷.

- O segundo elemento crucial para definir a forma de bicameralismo, segundo Lijphart, é o grau de simetria entre as duas câmaras. Elas são simétricas quando dotadas do mesmo nível de poder, e assimétricas quando uma se sobrepõe à outra. Segundo uma corrente de pesquisadores, uma forma de averiguar o nível de simetria é através dos impasses entre as duas casas: caso sejam simétricas, a norma sobre os impasses nas votações é imparcial, não favorecendo a uma delas especificamente. Nesse caso o poder é mais distribuído. Quando há uma hierarquia na solução de acordos, entende-se que as duas câmaras são assimétricas. Argentina e Brasil apresentam bicameralismos simétricos¹⁸. O Uruguai dota a Câmara de Deputados de maiores poderes, sendo considerada assimétrica.
 - Com base nesses elementos, Lijphart (2003) cria uma tipologia simples, que utilizo no quadro abaixo: “bicameralismo forte” ocorre quando há simetria e incongruência; “bicameralismo médio” é quando há uma simetria congruente ou uma assimetria incongruente; “bicameralismo fraco” é quando se combina assimetria com congruência. À medida que o bicameralismo for mais forte o país será mais consensual (e vice-versa).
4. É clássica na literatura política a análise dos efeitos dos sistemas eleitorais sobre a composição do Legislativo. A noção básica que interessa neste artigo, é que sistemas mais desproporcionais criam “maiorias fabricadas” e tendem a reduzir, de modo artificial, o número de partidos efetivos. Quanto mais destorcida for a representação, mais majoritária ela será.
- Em relação ao Senado, considera-se, além da fórmula eleitoral adotada, também a magnitude do distrito, que é apontado como responsável por significativas distorções. Magnitudes maiores levam a uma representação mais proporcional. Na Argentina e Brasil os distritos correspondem às

¹⁷ Na Argentina a Câmara de Deputados é eleita pelo sistema proporcional e o Senado por um sistema misto; no Brasil o Senado é eleito pelo método majoritário e a Câmara de Deputados pelo sistema proporcional. Ver: COLOMER e NEGRETTO, 2003.

¹⁸ Brasil e Argentina são simétricas, pois o Senado pode modificar e rechaçar qualquer legislação, assim como apresentar seus próprios projetos em qualquer área temática. Em caso de desacordo, a decisão final cabe à câmara de origem. Ver: NAVARRO, 2004; ALCÁNTARA, GARCIA e LOPEZ, 2005.

unidades da federação: são eleitos três representantes por estado/província. O Uruguai adota uma circunscrição única nacional.

**Quadro 2:
Dispersão do Poder Relativamente aos Incentivos do Sistema Eleitoral**

Indicadores		Argentina	Brasil	Uruguai	
Eleições Presidenciais (2 pontos)	Datas	Únicas (0 ponto)		0	0
		Datas Mistas (0.25)	0.25		
		Separadas (0.5 ponto)			
	Votos Exigidos	Maioria Simples (0)			
		Relativa (0.75 ponto)	0.75		
Absoluta (1.5 ponto)			1.5	1.5	
Federalização (0.5 ponto)	Centralização ou Federalismo	Centralizado (0 ponto)			0
		Federalizado (0.5)	0.5	0.5	
Bicameralismo (1.5 ponto)	Bicameralismo	Forte (1.5 pontos)			
		Médio (1 ponto)	1.0	1.0	1.0
		Fraco (0.5 ponto)			
		Unicameralismo (0)			
Eleições para o Senado (2 pontos)	Magnitude do Distrito	Estado-Departamento	0	0	
		Nacional (1.0)			1.0
	Sistema Eleitoral	Majoritário (0 ponto)		0	
		Misto (0.5)	0.5		
Eleições para a Câmara Baixa (3 pontos)	Magnitude do Distrito	Proporcional (1)			1.0
		Distrital (0 ponto)			
		Estadual/Departamento	0.5	0.5	0.5
	Sistema Eleitoral	Nacional (1 ponto)			
		Majoritário (0 ponto)			
		RP – Lista Fechada	0.5		0.5
	Reserva para Grupos Étnicos	RP – Lista Aberta (1)		1.0	
		Não (0 ponto)	0	0	0
		Sim (0.5 ponto)			
Cláusula de Barreira ¹⁹	Sim (0 ponto)	0			
	Não (0.5 ponto)		0.5	0.5	
TOTAL	(Maximo: 9)	4.0	5.0	6.0	

Fonte: Elaboração própria com base em LIJPHART, 2003; ANASTÁCIA, MELO e SANTOS, 2004; NAVARRO, 2004; COLOMER e NEGRETTO, 2003.

- O sistema adotado no Senado nestes três países também apresenta diferenças. O Brasil elege seus senadores pelo voto majoritário, considerado dos mais desproporcionais. A Argentina adota um sistema misto, majoritário com correção proporcional. A combinação do sistema proporcional com o distrito nacional, como existe no Uruguai, leva a um nível alto de proporcionalidade.

5. Do mesmo modo que todos os países da América Latina, a Argentina, o Brasil e o Uruguai adotam o sistema proporcional para eleger os parlamentares da

¹⁹ Não foram considerados aqui nem a fórmula eleitoral, nem a magnitude do distrito que, igualmente, funcionam como mecanismos de exclusão. Ver: LIJPHART, 1994.

Câmara de Deputados. Mas embora a magnitude nos três casos seja média (estados no caso da Argentina e Brasil, departamento no Uruguai) e não haver em nenhum deles reserva de quota para minorias étnicas, há diferenças nos três sistemas. Na Argentina e Uruguai a lista partidária é previamente bloqueada e fechada pelos partidos, enquanto que no Brasil o sistema é de lista aberta, com voto individualizado. Conforme ampla literatura, o voto individualizado favorece o personalismo, aumentando o nível de dispersão²⁰.

- Cláusulas de barreira, outro modo de impedir que partidos ganhem cadeiras na Câmara de Deputados, é adotado apenas pela Argentina (mínimo de 3% de votos).

Portanto, no que diz respeito às regras do sistema eleitoral, apenas a Argentina adota uma posição de mais controle, que aparece no sistema de eleição presidencial e do Senado. No Brasil, o sistema eleitoral é majoritário nas eleições do Senado e bastante consensual nas eleições da Câmara de Deputados²¹. O Uruguai adota o sistema mais fortemente proporcional nas duas casas legislativas. Brasil e Uruguai podem ser considerados consensuais neste aspecto, ou seja, seus sistemas partidários tendem a incentivar a fragmentação.

Para finalizar a análise da composição do Legislativo (mais fragmentada, ou mais homogênea) é necessário citar estudos recentes sobre o processo legislativo, que a capacidade de ora distribuir poder entre os partidos, ora concentrar poder entre os grupos em maioria. Dois aspectos parecem relevantes nesta questão:

1. Como as comissões legislativas são organizadas. Em todos os países as comissões exercem um papel importante, havendo certo consenso de que sua atuação torna o trabalho do Legislativo mais profissionalizado, mais especializado (ALCÁNTARA, GARCIA e LOPEZ, no prelo). No entanto, entre os países elas se organizam de modo bastante diferenciado, e essas diferenças afetam em suas composições partidárias.

- Como salientam Anastácia, Melo e Santos (2004), as comissões que são compostas de acordo com a proporcionalidade partidária da casa legislativa, tendem a apresentar um grau de diversidade muito maior do que as

²⁰ Trata-se de um debate longo e amplíssimo. Nesta linha de raciocínio ver: COLOMER e NEGRETTO, 2003; AMES, 2003; MAINWARING, 2002.

²¹ Na verdade, o sistema eleitoral proporcional brasileiro também apresenta grandes distorções, sobretudo em relação à magnitude dos distritos e à fórmula de preenchimento das cadeiras. Mas isso não impede a representação de um número efetivo de partidos bastante alto (acima de 8) na Câmara de Deputados.

comissões compostas segundo outros critérios: indicação do líder, sorteio e outros. Havendo proporcionalidade partidária, a chance de as oposições participarem é maior, elevando o nível de consociativismo. Brasil e Uruguai adotam esse sistema de escolha nas duas câmaras. No Senado argentino a escolha é partidária, mas na Câmara de Deputados é por indicação ou designação do presidente.

- Um segundo fator que interfere na composição das comissões é o número de comissões a que cada parlamentar é obrigado a participar. O raciocínio, neste caso, é que o bom desempenho do trabalho está relacionado ao tempo que o parlamentar pode dedicar ao estudo dos temas ligados à comissão. Um número muito elevado de comissões por parlamentar torna o trabalho completamente improdutivo.
- O terceiro fator ainda ligado às comissões, é observar se existe relação entre as comissões do Legislativo e os ministérios do Executivo – se elas tratam dos mesmos assuntos. É de se supor que se a relação for alta, o nível de interferência do Legislativo nos assuntos do Executivo tende a crescer, aumentando o equilíbrio na relação entre poderes.

2 . O segundo aspecto é a análise do chamado “poder de agenda” do Executivo, que ocorre dentro do Legislativo graças ao controle que o Colégio de Líderes exerce sobre o processo legislativo. No Brasil, os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) ressaltam esse processo interno de controle legislativo, que serve para facilitar o encaminhamento dos projetos enviados pelo Executivo.

- Conforme o quadro elaborado por Anastácia, Melo e Santos (2004) mostram, essa prática não é comum na América do Sul. No Brasil e no Uruguai o Colégio de Líderes existe somente na Câmara de Deputados. Na Argentina há esse desenho nas duas casas legislativas. Mais uma vez, a Argentina é o país mais majoritário dentre os três.

Quadro 3:
Dispersão do Poder Relativamente ao Processo Legislativo

Indicadores		Argentina	Brasil	Uruguai	
Comissões (5 pontos)	Como são constituídas (máx: 2 pontos)	Partidária – 2 Câmaras		2	2
		Partidária – 1 Câmara	1		
		Outra forma			
	Comissões por deputado (máx: 1 ponto)	1 – 2 (1 ponto)		1	1
		2 – 3 (0.75 p.)	0.75		
		3 – 4 (0.5 p.)			
		4 – 5 (0.25 p.)			
		+ de 5 (0 p.)			
	Comissões por senador (máx: 1 ponto)	1 – 2 (1 p.)		1	
		2 – 3 (0.75 p.)			0.75
		3 – 4 (0.5 p.)			
		4 – 5 (0.25 p.)			
		+ de 5 (0 p.)	0		
Relação Ministérios/Comissões (máx: 1 pontos)	Baixa (1 ponto)		1		
	Média (0.5 ponto)	0.5			
	Alta (0 ponto)			0	
Colégio de Líderes (5 pontos)	Não Há (5 pontos)				
	1 Câmara (2.5 pontos)		2.5	2.5	
	2 Câmaras (0 pontos)	0			
TOTAL	(Máximo: 10)	2.25	7.5	6.25	

Fonte: Elaboração própria com base em ANASTÁCIA, MELO e SANTOS, 2004.

As maiorias especiais:

Normalmente as leis podem ser aprovadas ou alteradas no Legislativo com a simples maioria de votos, sendo algumas vezes exigida a maioria dos presentes e algumas vezes um quorum mínimo. Em todas as constituições, entretanto, aparecem temas considerados mais importantes, que exigem maior consenso para aprovação. Considera-se que as questões mais controversas devem exigir maiorias especiais. A compreensão dessa problemática é muito diferente em cada país e a maioria dos países latino-americanos faz poucas exigências, facilitando a aprovação das normas com a simples maioria. Em outros casos determina-se como mínima a maioria absoluta e, em outros, maiorias mais sólidas, como 3/5, 2/3 ou 3/4. Em alguns casos é requisitada a maioria entre os presentes à assembléia, em outros entre todos os membros da casa.

No quadro abaixo, os dados entre parênteses representam o número de vezes em que a constituição do país estabelece a exigência daquele tipo de maioria em seus artigos. Eles foram retirados do livro de Alcántara, Garcia e Lopez (no prelo), no estudo comparado realizado pelos autores em 18 países da América Latina. Com base nesses dados, foi elaborado o quadro abaixo, que estabelece pesos diferenciados de acordo com a maioria exigida.

A idéia subjacente é que quanto maior o número de votos necessários, maior é a necessidade de consenso e, portanto, maior é a dificuldade em alterar a situação. Como afirma Tsebelis (1997, p.100), “raramente se verifica uma exigência constitucional de maiorias qualificadas. Mas, onde quer que ela exista e sempre que isso ocorrer, tal exigência conferirá poder de veto a determinadas coalizões de atores e, portanto, aumentará a estabilidade do *status quo*”.

Entre os países aqui analisados, vê-se que a legislação argentina impõe menos obstáculos às mudanças: são seis casos de exigência de maiorias absolutas e dois casos de 2/3 dos presentes. Apenas uma única vez é exigida a maioria de 2/3 de toda a Câmara; trata-se exatamente da mudança constitucional (art. 30, CNA). Isso indica, mais uma vez, que a Constituição argentina tende ao modelo concentrador de poder (majoritário).

Quadro 4:
Concentração/dispersão de Poder em Relação à Exigência de Maiorias*

Majoria Exigida	Argentina	Brasil	Uruguai
Maioria Absoluta ²² (0.5 pto cada)	(6) = 3	(7) = 3.5	(6) = 3
3/5 da Câmara (1 ponto cada)	(0) = 0	(1) = 1	(17) = 17
2/3 dos Presentes (1.5 pontos cada)	(0) = 0	(2) = 3	(9) = 13.5
2/3 da Câmara (2 pontos cada)	(1) = 2	(5) = 10	(5) = 10
¾ dos Presentes (2.5 pontos cada)	0	0	0
Total de Pontos (máx.: 43.5) **	5	17.5	43.5

Fonte: Elaboração própria, com base em GARCIA MONTERO, 2004, tabela 9.

* Em parênteses estão os números absolutos dos artigos constitucionais que exigem a maioria.

** O valor máximo foi arbitrariamente atribuído porque o Uruguai com mais exigências na A.L.

No caso do Brasil, o número de artigos que exigem maioria qualificada é maior, com sete situações determinando maioria absoluta dos membros da casa. A emenda constitucional exige maioria qualificada de 3/5 e cinco casos estabelecem uma maioria de 2/3. Entretanto, a situação mais emblemática é o Uruguai, que aparece como o país latino-americano que apresenta maiores empecilhos às mudanças de regra entre todos os países analisados por Alcántara, Garcia e Lopez.

Questões substantivas com status constitucional:

²² O Chile apresenta um caso isolado de exigência de 4/7 dos presentes para aprovação de lei orgânica, mas a coluna foi eliminada para facilitar a tabela.

Considerando-se, como foi feito acima, que a exigência de maioria qualificada dificulta a aprovação de normas, deve-se salientar que as normas constitucionais estão entre as que apresentam os maiores níveis de dificuldade, pois é normal em todos os países a exigência de ampla maioria para aprovação de emendas à Constituição. Sendo assim, quanto mais volumosas e detalhadas forem as constituições, maior é a quantidade de temas difíceis de serem modificados.

A Constituição brasileira apresenta um total de 250 artigos. No Brasil, a emenda à Constituição pode ser proposta pelo presidente da República, por 1/3 da Câmara dos Deputados ou Senado ou por mais de 50% das assembleias legislativas. Deve ser discutida em 2 turnos nas duas casas e a aprovação exige 3/5 dos votos de cada casa, em cada votação (art.59 e 60, CRFB). Ela contém inúmeras questões tratadas em detalhes a respeito de temas sociais e econômicos. A pesquisa sistemática em seus 250 artigos mostra que 16 questões recebem tratamento minucioso: direitos civis, direitos do trabalho e outros direitos sociais, questões relativas à nação, sistema tributário, orçamentários e muitos outros.

Durante a década de 90, várias emendas constitucionais no Brasil alteraram artigos relativos às empresas estatais e à proteção ao capital nacional, modificando o perfil nacionalista da carta de 1988. Entretanto, muitos artigos relacionados à economia permaneceram, bem como a extensa lista de direitos individuais, políticos e sociais. Isso significa que para ocorrer qualquer mudança nesses assuntos, é necessário um consenso muito alto.

A Constituição uruguaia (total de 332 artigos) faz exigências ainda maiores para emendas constitucionais. Para iniciar um projeto de reforma, é necessário ou a assinatura da maioria absoluta dos membros da Assembleia Geral, ou a assinatura de 10% dos eleitores uruguaiois, ou a assinatura de 2/5 da assembleia, que solicitarão um plebiscito. A aprovação de emenda exige uma maioria de 2/3 da Assembleia (art. 331, CROU). A Constituição uruguaia igualmente apresenta inúmeros temas – sociais, políticos e econômicos – tratados de forma minuciosa.

**Quadro 5:
Questões Substantivas com Status Constitucional**

Indicadores	Argentina	Brasil	Uruguai
Direitos civis, políticos e sociais	1	1	1
Administração e emprego público		1	1
Sistema tributário		1	
Orçamento da união		1	1

Monopólios da União		1	1
Política agrícola e fundiária		1	
Política de saúde		1	
Previdência, pensões, aposentadorias.		1	
Assistência social e família		1	1
Política de educação	1	1	1
Meios de comunicação		1	
Meio ambiente		1	1
Índios	1	1	
Política industrial			1
Serviços estatais (entes autônomos)			1
Água e saneamento			1
Total de Pontos (16)	3	13	10

Fontes: Elaboração própria com base em Constitución de la República Oriental del Uruguay; Constituição da República Federativa do Brasil; Constitución de la Nación Argentina.

Pode-se dizer que a característica mais nítida da constituição uruguaia é a defesa dos organismos estatais. Direitos individuais, da família e da educação também aparecem aqui, mas o que se destaca nela é a ampla regulamentação sobre os serviços estatais, sobre monopólios do estado e sobre política industrial. Também ela passou por várias emendas constitucionais durante a década de 90 e uma profunda reforma em 1996, mas esse caráter nacionalista permaneceu.

A Constituição argentina em vigor é fruto da reforma de 1994. Diferentemente das constituições brasileira e uruguaia, tem apenas 129 artigos e bem poucos temas sociais ou econômicos tratados de forma constitucional. Para ser reformada, a emenda constitucional deve ser proposta por 2/3 do Congresso, percentual bastante alto (art. 30, CNA). Entretanto, como são poucas as questões sociais e econômicas inseridas no texto, esse tipo de legislação é mais fácil de ser aprovada na Argentina, exigindo um grau menor de consenso.

Como exemplo, tome-se a Lei do Funcionalismo Público. Na Argentina esse tema foi lançado para a esfera da lei ordinária, exigindo uma simples maioria para aprovação. No Brasil e no Uruguai dá-se o contrário: há uma cerrada regulamentação sobre tempo de serviço e direitos do funcionalismo, que exigem, para modificação, maiorias qualificadas, tornando bem mais trabalhosa a sua aprovação. Na questão do volume de temas constitucionais, portanto, o poder do Executivo no Brasil e Uruguai é bem menos concentrado.

Mecanismos de Controle do Legislativo sobre o Executivo

O controle sobre as atividades do Executivo é uma das funções consideradas clássicas do Legislativo e, sendo assim, todas as constituições democráticas em alguma medida adotam normas relacionadas a esse pressuposto.

Este artigo segue a idéia desenvolvida por Alcântara, Garcia e Lopez (no prelo), de que o controle parlamentar é uma atividade essencialmente política que abrange várias instâncias. Uma primeira estaria situada no campo do controle simbólico, e ocorreria a partir do momento em que os problemas governamentais passam a ser objeto de debates e informações dentro do Legislativo. Por exemplo, a publicidade própria da ação parlamentar já se apresenta como uma forma de controle.

Contudo, há um segundo patamar em que o Legislativo adquire poder de fato. Isso acontece quando o Legislativo se encontra municiado de prerrogativas legais para exercer sanções efetivas ao governo. Neste caso, o limite máximo de controle é o impedimento do presidente da República (impeachment). O Quadro 6 procura quantificar esses dois níveis (simbólico e de fato) nos três países da América Latina. Para tanto, considera os seguintes aspectos:

1. O comparecimento ao Legislativo de ministros e altos funcionários do Executivo, com o objetivo de prestar informações, está previsto em todas as constituições da América Latina. Mas apenas algumas, Brasil entre elas, impõem sanções pelo não-comparecimento.
2. Uma das formas mais usuais de fiscalização do Legislativo é por meio da solicitação de informes. O que varia nesse caso é a existência ou não de penalidades ao descumprimento do pedido. Dentre os 18 países analisados por Alcântara, Garcia e Lopez (no prelo), apenas cinco estabelecem algum tipo de punição: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia e Peru.
3. A possibilidade de criar Comissão Parlamentar de Investigação (CPI) é uma forma de controle presente nos Legislativos da Argentina, Brasil e Uruguai. As CPIs se constituem em elementos simbólicos importantes de controle, na qual parlamentares, funcionários do governo e pessoas que se envolvem em situações comprometedoras para a ordem pública são questionados e confrontados.
4. Entretanto, muito mais efetivo do que o questionamento é a faculdade de acesso a contas bancárias e telefônicas dos investigados. Isso acontece com o direito legislativo de investigação judicial, como aparece no Brasil.
5. Em todos os países latino-americanos o presidente da República vai anualmente ao Congresso para informar sobre seu plano de governo e prestar conta de sua

administração. Os modos como isso acontece são variados, contudo, um fator determinante para o controle político simbólico do Legislativo é a possibilidade de os parlamentares pronunciarem-se diante da exposição do presidente. Isto está previsto nas constituições da Costa Rica, Equador e El Salvador. Brasil, Argentina e Uruguai apenas adotam a prática de ouvir o presidente.

6. Interpelação é um mecanismo em que ministros e funcionários do poder Executivo comparecem para prestar informações e são questionados pelos parlamentares. Em seguida há um debate em plenário e uma votação. Segundo Alcântara, Garcia e Lopez (no prelo), 14 dentre os 18 países analisados adotam essa medida. Em geral essa votação tem o efeito político simbólico de dar publicidade aos acontecimentos, sem acarretar penalidades específicas. Mas em determinadas democracias pode levar a uma moção de censura.
7. A moção de censura é um mecanismo típico dos sistemas parlamentaristas, mas é utilizado em 13 democracias presidencialistas latino-americanas. Contudo, na grande maioria dos casos ela tem um efeito meramente simbólico, pois o Legislativo não possui autorização de fato para destituir ministros. O Brasil não adota essa medida.
8. Uma segunda possibilidade, bem mais rara nos sistemas presidencialistas, é que o Legislativo tenha poder legal de destituir ministros. Dentre os países estudados por Alcântara, Garcia e Lopez (no prelo), apenas três se encontram nessa condição: Argentina (para o chefe de gabinete), Uruguai (art. 148, CROU) e Venezuela.
9. Outra medida de caráter claramente parlamentarista é o Voto de Confiança, que existe nas constituições do Peru e do Uruguai (art. 147/148, CROU). No Uruguai, se os ministros forem reprovados pelo Legislativo por um percentual inferior a 2/3 da Câmara, o presidente da República tem o direito de pedir um voto de confiança. Caso este não seja dado, ele pode dissolver o Legislativo e convocar novas eleições. Se a censura for dada por um percentual superior a 2/3 da Câmara o presidente da República é obrigado a aceitar.

Quadro 6:
Níveis de Controle do Legislativo sobre o Executivo

Indicadores	Argentina	Brasil	Uruguai
1) Sanções pelo não-comparecimento de ministros e altos funcionários para prestar contas		1	
2) Penalidades por não apresentar as informações solicitadas pelo Legislativo		1	
3) Possibilidade de criar Comissões de Investigações (CPIs)	1	1	1
4) CPIs com poderes judiciais		1	
5) parlamento pode se pronunciar sobre informes do presidente da República			
6) Interpelação a ministros e altos funcionários	1		1
7) Censura a ministros	1		1
8) Censura vinculante	1		1
9) Voto de Confiança			1
10) Impeachment por crime comum	1	½ *	1
11) Impeachment por crime de responsabilidade	1	1	1
12) Impeachment por mau desempenho	1		
Total de Pontos (máx.: 12 pontos)	7	5.5	7

Fonte: Elaboração própria com base em ALCÁNTARA, GARCIA e LOPEZ (no prelo).

* No Brasil, a Câmara de Deputados pode iniciar processo por crime comum, mas os resultados são enviados ao Supremo Tribunal Federal que efetua o julgamento. Portanto, a punição foge da esfera legislativa.

10. O julgamento, com possibilidade de exoneração, de funcionários, ministros, vice-presidente e presidente da República, é um caso extremo de controle, que demanda um processo árduo e desgastante. Mas há diferenças entre os motivos que permitem a abertura do processo. Segundo Alcântara, Garcia e Lopez (no prelo), há sete motivos que autorizam a iniciação de um processo de impeachment. No quadro abaixo eles foram reduzidos a três, creio que sem prejuízo da análise²³. O primeiro é por crime comum.
11. A segunda possibilidade de impeachment é por crime de responsabilidade.
12. A terceira é por mau desempenho. Nos três casos o processo se desenvolve na Câmara e, sendo aprovado por 2/3 da casa, passa para o Senado, onde será julgado.

²³ Os sete seriam: 1) mau desempenho; 2) delitos relativos ao cargo; 3) delitos comuns; 4) atos que comprometem a segurança e a honra da nação; 5) infração à constituição; 6) enriquecimento ilícito; 7) impedimento de regras democráticas. No quadro está assim considerado: 1) mau desempenho; 2) delitos relativos ao cargo, crime de responsabilidade, atos que comprometem a nação, infração à constituição, impedimento às regras democráticas; 3) crimes comuns e enriquecimento ilícito.

Nesse quesito, entre os três países analisados o Brasil é mais centralizador ²⁴.

Intervenção do Legislativo na Lei do Orçamento

O projeto orçamentário é uma das mais importantes peças para desenvolvimento das políticas de governo, pois é o orçamento que determina como serão aplicados os recursos (escassos) do Estado, estabelecendo as áreas prioritárias e os montantes a serem despendidos. Trata-se de uma das legislações de caráter mais conflitivo, que envolve disputas no interior do próprio poder Executivo, dentro do Legislativo e entre os dois poderes.

Alcântara, Garcia e Lopez (prelo) analisaram a legislação de 18 países latino-americanos e selecionaram os seguintes aspectos legais como os que mais interferiam a relação entre poderes:

1. Possibilidade de o legislativo iniciar o projeto orçamentário;
2. Proibição expressa para o Executivo utilizar o mecanismo da delegação;
3. Proibição expressa para o Executivo utilizar o mecanismo do pedido de urgência;
4. Tempo de tramitação;
5. Possibilidade de o Legislativo modificar o projeto orçamentário;
6. Possibilidade de o Executivo fazer gastos sem autorização;
7. A solução legal em caso de rejeição ou não aprovação do projeto;
8. A impossibilidade de veto do Executivo.

No texto citado, os autores lembram que há duas características constitucionais importantes na legislação orçamentária, que se encontram presentes sob medidas variadas nos diversos países da América Latina: a primeira, é que durante a década de 90, em função das mudanças econômicas ocorridas no capitalismo internacional, algumas legislações orçamentárias tenderam a privilegiar o controle fiscal; a segunda, é que várias constituições estabelecem percentuais fixos de gastos com determinados setores, enrijecendo a lei de orçamento.

Para eles esse não é um indicador a ser considerado, tanto que não colocam no quadro que elaboraram. No assunto que interesse a esta pesquisa, contudo, parece-me que esses fatores devem ser levados em conta pelo seguinte motivo: essas características

²⁴ Cabe lembrar que Alcântara, Garcia e Lopez também elaboraram um índice de controle, utilizando pontuações e critérios ligeiramente diferentes. Entretanto, se aplicarmos ao índice deles a divisão de concentração e dispersão proposta neste trabalho, os resultados serão idênticos.

constitucionais refletem duas tendências politicamente opostas: a primeira, como fruto da onda neoliberal que varreu a década de 90; a segunda, com um caráter claramente social-democrata, ideologia com forte influência em um período anterior. Observando-se as constituições da Argentina, Brasil e Uruguai, nota-se que elas assimilaram, de modos diferenciados, essas duas tendências, que apresentam conseqüências importantes para a questão da concentração ou dispersão do poder decisório.

A constituição brasileira é de 1988, escrita em pleno momento de democratização, no qual os variados grupos de esquerda tiveram influência para redigir uma carta de direitos. Por esse motivo, aparecem vários artigos vinculando o orçamento a gastos sociais: as quotas despendidas para educação (art. 212, CRFB), saúde (art. 198 §2, CRFB) e funcionalismo (art. 37 XXII, CRFB) encontram-se constitucionalmente garantidas. Vinculado a isso, a constituição estabeleceu o modelo descentralizado e socialmente participativo da gestão da saúde e educação, com a regulamentação dos “conselhos”. Portanto, em muitos aspectos a constituição brasileira promove o modelo consensual.

Mas durante a década de 90 a tendência foi blindar a constituição de modo a garantir o equilíbrio financeiro, evitando, sobretudo, o déficit fiscal. Por esse motivo foram feitas várias emendas constitucionais com essa finalidade, e a lei orçamentária está entre as mais atingidas pelas mudanças. O art. 167 da Constituição brasileira define “que as despesas não podem exceder os créditos orçamentários” e que fazer investimentos sem autorização prévia da lei de orçamento, implica em crime de responsabilidade (passível de impeachment).

A Constituição uruguaia é de 1967, não aparecendo em seus artigos despesas pré-determinadas de cunho social. Mas, também nesse país, os anos 90 provocaram mudanças constitucionais com o objetivo de controlar o déficit orçamentário (Art. 215, art. 225, CROU). Assim, a constituição uruguaia mantém a tendência predominante em toda a América Latina, que é a de fortalecer o Executivo e evitar o desequilíbrio financeiro, sendo vários os artigos constitucionais que indicam essa preocupação ²⁵. Contudo, sua legislação orçamentária é única, pois coloca no centro da elaboração do projeto a “Oficina de Planeamiento y Presupuesto”, composta por segmentos da sociedade: representantes de trabalhadores e de empresas públicas e privadas. Embora o

²⁵ Uma comparação mais abrangente pode ser feita em ALCÁNTARA, GARCIA e LOPEZ (no PRELO), tabla 5.

projeto orçamentário esteja vinculado à burocracia técnico-executiva, este é um elemento de politização raro na América Latina.

Quadro 7: Lei Orçamentária e Concentração do Poder Decisório

Indicadores	Argentina	Brasil	Uruguai
1) Possibilidade de o legislativo iniciar o projeto orçamentário: 0.5 ponto	0	0	0
2) Proibição expressa para o Executivo utilizar o mecanismo da delegação: 1 ponto	1	1	1*
3) Proibição expressa para o Executivo utilizar o mecanismo do pedido de urgência: 1 ponto	1 **	0	1
4) Tempo de tramitação: 1 para menos de 3 meses, 2 para mais de 3 meses e - 0.5 p/ bicameral ***	0	2 (-0.5)	2 (-0.5)
5) Possibilidade de o Legislativo modificar o projeto orçamentário: 3 se não há restrição, 2 quando há restrições e 1 se só se pode baixar	3	1	1
6) Possibilidade de o Executivo fazer gastos sem autorização: - 0,5 se sim; - 0.25 se em casos extras; 0.5 se for punido por isso.	0	0.5	0
7) Qual a solução em caso de rejeição ou não aprovação: 0.5 para manter o anterior e 1 se não se pode executar.	0.5	0	0.5
8) Executivo sem capacidade de veto: 1.5	0	0	0
9) Percentuais de gastos sociais fixos: 0.5 para um setor; 1 para dois; 1.5 para três.	0.5	1.5	0
10) Participação de segmentos da sociedade na elaboração do projeto (1.5 pontos)	0	0	1.5
Total de Pontos (máx.: 13.5 pontos)	6.0	5.0	6.5

Fonte: Elaboração própria com base em ALCÁNTARA, GARCIA e LOPEZ (no prelo).

*Não há lei delegada no Uruguai.

** Não há pedido de urgência na Argentina

*** Quando a discussão se desenvolve nas duas casas o tempo disponível é dividido entre ambas e, nesse caso (segundo a sugestão de Alcántara, et. alli), foi diminuído 0.5 ponto.

A constituição argentina foi elaborada em plena era Menem, em 1994. É a constituição mais enxuta, que apresenta poucos artigos relativos ao orçamento e envia todas as especificidades para a legislação ordinária. E seguindo a tendência de enxugar, o problema do déficit financeiro não aparece no texto constitucional. Contudo, um fato curioso, é que o art. 75, 9 da constituição argentina, diz que cabe ao Congresso determinar os subsídios do tesouro para as províncias “cujas rendas não atinjam, segundo seus orçamentos, os gastos ordinários”. Ou seja, o que está determinado vai de encontro à idéia de controle fiscal, uma das questões mais caras aos defensores do controle orçamentário. Trata-se de uma norma com sentido oposto ao da chamada “lei de responsabilidade fiscal”, predominante na América Latina a partir da década de 90.

fundamentalmente aos artigos referentes à política econômica e financeira (COLOMER e NEGRETTO, 2003).

No Uruguai essas normas dizem respeito à gestão da economia e às questões que envolvem gastos públicos. No Brasil, além dessa faceta, observa-se também a predisposição da Constituição em manter sob controle do executivo a administração federal em si, e alguns temas específicos, como atividade nuclear. A Argentina mostra-se bem menos centralizadora neste aspecto, apresentando um número pequeno de iniciativas exclusivas.

O crescimento da iniciativa do Executivo ocorreu principalmente a partir da década de 90, com as discussões sobre déficit orçamentário e internacionalização da economia. As constituições uruguaia e brasileira sofreram um número expressivo de emendas que tiveram por objetivo concentrar poder na burocracia do Executivo e facilitar a eficácia decisória. A Constituição argentina, reformada em 1994 optou pela adoção de vários mecanismos de centralização, mas Brasil e Uruguai apresentam um caráter majoritário em relação a este aspecto.

Quadro 8:
Grau de Iniciativa Legislativa Exclusiva do Presidente da República

Indicadores	Argentina	Brasil	Uruguai
Sistema tributário		1	1
Salário mínimo			1
Projetos envolvendo gastos públicos e aquisição de produtos			1
Plano anual de governo e o orçamento (presupuestos) anual	1	1	1
Organização de cargos administrativos	1	1	
Aumentos de salários a funcionários e aposentados (jubilados).		1	1
Fixar e organizar as forças armadas	1	1	1
Legislação sobre atividades nucleares		1	
Decretos de necesidad e urgencia (medidas provisórias)	1	1	
Lei delegada	1	1	
Criação e organização de ministérios e órgãos da administração pública	1	1	1
Organização do ministério público e defensoria da União		1	
Total de Pontos (12 pontos)	6	10	7

Fonte: Elaboração própria com base em Constitución de la República Oriental del Uruguay; Constituição da República federativa do Brasil; Constitución de la Nación Argentina.

O Veto Presidencial e o Pedido de Urgência

Em relação à concentração do poder, mais eficaz do que a iniciativa legislativa são os mecanismos que encurtam o processo legislativo, evitando o debate imposto pelo Executivo. Trata-se de um tipo de norma que tem por finalidade facilitar para o Executivo a tomada de decisões que seriam bem mais trabalhosas caso o Legislativo tivesse ampla participação. Essas regras aparecem com relevância nas constituições analisadas.

Nos sistemas presidencialistas, o veto é uma modalidade comum de intervenção do presidente da República sobre o processo legislativo, aparecendo em constituições de 18 países da América Latina ²⁷. Essa medida encontra-se presente, inclusive, na constituição dos Estados Unidos, sendo considerado naquele país a forma de controle mais importante do Executivo sobre os trabalhos do Congresso²⁸.

Há vários aspectos a serem observados nas normas sobre o veto, havendo variações de um país para outro. Em todos os casos, é estabelecido um prazo para que o presidente se pronuncie. O mais importante, contudo, são os procedimentos reguladores do veto, assim como para sua derrubada (insistência).

Quadro 9:
Veto Presidencial

Indicadores		Argentina	Brasil	Uruguai	
VETO (máximo: 5)	Tipo do VETO (1 Ponto)	Veto Parcial (0.5)	0.5	0.5	0.5
		Veto Total (0.5))	0.5	0.5	0.5
	INSISTÊNCIA (2.0 Pontos)	Assembléia (1.0)		1.0	1.0
		CO – CR* (2.0)	2.0		
	MAIORIAS (2.0 Pontos)	Maioria Absoluta dos Membros (0.5)		0.5	
		3/5 dos presentes (1.0 ponto)			1.0
		2/3 dos presentes (1.5 ponto)	1.5		
		2/3 da Câmara (2.0 pontos)			
	TOTAL DE PONTOS (5 pontos)		4.5	2.5	3.0

* Câmara de Origem – Câmara Revisora

Fontes: Elaboração própria com base em GARCIA MONTERO, 2004; ALCÁNTARA, GARCIA e LOPEZ (2005; no prelo); Constitución de la República Oriental del Uruguay; Constituição da República Federativa do Brasil; Constitución de la Nación Argentina.

²⁷ Ver Mercedes Garcia Montero, AL Hoy, v. 38, 2004.

²⁸ MOLINELLI, G. *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*. Buenos Aires: Colección Estudios Políticos y Sociales, 1991.

Na grande maioria dos casos os vetos parciais são aceitos. Quanto aos procedimentos de derrubada, é claro que tanto o poder Executivo será mais forte quanto mais dificultoso for derrubá-lo. Nesse caso, duas regras influenciam: primeira, se as duas casas legislativas atuam de modo conjunto ou separado. Exigir a derrubada em cada casa separadamente é uma forma de dificultar a derrubada. A segunda é a maioria de votos exigida, aparecendo desde a possibilidade de uma simples maioria dos presentes, à grande maioria de 2/3 dos membros da casa.

O quadro acima estabelece pontos diferenciados de acordo com a dificuldade envolvida no processo de derrubada do veto pelo Legislativo. A Argentina, claramente, é o país que mais impõe restrições. Aceita o voto parcial (art. 83 CNA), e para que ele seja derrubado é preciso passar pelas duas câmaras separadamente e ser aprovado por uma maioria de 2/3 dos presentes, ou seja, há poucas possibilidades de que seja derrubado. Brasil (art. 66, CRFB) e Uruguai (art. 168,6 CROU) admitem o veto parcial e definem que a decisão para derrubada deve se dar em assembléia conjunta das duas casas. A maioria exigida é maior no Uruguai (3/5 dos presentes) do que no Brasil (maioria absoluta). Outra norma que torna a derrubada do veto no Brasil menos difícil é que o Congresso Nacional decide em sessão conjunta, não dependendo das maiorias nas duas casas separadamente.

A segunda forma de interferência do Executivo no processo legislativo é através do pedido de urgência, conforme aparece em seis países latino-americanos ²⁹. Há variações nas normas, sendo que alguns países oferecem mais do que uma modalidade. No Chile, por exemplo, há três formas possíveis: o pedido de urgência simples, com 30 dias de prazo; a suma urgência, com 10 dias e a discussão imediata, com prazo de três dias (art. 49, CPCH).

O pedido de urgência é um poderoso recurso do presidente da República, que ao solicitá-lo encurta prazos de discussão e debates, tornando muito mais provável a possibilidade de aprovação de seu projeto tal como foi enviado. Ele não anula a tramitação, nem a possibilidade de rejeição e de modificação da matéria, mas pelo fato de encurtar os prazos, limita a possibilidade de mudança.

Há muitas diferenças entre as legislações, havendo em alguns países um controle mais forte do Executivo. Analisando essas possibilidades, alguns fatores parecem fundamentais:

²⁹ Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai (COLMER e NEGRETTO, 2003).

1. se há limitação de prazo para o pedido de urgência ou se o Executivo pode fazer a solicitação em qualquer momento da tramitação do projeto;
2. se os prazos para análise da matéria são minimamente aceitáveis, ou são muito curtos, impedindo a interferência do Legislativo na decisão;
3. se há restrições nas temáticas, ou o presidente da República pode solicitar urgência sobre o que bem lhe aprouver;

**Quadro 10:
Pedido de Urgência³⁰**

Indicadores		Brasil	Uruguai	
PEDIDO DE URGÊNCIA	MOMENTO DO ENVIO (1 ponto)	Com o projeto (0.5)	0.5	0.5
		Em qualquer tempo (1.0)		
	PRAZOS DO CONGRESSO (1.5 ponto)	30 – 60 dias (0.5 ponto)	0.5	0.5
		10 – 30 dias (1 ponto)		
		Menos de 10 dias (1.5 pontos)		
	TEMÁTICAS (1.5 ponto)	Específicas (0.5 ponto)		
		Limitadas (1.0 ponto)	1.0	1.0
		Ilimitadas (1.5 pontos)		
	RESULTADO DA NÃO APRECIÇÃO (1 ponto)	Tranca a pauta (0.5 ponto)	0.5	
		Automaticamente aprovado (1.0)		1.0
	DERRUBADA DA URGÊNCIA (1 ponto)	3/5 da Câmara (0.25 ponto)		0.25
		2/3 da Câmara (0.5 ponto)		
Não há essa possibilidade (1)		1.0		
LIMITE DO N° de ENVIO (1 ponto)	Há (0.5 ponto)		0.5	
	Não há (1.0 ponto)	1.0		
TOTAL DE PONTOS (7 pontos)		4.5	3.75	

Fontes: Elaboração própria com base em COLOMER e NEGRETTO, 2003; GARCIA MONTERO, 2004; ALCÁNTARA, GARCIA e LOPEZ (2005; no prelo); CROU; CRFB; CNA.

4. o que efetivamente acontece se o projeto não é analisado em tempo hábil. Em alguns casos ele é transformado em lei. Isso acontece no Uruguai.

³⁰ A constituição argentina não prevê o pedido de urgência.

5. se existe ou não a possibilidade do Congresso rejeitar o pedido de urgência. No Brasil, por exemplo, não há;
6. se há um limite para o número de pedidos, ou se a quantidade a ser enviada é decidida pelo presidente da República.

Com base nessas considerações, os dois quadros estabelecem pontuações crescentes à medida que se torna mais forte a intervenção do Executivo. Em nenhum dos casos foi colocada na tipologia a possibilidade de dispersão do poder, porque se trata de um mecanismo de controle explícito. Vê-se que Executivo dos três países dispõe de mecanismos de controle bastante fortes: no caso da Argentina, o poder de veto. O Brasil adota os dois mecanismos (urgência: art. 64 CRFB). O Uruguai, que não adota em seu texto constitucional a prerrogativa do decreto de necessidade e urgência, coloca no poder de veto e no pedido de urgência (art. 168,7 CROU) aos projetos do Executivo, os mecanismos por excelência de fortalecimento do presidente da República.

O “decreto de necessidade e urgência” e a Lei Delegada

Dentre as prerrogativas constitucionais que concentram poder decisório nas mãos do executivo, certamente a capacidade de editar medidas de relevância e urgência com força de lei é a que mais favorece o poder Executivo, por entrar em vigor no momento de sua edição. E, como a literatura política tem procurado mostrar, tanto na Argentina quanto no Brasil esse mecanismo tem sido intensamente utilizado.

Na América Latina ela aparece em cinco países: Argentina (art. 99, CNA), Brasil (art. 62, CRFB), Chile (art. 60, CPCH), Colômbia (art. 150,10, CPC) e Peru (art.104 e 118,19, CPP). No Uruguai essa legislação não existe.

Pela legislação argentina o decreto deve ser submetido em 10 dias à consideração de uma comissão bicameral que deve analisar a medida e despachar para que seja apreciada pelo plenário. A norma constitucional ainda frisa que uma lei, aprovada por maioria absoluta da casa, deve regular a atividade e a competência dessa comissão. Contudo, passados mais de onze anos desde a promulgação da última constituição argentina, a comissão ainda não foi criada ³¹. Nesse sentido, o poder do presidente da República em relação à edição das medidas de urgência permanece imenso.

³¹ Ver sobre isso em: www.infocivica.org/nota.asp?ID

No Brasil a edição de medidas provisórias tem sido rotina, e durante o governo de Fernando Henrique Cardoso o número de edições cresceu enormemente, já que as medidas passaram a ser reeditadas sem passar pela apreciação do Congresso Nacional. Essa prática, contudo foi interrompida em setembro de 2002, quando uma emenda constitucional (EC nº 32, CRFB) aprovou profundas mudanças no art. 62 da constituição, que regula a edição das MPs. Desde então, a disposição do presidente da República em lançar mão dessa prerrogativa permanece na atualidade, mas as restrições constitucionais inibiram razoavelmente o alcance da medida.

Na constituição brasileira, além das restrições temáticas ao uso dos decretos de urgência, está previsto também a perda de eficácia no caso da não apreciação. Outro fato é a análise da constitucionalidade da norma, que é feita no Brasil na Comissão e Justiça. No Chile esse mecanismo também está previsto, através da Controladoria Geral da República.

**Quadro 11:
Limites ao Uso dos Decretos de Necessidade e Urgência**

Indicadores	Argentina	Brasil
Matéria relativa à cidadania	0	1
Matéria penal	1	1
Matéria civil	0	1
Lei sobre o poder Judiciário e Ministério Público	0	1
Lei sobre o Congresso Nacional e Controladoria da República	0	0
Leis estatutárias	0	0
Leis sobre Serviços Administrativos e Técnicos	0	0
Planos de governo e orçamento da União	0	1
Sequestro de bens, de poupança popular ou ativo financeiro	0	1
Tema de lei complementar (orgânica)	0	1
Impostos	1	0.5*
Lei já aprovada e dependendo da sanção ou veto presidencial	0	1
Lei eleitoral e partidária	1	1
Prazos para perda de eficácia	0	1
Órgão de controle legislativo da constitucionalidade da norma	0	1
Total de Pontos (máx.: 15)	3	10.5

Fonte: Elaboração própria com base em ALCÁNTARA, MONTERO, LOPEZ (2005); COLOMER e NEGRETTO, 2003; CNA; CRFB; CPCH; CPC; CPP.

* no Brasil há a restrição de que os impostos criados em MP só podem entrar em vigor no ano seguinte. Mas, a rigor, esse tipo de lei é permitido.

O quadro 11 foi construído procurando pontuar os limites constitucionais ao uso dos decretos de urgência nos países da América Latina. O Uruguai, que não adota a medida. Para sua elaboração foram consultados, além das constituições da Argentina, Brasil e Uruguai, foram consultadas as constituições do Chile, do Perú e da Colombia.

A segunda forma de iniciativa legislativa exclusiva do presidente da República que lhe oferece grande poder é a capacidade de solicitar delegação ao Congresso em determinadas matérias e por um determinado tempo, as chamadas leis delegadas. As leis delegadas – art. 76 da constituição argentina e art. 68 da constituição brasileira – são permitidas na Argentina, Brasil e Peru, segundo Alcântara, Garcia e Lopez (no prelo). Mas, como se observa no quadro abaixo, os dois países apresentam uma série de limitações que tornam seu uso bastante restrito.

Este quadro segue o padrão do anterior, não aparecendo o Uruguai, que não adota a medida, e não apresentando a possibilidade de dispersão de poder, visto que também a lei delegada não tem esse propósito. Para sua elaboração foram consultados, além das constituições da Argentina, Brasil e Uruguai, o art. 104 da Constitución Política de Perú.

Quadro 12:
Limites ao Uso das Leis Delegadas

Indicadores	Argentina*	Brasil
somente para assuntos administrativos e de emergência pública	1	0
prazo fixado pelo Congresso	1	1
procedimentos estabelecidos pelo Congresso	1	1
competência privativa do Congresso (Brasil)	1	1
competência privativa da Câmara de Deputados (Brasil)	1	1
competência privativa do Senado (Brasil)	1	1
matéria reservada a lei complementar	1	1
organização do Judiciário e Ministério Público	1	1
matéria relativa à cidadania e nacionalidade	1	1
Planos plurianuais e orçamentário	1	1
Total de Pontos (máx.: 10)	10	9

Fonte: ALCÁNTARA, MONTERO, LOPEZ (no prelo); Constitución de la República Oriental del Uruguay; Constitución da República federativa do Brasil; Constitución de la Nación Argentina.

* A lei delegada é restrita aos assuntos administrativos e de emergência pública, portanto, em todos os outros itens foi logicamente assinalado “SIM”.

É importante lembrar que Argentina e Brasil são os únicos países da América Latina que apresentam conjuntamente as duas modalidades de iniciativa do executivo: o decreto de urgência e a lei delegada. Esse fato, certamente, os lança em direção aos modelos de democracia mais majoritários da América Latina.

CONCLUSÃO:

Resumidamente, o exame de cada um desses indicadores oferece o seguinte quadro aos três países. O Quadro 13 apresenta a média ponderada, no espaço entre 0 e 1, dos indicadores acima discutidos. As normas de centralização do poder (Quadros 8 a 12), foram considerados com valor máximo 0.5, visto que não apresentam a possibilidade de desconcentração do poder.

A Argentina apresenta o modelo mais majoritário entre as três democracias. Sua constituição é enxuta, não colocando obstáculos maiores às mudanças das regras; simples maiorias são, de modo geral, suficientes para aprovar a legislação. O país possui alguns mecanismos institucionais de controle sobre o Executivo e de participação da sociedade, mas o desenho constitucional é como um todo de caráter majoritário (compare-se o quadro abaixo). No que diz respeito ao poder Executivo, seu grau de interferência é muito alto, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de edição de decretos de urgência. Além disso, a Argentina admite três, dentre os quatro possíveis mecanismos de controle: decretos de urgência, lei delegada e veto.

Quadro 13

Concentração e Dispersão do Poder: Argentina, Brasil e Uruguai (Índice Ponderado dos Indicadores num Espaço de 0 – 1)

Indicadores	Argentina	Brasil	Uruguai
Participação da Sociedade	0.46	0.61	0.54
Incentivos da Lei Eleitoral	0.44	0.56	0.67
Processo Legislativo	0.22	0.75	0.62
Exigência de Maiorias	0.11	0.40	1.0
Questões com Status Constitucional	0.19	0.81	0.62
Controle do Legisl. sobre o Executivo	0.58	0.46	0.58
Lei Orçamentária	0.44	0.37	0.48
Média Parcial	0.35	0.57	0.64

(Índice Ponderado dos Indicadores num Espaço de 0 – 0.5)

Iniciativa Exclusiva do Executivo	0.25	0.08	0.21
Veto Presidencial	0.05	0.25	0.20
Pedido de Urgência	1.0	0.18	0.23
Decretos de Necessidade e Urgência	0.10	0.35	1.0
Lei Delegada	0.50	0.45	1.0
Média Total	0.36	0.44	0.60

O Uruguai é o país mais consensual. Sua constituição contém um número considerável de temas que dificultam a possibilidade de mudança, exigindo maior grau de consenso. E ainda fortalecendo este aspecto, a constituição apresenta um número extenso de normas que para serem regulamentadas ou alteradas exigem maiorias especiais. Em relação ao controle sobre o Executivo e à participação direta da sociedade, igualmente o Uruguai tende ao modelo consensual. A balança pende para o lado majoritário quando a questão é o grau de intervenção do Executivo. Nesse quesito, há uma clara preocupação em retirar poder do Legislativo. O número de iniciativa legislativa exclusiva do Executivo é alto, assim como seu controle sobre o plano orçamentário. A combinação entre veto presidencial e pedido de urgência constitui o mais poderoso instrumento de controle nas mãos do poder Executivo uruguaio. Contudo, os dois mecanismos mais fortes – decretos de urgência e lei delegada – não aparecem na constituição. Isso interfere bastante no sentido de torná-la mais consensual.

O Brasil encontra-se na posição intermediária, A constituição apresenta muitos temas constitucionais, e o número de atores passíveis de veto é alto, dado que o sistema é bicameral e o sistema eleitoral favorece a dispersão. Comparando-se a primeira parte do quadro com a segundo, vê-se que os poderes exclusivos do presidente da República exercem um peso grande no sentido de concentrar poder. A Constituição oferece inúmeras possibilidades de controle ao Executivo, como um grande número de temas legais com exclusividade de origem para o Executivo, a possibilidade de veto presidencial, o pedido de urgência aos projetos de lei e, finalmente e mais importante, o direito de editar decretos de necessidade e urgência e leis delegadas. No geral o que prevalece é a concentração restrita, apresentando tendência ora majoritária, ora mais consensual.

SIGLAS:

CROU –
CRFB –
CNA –
RIHCDN –
CPCH – Constitución de la República de Chile
CPC – Constitución Política de Colombia
CPP – Constitución Política de Perú