

Bruno de Castro Rubiatti

Sistemas Bicamerais na América latina: Argentina, Brasil e México

Campinas

2014

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Bruno de Castro Rubiatti

Sistemas Bicamerais na América Latina: Argentina, Brasil e México

Orientadora: Profa. Dra. Rachel Meneguello

Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas para a obtenção do título de Doutor em Ciência política

Campinas

2014

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/338

R824s

Rubiatti, Bruno de Castro, 1983-
Sistemas bicamerais na América latina : Argentina, Brasil e México / Bruno de Castro Rubiatti. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Rachel Meneguello.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Brasil. Congresso. Senado. 2. Argentina. Congreso de la Nación. Senado de la Nación. 3. Mexico. Congreso. Cámara de Senadores . 4. Câmaras legislativas. I. Meneguello, Rachel,1958-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Bicameralism in Latin America : Argentia, Brazil and Mexico
Palavras-chave em inglês:
Brazil. Congress. Senate
Argentina. Congreso de la Nación. Senado de la Nación
Mexico. Congreso. Cámara de Senadores
Legislative chambers
Área de concentração: Ciência Política
Titulação: Doutor em Ciência Política
Banca examinadora:
Rachel Meneguello [Orientador]
Magna Inácio
Leany Barreiro lemos
Valeriano Mendes Ferreira Costa
Oswaldo Amaral
Data de defesa: 20-03-2014
Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 20 de março de 2014, considerou o candidato BRUNO DE CASTRO RUBIATTI aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Profa. Dra. Rachel Meneguello _____

Profa. Dra. Magna Maria Inácio _____

Profa. Dra. Leany Barreiro Lemos _____

Prof. Dr. Oswaldo Estanislau do Amaral _____

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa _____

Resumo

Grande parte dos estudos sobre o Legislativo se concentra na análise do funcionamento e no comportamento das Câmaras Baixas. Entretanto, um grande número de países adota o sistema bicameral na organização do seu processo legislativo. Inclusive esse tipo de organização do legislativo está presente em nove países da América Latina. Esse projeto visa analisar os sistemas bicamerais dos três países latino-americanos que adotam essa organização dos trabalhos legislativos conjuntamente a um sistema federativo, a dizer: Argentina, Brasil e México. Buscamos analisar esses bicameralismos tendo em vista o papel de ponto de veto dos Senados no processo legislativo. Procuramos compreender como os elementos dos regimes institucionais, entendido como os diversos traços institucionais que sistematicamente influenciam o comportamento dos atores políticos, de cada um desses países contribuem para o fortalecimento ou enfraquecimento desse papel das suas respectivas Câmaras Altas, uma vez que os elementos que compõem os regimes institucionais dos países são essenciais na definição do perfil e das capacidades dessas Câmaras de agirem como pontos de veto. Em outras palavras, analisaremos o impacto que os elementos que constituem os regimes institucionais – os poderes de presidente, o grau de descentralização territorial da política, a composição partidária e a organização do processo legislativo – têm sobre as Câmaras Altas, privilegiando a questão do impacto da centralização desses elementos no processo decisório, tendo em mente que esse fenômeno está associado a uma diminuição do papel dos Senados nesse processo.

Palavras-Chave: Bicameralismos, Senados, Regimes Institucionais, Brasil, Argentina, México

Abstract

Most part of the studies on Legislative concentrates the analysis on the operation and Behavior of the lower chamber. However, a large number of countries adopts the bicameral legislature on theirs legislative organization process. This type of legislative organization is present in nine Latin American countries. This study aims to analyze bicameral systems in three Latin Americans countries, which system joins together legislative and federal process. They are: Argentina, Brazil and Mexico. We will analyze bicameralisms in view of the paper of the Senate veto points on legislatives process. We try to comprehend how the institutional regimes elements, understood as various institutional traces that systematically influence the political actors behaviors, in each of the three countries, contributes for the fortification or impairment paper on each of respective Upper Chamber, once the elements that compose the institutional country regimes are essential for the definition of the profile and capabilities of these Chambers to work with veto points. In other words, we will analyze the impacts that the elements that constitution the composition of the Institutional regimes - the powers of the President, the degree of the decentralization territorial politics, the partisan composition and the legislative process organization - have on Upper Chambers, privileging the impact of the elements of centralization decision, having in mind that this phenomenon is associate to the decrease of the Senate paper in this process.

Keywords: Bicameralism, Senates, Institutional Regimes, Brazil, Argentina, Mexico.

Sumário

Introdução 1
Revisão do fenômeno e da bibliografia..... 10
Plano da tese..... 19

Capítulo 1: Dispositivos institucionais de simetria e incongruência 25
1.1Referências centrais no estudo comparado de sistemas bicamerais..... 26
1.1.1Proposta de Análise: regimes institucionais e bicameralismo 36
1.2Simetria e Incongruência na América Latina..... 41
1.2.1Primeira dimensão: Simetria..... 43
1.2.2Elementos institucionais que reforçam a incongruência..... 65
1.3O bicameralismo intraparlamentar na Argentina, Brasil e México..... 75
Considerações finais..... 78

Capítulo 2: Federalismo, centralização, descentralização e representação territorial 81
2.1 Federalismo e Bicameralismo: a sobrerrepresentação distrital..... 84
2.1.1 Os casos nacionais: Argentina, Brasil e México..... 92
2.2 Centralização e descentralização nos federalismos Latino Americanos: os caso nacionais..... 101
2.2.1 Os governadores e o Congresso nacional: o caso brasileiro..... 103
2.2.2 O federalismo do México: o longo (e inconcluso) processo de descentralização..... 122
2.2.3 Descentralização e centralização na Federação Argentina 139
2.3 A guisa de conclusão: o federalismo na Argentina, Brasil e México e seu impacto no processo legislativo..... 157

Capítulo 3: Composição partidária das casas legislativas..... 163
3.1 Composição partidária nas casas legislativas da Argentina: transformações e permanências..... 165
3.2 O impacto da abertura política: o caso mexicano (1988-2009) 180
3.3 A Fragmentação da representação parlamentar no Brasil..... 193
Considerações finais..... 212

Capítulo 4: Presidencialismo, poderes legislativos do Presidente e produção legislativas 217
4.1 O debate sobre o presidencialismo na América Latina 219
4.2 Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL): México, Argentina e Brasil em perspectiva comparada..... 229
4.3 A queda participação do Executivo no processo legislativo sob governos divididos: o caso mexicano 248
4.4 Divisão entre os poderes: o caso da Argentina..... 256

4.5 A predominância do Executivo: o caso brasileiros..... 265
Considerações finais..... 275

Capítulo 5: Organização e produção dos legislativos bicamerais..... 281
5.1 A organização interna das casas legislativas 286
5.2 A produção legislativa bicameral..... 315
5.2.1 A produção legislativa bicameral no México..... 315
5.2.2 A produção Legislativa bicameral na Argentina..... 325
5.2.3 A produção legislativa bicameral no Brasil 334
5.3 Os Senados em perspectiva comparada..... 342
Considerações finais..... 347

Considerações finais..... 355

Bibliografia..... 373

Agradecimentos

Essa pesquisa não poderia ter sido feita sem o apoio e participação de diversas pessoas e instituições.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão de bolsa que tornou possível a realização dessa tese. Ao Programa de pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-Unicamp) pelo apoio acadêmico e Institucional.

Agradeço a Professora Dra. Rachel Meneguello pelo intenso trabalho de orientação, sem o qual não seria possível realizar essa pesquisa. Aos Professores Valeriano Mendes Ferreira Costa, Bruno Speck, Leany Lemos, Magna Inácio e Oswaldo Amaral pela leitura atenta, sugestões e críticas feitas no Exame de Qualificação e na Defesa dessa tese. Agradeço também a Frederico Retes Lima, consultor de direito constitucional do Senado, pela ajuda na compreensão dos regimentos, o que permitiu corrigir algumas imprecisões nessa versão final da tese.

Agradeço aos amigos que se fizeram presentes no decorrer desse trabalho. Em especial, agradeço à Luciana Aliaga, Vera Ceccarello, Daniela Vieira, Carolina Gonçalves, Marta Menezes, Camilla Massaro, Mauricio Foganholo, Miriam e Michele Porfírio, Luiz Fernando Lemos, Hélio Azara, Bruna Martinelli, Lívia Moraes e Viviane Silva pela constante companhia, apoio, risadas e paciência. Aos amigos da pós-graduação em Ciência Política, Raphael Machado, Vitor Sandes, Raulino Pessoa e Bruno Souza com quem pude compartilhar algumas das preocupações de pesquisa e companhia nos Congressos. Aos amigos geograficamente distantes, Patrícia Olsen, Raphael Pena, Talita Pontes, Claudia Winterstein, Gabriela Mafud, Priscila Lourenção, Maria Angélica Chioda, Maria Carolina Schlitter, Diogo Brunner, Rafael Magela e Tatiana Augusto.

Por fim, agradeço à Marina e Antonio, meus pais, por todo apoio e compreensão no decorrer dessa jornada.

Índice de gráficos, Quadros e Tabelas

Gráficos

Gráfico 3.1- Porcentagens obitidas por PJ + UCR na Câmara dos Deputados e Senado da Argentina: 1983-2001…….. 168
Gráfico 3.2 - Porcentagens de cadeiras obtidas pela Alianza e PJ na câmara dos deputados da Argentina: 1999-2003..... 171
Gráfico 3.3- Porcentagens de cadeiras obtidas pelo PJ e Alianza no Senado da Argentina: 1999-2003..... 172
Gráfico 3.4 - Porcentagens de cadeiras obtidas pelo PJ e UCR na câmara dos deputados da Argentina 175
Gráfico 3.5 - Percentual de cadeiras obtidas pelo PJ e UCR no Senado argentino (2001-2011) 176
Gráfico 3.6: Evolução do tamanho da bancada do PRI na Câmara e Senado do México (porcentagens): 1988-2009.....184
Gráfico 3.7: Evolução do tamanho da bancada do PAN na Câmara e Senado do México (porcentagens): 1988-2009..... 185
Gráfico 3.8: Evolução do tamanho da bancada do PRD na Câmara e Senado do México (porcentagens): 1988-2009..... 187
Gráfico 3.9: Evolução do tamanho da bancada dos partidos emergentes (PT,PVEM e Convergencia) na Câmara e Senado do México (porcentagens): 1988-2009 189
Gráfico 3.10: Tamanho da bancada dos dois maiores partidos nas câmaras legislativas brasieliras (%): 1986-2010..... 199
Gráfico 3.11: Porcentagem de cadeiras obtidas pelo PMDB no Senado e na Câmara dos deputados do Brasil: 1986-2010..... 201
Gráfico 3.12: Porcentagem de cadeiras obtidas pelo PFL/DEM no Senado e na Câmara dos deputados do Brasil: 1986-2010 202
Gráfico 3.13: Porcentagem de cadeiras obtidas pelo PSDB no Senado e na Câmara dos deputados do Brasil: 1986-2010 203
Gráfico 3.14: Porcentagem de cadeiras obtidas pelo PT no Senado e na Câmara dos deputados do Brasil: 1986-2010..... 205
Gráfico 4.1: Participação do Executivo e dos Legisladores na iniciativa de leis no México (1991-2012) 251
Gráfico 4.2: Projetos de leis aprovados no México segundo origem (1991-2012), porcentagens 252
Gráfico 4.3: Iniciativa do executivo por câmara, porcentagens..... 254
Gráfico 4.4:Projetos de lei iniciados, segundo origem (1999-2009): Argentina..... 257
Gráfico 4.5: Projetos apresentados por origem (1999-2009): Argentina (%)..... 258
Gráfico 4.6: Projetos de Lei do Poder Executivo, segundo câmara onde se iniciou (1999-2009)..... 259
Gráfico 4.7: Leis Sancionadas na Argentina (1983-2012)..... 259
Gráfico 4.8: Número de Projetos aprovados, segundo origem, números totais: Argentina (1983-1999)..... 260

Gráfico 4.9: Projetos aprovados, segundo origem, números totais: Argentina (2000-2012)..... 261
Gráfico 4.10: Leis aprovadas por origem, porcentagens: Argentina (1983-1999)..... 262
Gráfico 4.11:Leis aprovadas por origem, porcentagens: Argentina (2000-2012)..... 262
Gráfico 4.12: Decretos de Necessidade e Urgência firmados em relação aos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo Nacional 265
Gráfico 4.13: Leis aprovadas no Brasil, porcentagens..... 267
Gráfico 4.14: Produção legal do Executivo, por tipo de lei e por governo (porcentagens)..... 270
Gráfico 4.15: Projetos iniciados (PLs, PECs, PLPs) no Brasil, por autoria: 1991-2010..... 271
Gráfico 4.16: Participação do Executivo e do Legislativo nos projetos aprovados (PLs, PLPs, PECs): Brasil..... 273
Gráfico 4.17: Iniciativa compartilhada entre Poderes, porcentagens..... 275
Gráfico 5.1: Participação da câmara e do Senado na apresentação de projetos de lei: México..... 318
Gráfico 5.2: Participação da Câmara e do Senado nos projetos de lei aprovados: México..... 322
Gráfico 5.3: Participação da câmara dos deputados e do Senado na apresentação de projetos de lei: Argentina..... 327
Gráfico 5.4: Participação da câmara e do Senado nos projetos de lei aprovados: Argentina (1984-2000)..... 330
Gráfico 5.5: Participação da Câmara e do Senado nos projetos de lei aprovados: Argentina (2001-2012)..... 331
Gráfico 5.6: Participação da câmara e do senado na iniciativa de leis: Brasil..... 336
Gráfico 5.7: Participação da câmara e do senado nos projetos de lei aprovados: Brasil..... 339

Quadros

Quadro 1: Síntese dos elementos analisados..... 9
Quadro 1.1 – Simetria e Incongruência na América latina..... 42
Quadro 1.2 – Sistema de *navette* e seus resultados: Argentina, México e Brasil..... 50
Quadro 1.3 – Participação do Legislativo em Nomeações 58
Quadro 1.4 – Sistemas eleitorais paras as casas legislativas: Argentina, Brasil e México..... 69
Quadro 1.5 – Requisitos para ser membro do legislativo: Argentina, Brasil e México..... 72
Quadro 1.6 – Índice de simetria e incongruência: Argentina, Brasil e México..... 76
Quadro 2.1: Distribuição percentual dos ingressos públicos por jurisdição de governo no México: 1923-1980..... 124
Quadro 2.2: Alternância política dos governadores nos estados mexicanos: 1989-2012..... 132
Quadro 2.3: Quantidade de vitórias eleitorais para presidente e governadores por partido político no México: 1976-2011..... 133

Quadro 2.4: Número efetivos de partidos nas eleições para presidente e governadores no México: 1976-2011..... 134
Quadro 2.5: Iniciativas dos legislativos estaduais na Câmara dos Deputados e Senado do México: 1991- 2012..... 136
Quadro 2.6: Projetos aprovados oriundos dos legislativos estaduais do México: 1991-2012..... 137
Quadro 2.7: Sobrerrepresentação distrital e descentralização na Argentina, Brasil e México..... 158
Quadro 3.1: Reformas eleitorais para o legislativo mexicano..... 181
Quadro 4.0: Participação do Executivo no Processo legislativo: Argentina, Brasil e México..... 218
Quadro 4.1 – Indicadores institucionais do poder de agenda no procedimento legislativo: Constitucionais e estabelecidos pelos regimentos internos..... 231
Quadro 4.2 – Resumo dos valores na etapa de iniciativa: Argentina, Brasil e México..... 235
Quadro 4.3 – Resumo dos valores do IPIL na etapa constitutiva..... 240
Quadro 4.4 – Resumo dos valores do índice sobre bicameralismo na etapa constitutiva..... 242
Quadro 4.5 – Resumo dos valores do índice na etapa de eficácia..... 245
Quadro 4.6 – Resumo dos valores do índice para o procedimento legislativo extraordinário..... 246
Quadro 4.7 – Valores do Índice de Potencialidade Institucional legislativa (IPIL)... 247
Quadro 5.0: Indicadores da participação dos Senados no Processo Legislativo: Argentina, Brasil e México 285
Quadro 5.1: Direitos legislativos individuais, que podem ser mobilizados pelos parlamentares independente do apoio das bancadas ou comissões de que participem: Brasil, México e Argentina..... 287
Quadro 5.2: Características e funções das comissões permanentes: Brasil..... 291
Quadro 5.3: Características e funções das comissões permanentes: México 292
Quadro 5.4: Características e funções das comissões permanentes: Argentina..... 293
Quadro 5.5: Atribuições do Plenário no Senado e na câmara: Brasil, México e Argentina..... 298
Quadro 5.6: Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças: Brasil... 302
Quadro 5.7: Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças: México..... 303
Quadro 5.8: Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças: Argentina..... 304
Quadro 5.9: Características e funções das mesas diretoras e seus presidentes: Brasil..... 309
Quadro 5.10: Características e funções das mesas diretoras e seus presidentes: México..... 310
Quadro 5.11: Características e funções das mesas diretoras e seus presidentes: Argentina 311

Tabelas

Tabela 2.1 – Sobrerrepresentação distrital dos países bicamerais da América Latina..... 89
Tabela 2.2 – Índice de Sobrerrepresentação Distrital do Senado mexicano com e sem os representantes proporcionais..... 93
Tabela 2.3 – Índice de Sobrerrepresentação distrital na Câmara dos Deputados do México..... 96
Tabela 2.4 – Sobrerrepresentação distrital na Câmara dos deputados da Argentina..... 97
Tabela 2.5 – Sobrerrepresentação distrital na Câmara dos Deputados do Brasil..... 99
Tabela 2.6: Eleições para governadores no México: 1989-2010..... 130
Tabela 2.7: Eleições para governadores na argentina..... 152
Tabela 3.1 – Composição da Câmara dos Deputados da Argentina (%) – 1983-2001..... 166
Tabela 3.2 - Composição partidária do Senado Argentino (%) – 1983- 2001..... 166
Tabela 3.3 – Número efetivo de partidos legislativos na Câmara dos deputados Argentina (1983-1999)..... 169
Tabela 3.4- Votos em branco, nulos e abstenção como proporção do eleitorado habilitado para sufragar no ano de 2001..... 173
Tabela 3.5 – Composição partidária da Câmara dos deputados da Argentina (%) – 2001-2011 174
Tabela 3.6 – Composição partidária do Senado Argentino: 2001-2011 175
Tabela 3.7 – Número total de partidos: Câmara e Senado da Argentina..... 178
Tabela 3.8 – NEP da Câmara dos deputados e do Senado Argentino..... 179
Tabela 3.9 – Composição partidária: Câmara dos deputados – México 183
Tabela 3.10- Composição partidária: Senado- México 183
Tabela 3.11 – Número total de partidos nas casas legislativas do México..... 190
Tabela 3.12 – Número efetivo de partidos nas casas legislativas do México 191
Tabela 3.13 – Principais bancadas nas casas legislativas do México 193
Tabela 3.14 - Composição partidária do Senado Brasileiro (%): 1986-2010..... 198
Tabela 3.15 – Composição partidária da Câmara dos Deputados do Brasil (%): 1986-2010..... 198
Tabela 3.16: Participação conjunta de PMDB, PFL/DEM, PSDB e PT na composição da Câmara dos Deputados e do Senado Brasileiro 206
Tabela 3.17 – Número de partidos com representação em cada casa legislativa por legislatura 208
Tabela 3.18 – Número efetivo de Partidos nas casas legislativas brasileiras..... 209
Tabela 3.19 – Lista de partidos com mais de 5% de representação em cada Câmara..... 210
Tabela 4.1: Iniciativas por origem, números totais..... 250
Tabela 4.2: Leis aprovadas nas casas legislativas do México (1991-2012) segundo origem, números totais..... 252
Tabela 4.3: Número de iniciativas do Executivo por câmara, México (1991-2012)... 253

Tabela 4.4: Taxa de êxito do Executivo no Senado e na Câmara dos Deputados do México..... 255
Tabela 4.5: Taxa de êxito do Executivo Argentino (1999-2008)..... 264
Tabela 4.6: Leis aprovadas por órgão propositor: Brasil..... 266
Tabela 4.7: Taxa de sucesso e dominância do Executivo, Brasil..... 268
Tabela 4.8: Produção legal do Executivo, por tipo de lei..... 269
Tabela 4.9: Número de projetos apresentados no Brasil (PLs, PECs, PLPs): 1991-2010..... 270
Tabela 4.10: Leis aprovadas (PLs, PLPs, PECs) segundo origem, números totais.... 272
Tabela 4.11: Iniciativa Compartilhada entre Poderes..... 273
Tabela 5.1: Projetos Iniciados pelos Legisladores, número totais: México..... 317
Tabela 5.2: Média de projetos apresentados por membro de cada casa: México..... 319
Tabela 5.3: Leis aprovadas por Origem, números totais: México..... 320
Tabela 5.4: Média de projetos aprovados por membro de cada casa: México..... 323
Tabela 5.5: Taxa de êxito nos projetos dos legisladores: México..... 324
Tabela 5.6: Projetos Iniciados pelos Legisladores, número totais: Argentina..... 326
Tabela 5.7: Média de projetos apresentados por membro de cada casa: Argentina..... 328
Tabela 5.8: Leis aprovadas por Origem, números totais: Argentina..... 329
Tabela 5.9: Média de projetos aprovados por membro de cada casa: Argentina..... 332
Tabela 5.10: Taxa de êxito nos projetos dos legisladores: Argentina..... 333
Tabela 5.11: Projetos iniciados pelo Legislativo, números totais: Brasil..... 335
Tabela 5.12: Média de projetos apresentados por membro de cada casa: Brasil..... 337
Tabela 5. 13: Leis aprovadas por origem, números totais: Brasil..... 338
Tabela 5.14: Média de projetos aprovados por membro de cada casa: Brasil..... 341
Tabela 5.15: Taxa de sucesso nos projetos dos legisladores: Brasil..... 342
Tabela 5.16: Atuação dos senados na iniciativa de projetos de lei..... 343
Tabela 5.17: Atuação dos senados nos projetos de lei aprovados..... 345
Tabela 5.18: Taxa de sucesso dos senados do Brasil, Argentina e México..... 346

Introdução

Esse trabalho tem por objetivo analisar o papel dos Senados do Brasil, Argentina e México dentro de seus respectivos regimes institucionais. Procura-se considerar a relação entre a centralização dos conjuntos institucionais que compõem o regime desses países – presidencialismo e poderes de agenda, organização territorial da política, sistema partidário, organização do trabalho legislativo nas câmaras – com a capacidade decisória – entendida como capacidade de propor, aprovar, modificar e vetar políticas e capacidade de controle de autoridades – dos seus respectivos Senados, ou seja, a análise pretende compreender a relação dos elementos do regime institucional com a capacidade de atuação da Câmara Alta.

Ao adotar a divisão do Legislativo em duas câmaras, o que se busca é uma diversificação da representação e uma melhoria da qualidade da produção legislativa, já que para um projeto ser aprovado, ele teria que passar pela discussão em dois corpos legislativos distintos. Como efeito, o bicameralismo agrega mais um ponto de veto ao sistema político, tornando necessário um maior consenso sobre as propostas que alteram o *status quo*. Somado a isso, a existência de uma segunda câmara também proporciona uma maior diversidade de princípios representativos, isto é, outras formas de representação são possíveis dentro do parlamento, para além da representação estritamente populacional.

A principal hipótese desse trabalho é que o grau de centralização dos conjuntos institucionais que compõem esses regimes afeta negativamente a capacidade de atuação das câmaras altas como pontos de veto, ou seja, quanto mais centralizado e concentrado o regime institucional, menor é a capacidade de atuação decisória da segunda câmara. Para tanto, se analisa a capacidade dos Senados de atuar dentro de seus sistemas políticos relacionada com a estrutura de incentivos que os regimes institucionais geram. Assim, se busca perceber quais os elementos desses regimes que afetam a atuação do Senado a partir do grau de centralização apresentada por eles. Nesse sentido, o que se busca é o eixo central da representação parlamentar desses Senados. Isto é, como os três países objeto dessa tese são federativos, se busca compreender se o grau de descentralização dessa organização

territorial da política reforça o papel da representação regional. Ao mesmo tempo, busca-se observar se a concentração de poderes de agenda no Executivo acaba por tornar secundário o papel desses Senados no montante da produção legislativa e se os senadores tem capacidade de iniciar e aprovar projetos próprios. Se a organização no interior das casas legislativa dota esses senados de efetivos órgão de coordenação da ação coletiva, e, ao fazê-lo, qual o eixo dessa coordenação. Se os sistemas eleitorais adotados possibilitam a formação de corpos legislativos diferentes em cada câmara.

Por que estudar os Senados da Argentina, Brasil e México? Em primeiro lugar, as análises sobre sistemas bicamerais os classificam como fortes, isto é, possuem simetria e incongruência. Entretanto a capacidade de intervenção dessas câmaras altas no processo legislativo varia de um caso para outro. Desta forma, é a partir de outros elementos do regime institucional de cada país que se encontra a explicação dessa variação. Assim, a caracterização do Executivo, a descentralização territorial, a diferenciação na composição partidária e na organização de cada casa legislativa são elementos explicativos das diferenças na capacidade decisória desses Senados. Portanto, se parte da caracterização do bicameralismo intraparlamentar para definir o quadro normativo do funcionamento desses sistemas bicamerais, mas os fatores explicativos utilizados se referem as diversas instituições que formam os sistemas políticos da Argentina, Brasil e México

Sendo assim, esse trabalho parte do pressuposto de que a instituição do bicameralismo não pode ser compreendida isoladamente: o papel desempenhado pelas câmaras altas só pode ser entendida conjuntamente e em relação às outras instituições que formam os regimes institucionais desses países.

A escolha dos bicameralismos da Argentina, Brasil, e México se deve a dois motivos principais. Primeiro, os regimes institucionais – aqui entendidos como o conjunto de instituições que sistematicamente exercem influência no comportamento dos atores políticos – desses três países apresentam traços semelhantes, isto é, os três possuem um bicameralismo simétrico e incongruente, todos são repúblicas presidencialistas, adotam o federalismo e têm sistemas multipartidários. Sendo assim, as nuanças existentes na organização dos elementos que compõem esses regimes institucionais – fragmentação na representação parlamentar, grau de descentralização do federalismo, controle da agenda

legislativa – serão consideradas essenciais para definir a capacidade decisória de suas respectivas câmaras altas. O segundo motivo é de ordem metodológica. Consideramos que a perspectiva comparada possibilita a "exploração de um mesmo fenômeno em diferentes unidades e a exploração de semelhanças e especificidades" (Silva, 2000, p.255). Essa tese busca realizar uma pesquisa entre os três casos, baseando-se no método da análise histórica comparada. Esse tipo de análise permite uma maior compreensão dos casos estudados, se comparados aos modelos de análise baseadas em metodologias quantitativas, uma vez que as pesquisas comparativas baseadas em um número pequeno de casos têm como vantagem a atenção ao detalhe, uma "capacidade de desvendar macroprocessos e, ao mesmo tempo, incorporar e reservar um papel chave para os eventos únicos e contingentes" (Bohn, 2005, p. 68). Muitas críticas são feitas à análise histórica comparada, sendo a principal delas referente a generalizações universalmente válidas, ou à produção de conhecimento universalmente aplicável. Sobre esse ponto, Mahoney e Rueschemeyer (2003), afirmam que embora esta abordagem não aponte diretamente para conhecimento universalmente aplicável, representa um ajuste no qual são ganhas vantagens significativas: acima de tudo, essa abordagem torna possível um diálogo entre teoria e evidência com uma intensidade que é raro na pesquisa social quantitativa. Empregando um número pequeno de casos, investigadores históricos comparativos podem se mover confortavelmente de um lado para outro, entre teoria e história, formulam conceitos novos, descobrem explicações modernas, e refinam expectativas teóricas preexistentes. (Mahoney e Rueschemeyer, 2003, p. 13)

Cabe destacar que "a análise histórica comparativa não constitui um sucedâneo para a teoria. Na verdade, só pode ser utilizada com a indispensável ajuda de conceitos e hipóteses teóricas" (Skocpol, 1985, p. 52).

Outra questão a enfatizar é que embora não estejam unificados por uma teoria ou método, todos os trabalhos desta tradição compartilham três ênfases específicas, ou seja, a análise histórica comparada pode ser caracterizada pela preocupação com a análise causal, pela ênfase em processos históricos e o uso sistemático e contextualizado de comparação (Mahoney e Rueschemeyer, 2003, p. 10). Essas três ênfases distinguem a análise histórica comparada de outros empreendimentos de pesquisa social, como o do neo-institucionalismo histórico ou da sociologia histórica, que compartilham algumas preocupações e

características com a análise histórica comparada, mas, muitas vezes, o fazem de maneira distinta. Entretanto, "trabalhos históricos comparados se ajustam confortavelmente dentro do campo de institucionalismo histórico, mas trabalhos de institucionalistas históricos que não se ocupam explicitamente com a comparação sistemática não entram no campo de análise histórica comparada" (Mahoney e Rueschemeyer, 2003, p. 11). Com isso queremos dizer que a análise histórica comparativa pode ser uma valiosa baliza para os estudos identificados com o neo-institucionalismo histórico.

Desta forma, uma pesquisa comparada com número pequeno de casos permite uma maior atenção às variações existentes. Nesse caso, ao se analisar Argentina Brasil e México é possível perceber o impacto dessas variações. Por exemplo, em que medida a maior preponderância do Executivo brasileiro sobre a produção legislativa interfere na participação do Senado nessa produção? A menor autonomia fiscal das unidades subnacionais do México afetam a representação territorial nesse país? O alto grau de autonomia das lideranças subnacionais da Argentina e México reforçam o papel da representação territorial no Congresso nacional? A existência de traços partidários na organização internas das casas legislativas enfraquecem o peso da atuação territorial por parte dos Senadores? Essas, entre outras questões só podem ser respondidas a partir de uma análise comparativa com pequeno número de casos, uma vez que essas variações passam desapercebidas ao se analisar um grande número de casos.

Somado a isso, a perspectiva histórica permite a compreensão de continuidades e mudanças dos elementos estudados no decorrer do tempo. Assim, é possível perceber como a mudança na composição partidária das casas legislativas do México impactam sobre a produção de seu Senado; como a permanecia de preponderância do Executivo na produção legislativa do Brasil permanece alta em todo o atual período democrático, como a crise do início dos anos 2000 afeta o "bipartidarismo" argentino e como isso casado com o início das eleições diretas para o Senado impactam o sistema representativo desse país.

Dito isso, cabe aqui enfatizar que esse projeto busca associar o método da análise histórica comparada com a perspectiva neo-institucionalista. Essa perspectiva busca recolocar as instituições como ponto importante na análise das ciências sociais, principalmente na ciência política. Segundo Limongi (1994, p. 3), o neo-institucionalismo

desloca o foco da explicação da questão das preferências para as instituições, isto é, "para a análise de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos". Mas isso não significa descartar o papel dos atores políticos, mas sim realçar que as instituições influenciam, ou norteiam, o processo e, muitas vezes, a própria ação desses atores. É possível afirmar que o neo-institucionalismo em suas várias correntes[1] busca compreender o processo político como uma interação entre instituições e ações.

Os teóricos do neo-institucionalismo histórico dedicam especial atenção ao Estado, "que não era mais um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados do conflito entre os grupos" (Hall e Taylor, 2003, p. 195). Os Estados podem ser considerados como "configurações de organização e ação que influem nos significados e métodos da política para todos os grupos e classes da sociedade" (Skocpol, 1989, p. 121)

Essa corrente do neo-institucionalismo geralmente define instituição como "procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política" (Hall e Taylor, 2003, p. 196). Cabe destacar que nisso estão incluídas tanto normas e regras formalizadas quanto os procedimentos habituais. Apesar de darem destaque ao papel das instituições na vida política, os teóricos do institucionalismo histórico não postulam que as instituições são "o único fator que influencia a vida política. De modo geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos sócio-econômicos e a difusão das ideias" (Hall e Taylor, 2003, p. 201).

Outro ponto importante e original da perspectiva histórica do neo-institucionalismo é sua concepção particular do desenvolvimento histórico. As instituições aparecem como uma constante no processo histórico, elas produzem os trajetos, ou seja, estruturam respostas de uma dada sociedade ou nação a novos desafios, levando-se em consideração o papel condicionante das políticas adotadas no passado, ou políticas herdadas, na tomada de decisão das políticas ulteriores. Assim, a perspectiva do neo-institucionalismo histórico

[1] Geralmente se definem três versões do neo-institucionalismo: histórico, sociológico e de escolha racional. (Hall e Taylor, 2003; Théret, 2003)

leva em consideração o processo de criação, adaptação e mudança institucional, em outras palavras, as instituições são estudadas no "decorrer do tempo", não privilegiando apenas um momento (o de sua criação ou o momento atual, por exemplo) da trajetória do desenvolvimento institucional.

Em suma, a análise do neo-institucionalismo reconhece o importante papel exercido pelas instituições na definição da ação política, ou seja, as instituições importam e moldam, ou norteiam, a maneira como os indivíduos agem politicamente. Com isso queremos dizer que a adoção de determinados traços institucionais acabam por definir o comportamento e as possibilidades de ação política, e serão esses traços institucionais e as interações entre eles que serão analisados nessa tese.

Outra questão que norteou a escolha desses três países é a difusão de sistemas bicamerais na América Latina e a pouca atenção a esse fenômeno dada pela literatura especializada. Em outras palavras, apesar do desenvolvimento das pesquisas na área de Estudos Legislativos apresentado nas últimas décadas no Brasil e na América Latina, pouco se produziu sobre os Senados da região. Muitas vezes esses Senados não são tratados ou mesmo os resultados encontrados para as Câmaras dos deputados são automaticamente transplantados para o Senado, sem analisar efetivamente essas câmaras altas. Ou seja, os Senados ainda são uma "caixa preta" dentro dos estudos legislativos da América Latina[2]

Por fim, outro ponto que justifica essa escolha é a associação frequentemente feita entre bicameralismo e federalismo. Nesse caso, dos nove países latino-americanos que adotam o bicameralismo, selecionamos os três que conjugam essa forma de organização do legislativo com uma representação territorial dos entes federados. Em outras palavras, o elemento federativo aparece como essencial na justificativa para a existência de uma segunda casa legislativa.

Ao realizar uma pesquisa comparada, se depara com problemas. Nessa pesquisa não foi diferente. O principal problema encontrado foi o acesso a dados e informações comparativas sobre os três países. Nesse caso, a discrepância entre os dados encontrados para cada país e o acesso a informações foi grande. O principal problema refere-se ao caso

[2] Recentemente, os Senados da região passam a despertar maior interesse dos pesquisadores e, em especial no Brasil, já há certo acúmulo de conhecimento sobre essa casa.

da Argentina. Para esse país não tivemos acesso a diversos conjuntos de informações que poderiam fortalecer a análise histórica comparada. A primeira dificuldade foi encontrar os dados referentes à composição partidária de ambas as câmaras, em especial para o período pós-2001, quando a formação de diversos blocos partidários ganha relevo, alterando o sistema partidário parlamentar argentino. Para contornar esse problema, buscamos bases de dados de algumas instituições – como, por exemplo a base de dados *Legislatina* da Universidade de Salamanca, os dados eleitorais presentes no atlas eleitoral de Andy Tow – e bibliografia secundária que tratava sobre o tema. A utilização dessas fontes foi necessária pois as informações presentes nos sites da Câmara dos Deputados e, em especial, do Senado argentino dificultam o acesso a informação sobre as legislaturas anteriores. O segundo problema enfrentado foi sobre as iniciativas legislativas, tanto do Executivo, quanto das casas legislativas. Nesse caso, o acesso as iniciativas não foi possível. Como esse elemento é importante para a análise aqui presente, optamos por utilizar os dados sobre iniciativas presentes na *Fundación Directorio Legislativo*. Porém, esses dados cobriam um pequeno período, não permitindo uma análise histórica das iniciativas legislativas desse país. O terceiro limite também se relaciona com a produção legislativa. Não foi possível realizar uma análise qualitativa sobre essa produção, pois não obtivemos acesso a essas informações. A última limitação na coleta de dados se relaciona com as votações nominais. Nesse caso, há limites para o Senado dos três países. Entretanto, esses limites puderam ser superados para o caso brasileiro, parcialmente superados para o mexicano, mas não foi possível realizar essa análise para a Argentina. Por isso, não foi possível realizar essa análise nessa tese. Sempre que possível, se buscou fontes secundárias para cobrir essas lacunas no acesso às fontes primárias. Mas essa escolha impõem custos para a pesquisa: algumas análises e relações ficam prejudicadas. Fora isso, a lacuna deixada pela falta da análise das votações nominais e abordagem qualitativa da produção legislativa também podem ser sentidas no decorrer do texto.

Mesmo com essas limitações, optou-se por manter o caráter comparado dessa pesquisa incluindo o caso argentino, mas o tipo de análise realizada mudou: com os dados colhidos e trabalhados nessa tese, pudemos realizar uma pesquisa de instituições políticas comparadas em um estilo "clássico". Em outras palavras, essa tese apresenta em cada um

dos seus capítulos elementos da organização institucional dos três países, destacando semelhanças e diferenças entre os casos. Mantivemos uma perspectiva histórica, mas elementos importantes na análise do neo-institucionalismo histórico (sobretudo a *path dependence*) deixaram de ser centrais. Assim, analisou-se o desenho institucional e os resultados quantitativos da produção legislativa, buscando avaliar o impacto dos Senados nessa produção.

O quadro 1 sintetiza os elementos trabalhados nessa tese. Ao tratar do bicameralismo intraparlamentar, isto é, da caracterização dos sistemas bicamerais a partir dos eixos de simetria e incongruência, pode-se notar uma grande semelhança entre os três casos: forte simetria e incongruência. Entretanto, essas duas dimensões não explicam a diferença encontrada na participação dos senados na produção legislativa. Em outras palavras, se limitarmos a análise desses bicameralismos apenas a essas duas dimensões torna-se incompreensível a variação da atuação desses senados em seus respectivos regimes institucionais. Por exemplo, como explicar a grande diferença na iniciativa de projetos dos senadores da Argentina e do Brasil? Ou entre os projetos aprovados originados nas câmaras altas desses três países? Como se pode notar na última parte do quadro 1, as diferenças existentes na participação na produção legislativa entre os três países é considerável. Entretanto, não é possível compreender essas diferenças levando-se em conta apenas os dois eixos do bicameralismo intraparlamentar.

Por esse motivo, outros elementos do regime institucional devem ser utilizados para melhor compreender essas diferenças, a dizer: 1) federalismo, 2) composição partidária, 3) Presidencialismo e 4) organização das casas legislativas. Cabe destacar que Argentina, Brasil e México apresentam traços comuns nesses elementos, isto é, são países federais, presidencialistas e com algum grau de multipartidarismo. Entretanto, há fortes variações entre eles. Por exemplo, o Executivo brasileiro goza de maiores poderes legislativos se comparado com o mexicano, a preponderância do Executivo brasileiro é maior que a dos outros dois países, a descentralização política – entendida aqui como recursos e autonomia política para líderes subnacionais e governadores – no México e na Argentina é maior que a apresentada pelo Brasil, todavia a descentralização fiscal é maior nesse último. O mesmo vale para a composição partidária, onde o México apresenta um sistema partidário

parlamentar com um pequeno número de partidos enquanto Brasil e Argentina possuem um grande número de grupos parlamentares em ambas as casas legislativas – com a diferença que na Argentina boa parte das cadeiras são controladas por dois grandes partidos. Por fim, os três países apresentam, em alguma medida, um traço partidário na organização interna das casas legislativas, reforçando o caráter partidário dessa representação em detrimento do territorial, ou mesmo dificultando a utilização de estratégias individualistas por parte dos legisladores nacionais.

Quadro 1: Síntese dos elementos analisados

		Argentina	**Brasil**	**México**
Bicameralismo Intraparlamentar	Simetria	22	22	22
	Incongruência	15	16	11
Federalismo	Sobrerrepresentação distrital	33,00	26,09	14,42
	Descentralização Fiscal	Média	Média-alta	Baixa
	Descentralização Política	Alta	Baixa	Alta
Composição Partidária	Média da diferença no Número de Partidos	22,5	7,2	1
	Média da Diferença no Número Efetivo de partidos	1,4	2,3	0,3
	Principais Bancadas	Iguais	Diferentes	Alta semelhança
Presidencialismo	Índice de Potência Institucional Legislativa	0,31	0,50	0,31
	Média da participação do Executivo na Produção Legislativa	45,0	75,7	14,8
	Média da Taxa de Sucesso do Executivo	66,0	73,5	76,6
Organização das casas legislativas	Caráter da organização do Senado	Fraco caráter partidário	Caráter partidário	Forte caráter partidário
	Caráter da organização da Câmara dos deputados	Fraco caráter partidário	Forte Caráter partidário	Forte caráter partidário
Participação do Senado na Produção legislativa	Média anual de projetos Iniciados	858,5	409,6	672,5
	Média anual de projetos aprovados	27,5	19,3	57,8
	Taxa de Sucesso	3,5	4,7	22,2
	Média de Projetos aprovados por membro ao ano	0,38	0,24	0,45
	Participação na produção do Legislativo	38,3	32,8	31,1
	Participação no total da produção legislativa	21,0	19,9**	28,5

* Contanto apenas os tipos de projetos que tanto o Executivo quanto o Legislativo podem apresentar (PLs, PLPs, PECs) a participação do Executivo cai para 43.
** Apenas contando PLs, PLPs e PECs.

Assim, apesar da aparente homogeneidade entre os três casos, nota-se que há diferenças significativas na configuração de seus regimes institucionais e que essas diferenças são centrais para a explicação das diferenças no funcionamento desses sistemas bicamerais e da atuação desses Senados na produção legislativa.

Revisão do fenômeno histórico e da Literatura

A organização do legislativo em duas câmaras é disseminada tanto histórica quanto geograficamente. Historicamente, as primeiras câmaras altas podem ser observadas já na antiguidade clássica (Chacon, 2007; Neiva, 2004): no período de transição da monarquia patriarcal para uma crescente democracia na Grécia, pode-se observar a criação da *boulé*, isto é, um conselho deliberativo, que se dividia em dois, um mais numeroso e outro menor, o que leva Chacon (2007, p. 6) a caracterizá-la como "sementes da divisão moderna de Câmara e Senado, então ainda incipientes". A atividade desse conselho era, principalmente, elaborar as minutas para a discussão e aprovação pela assembléia-geral do povo ateniense. Ainda na antiguidade, outro corpo de conselheiro chama a atenção: o *Senatus* romano. Esse corpo de conselheiros era escolhido pelo rei entre os idosos das famílias mais ricas e nobres. Outro exemplo de embrião de câmara alta é o "chamado 'Encontro de Homens Inteligentes' (Witnagemot), a autoridade suprema do Estado Saxão no século X, constituído pelos filhos e auxiliares do rei, bispos, arcebispos e proprietários de terra" (Neiva, 2004, p. 6).

Apesar da existência desses protótipos de câmaras altas na antiguidade, o primeiro modelo de bicameralismo como entendido contemporaneamente, é a *House of Lords* da Inglaterra. Essa câmara, formada pela nobreza, tinha como função primordial defender os interesses desta contrapondo-se aos interesses dos outros estratos sociais, representado na *House of Commons*, isto é, a divisão em duas câmaras no sistema inglês tem por origem uma distinção de classe. Importante destacar que esse modelo foi exportado para as colônias britânicas nas Américas, onde também eram formadas duas câmaras, sendo que "uma das casas representava os interesses da coroa e da aristocracia colonial" (op.cit., p. 6).

Por fim, o outro modelo de bicameralismo é o norte-americano. Mesmo tendo como influência a divisão em duas câmaras do modelo inglês, após a independência muda-se a justificativa para a existência de uma segunda câmara: não mais é a clivagem de classe que define o caráter da cada câmara, mas sim a questão da organização territorial da política, isto é, o que justifica a existência da câmara alta passa a ser a igualdade de representação entre os entes federados, e não mais a camada social dos representantes. Essa foi a "solução encontrada para que os pequenos estados garantissem que não seriam espoliados pelos grandes e ricos na nova confederação que se formava em 1787" (op.cit., p. 6).

Tendo esses dois casos – o inglês e o norte-americano – como modelos, o bicameralismo se espalhou pelo mundo: dos 178 sistemas legislativos observados pela União Interparlamentar (IPU) em 2001, 63 adotavam o bicameralismo, ou seja, mais de um terço (Nolte, 2002, p. 1). Além disso, os maiores países do mundo possuem sistemas bicamerais, com exceção do Peru e da China (Patterson e Mughan, 1999, p. 3). Nas Américas, a presença do bicameralismo é muito forte: além dos Estados Unidos e Canadá, nove países da América Latina adotam uma divisão do trabalho parlamentar em duas Câmaras: Argentina, Brasil, México, Colômbia, Chile, Bolívia, Paraguai, Uruguai e República Dominicana. O mesmo ocorre na Europa Ocidental, onde, além do parlamento britânico, a Irlanda, França, Bélgica, Alemanha, Itália, Espanha, Áustria, Holanda e Suíça, também possuem parlamentos bicamerais. Ainda na Europa, países como a Polônia, República Tcheca, Croácia e Romênia também adotam a divisão do Legislativo em duas Câmaras. Esse tipo de organização legislativa também pode ser encontrado na Rússia, Filipinas, Japão, Malásia, Austrália, Índia, Paquistão, Tailândia, Jordânia, Etiópia, Mauritânia, Namíbia, Ilhas Fiji, Santa Lúcia, África do Sul, Marrocos, Trinidad e Tobago e em diversas outras nações.

Esses exemplos servem para demonstrar que os sistemas bicamerais se encontram espalhados por todas as áreas do globo, envolvendo tanto países com grande extensão territorial, diversidade étnico-linguística, quanto países pequenos, contínuos ou descontínuos, federais ou unitários, homogêneos ou heterogêneos socialmente, países altamente desenvolvidos economicamente ou não, democracias consolidadas ou novas

democracias. Em suma, o bicameralismo é um fenômeno bem difundido e relativamente comum no mundo atual[3].

Entretanto, essa grande difusão do fenômeno bicameralismo não encontra tradução condizente na produção da ciência política (Patterson e Mughan, 1999, Llanos, 2002, Nolte, 2002, Uhr, 2008). Isso não quer dizer que não há discussão em torno do tema: pode-se encontrar análises sobre a existência das câmaras altas em autores clássicos da teoria política, como Montesquieu (1996), Alexis de Tocqueville (1998) e em diversas passagens de *O Federalista* (Hamilton, Madson e Jay, 2003).

Em *O Espírito das Leis*, Montesquieu (1996) faz a defesa da existência da *House of Lords* inglesa uma vez que

> sempre há, num Estado, pessoas distintas pelo nascimento, pelas riquezas ou pelas honras; mas se elas estivessem confundidas no meio do povo e só tivessem uma voz como a dos outros a liberdade comum seria sua escravidão, e elas não teriam nenhum interesse em defendê-la, porque a maioria das resoluções é contra ela (Montesquieu, 1996, p. 171-2)

Assim sendo, os nobres deveriam contar com um poder de legislar comparado às outras "vantagens que possuem no Estado" (op.cit., p. 172) e isso só é possível formando-se um corpo legislativo da nobreza, separado dos representantes dos comuns. Esse corpo dos nobres – *House of Lords* – teria o papel de regulador entre os outros poderes, tanto do Executivo, na figura do monarca, quanto do Legislativo representado pela *House of Commons*. Além disso, o corpo legislativo dos nobres deveria ser hereditário e ter grande interesse em conservar suas prerrogativas "odiosas por si mesmas, e que, num Estado livre, devem sempre estar em perigo" (op.cit., p. 172). Entretanto, Montesquieu faz uma ressalva:

> Mas, como um poder hereditário poderia ser induzido a seguir seus interesses particulares e a esquecer dos do povo, é preciso que nas coisas em que se tem muito interesse em corrompê-lo, como nas leis que

[3] No Levantamento feito por Neiva (2004, p. 3), nos países que adotam o bicameralismo como forma de organização legislativa, estão concentrados "60% da população e mais de 80% do PIB mundiais".

> concernem à arrecadação de dinheiro, ele só participe da legislação por sua faculdade de impedir, e não de estatuir[4] (op.cit., p. 172).

Nesse sentido, a postura de Montesquieu frente ao bicameralismo inglês é positiva: a existência de um corpo de nobres tem como função controlar tanto o Executivo – na figura do monarca – quanto o Legislativo – os representantes da população presentes na *House of Commons* – além de propiciar um incentivo à nobreza para aderir a um Estado livre.

Outro autor clássico do pensamento político que se debruçou sobre o tema do bicameralismo foi Alexis de Tocqueville (1998). Em seu *A democracia na América*, o autor aponta que a existência de duas câmaras se deve a uma conciliação entre dois princípios teoricamente inconciliáveis: na formação do Estado norte-americano, havia uma disputa entre, de um lado, os que defendiam a autonomia plena dos estados e a formação de uma liga de estados independentes, "uma espécie de congresso, em que os representantes de povos distintos viriam discutir certos pontos de interesse comum" (Tocqueville, 1998, p. 133) e, de outro, os que "queriam reunir todos os habitantes das ex-colônias num só e mesmo povo e dar-lhes um governo que, muito embora sua esfera fosse limitada, pudesse agir nessa esfera como único representante da nação" (op.cit., p. 133). Esses dois princípios geram dois tipos de consequências práticas: ao se manter a igualdade e independência dos estados – a liga de estados independentes – o princípio de representação no legislativo seriam os próprios estados; já se mantido o princípio de uma nação, os responsáveis pela escolha dos representantes no legislativo são os cidadãos. De um lado, os pequenos estados teriam sua força aumentada – eles manteriam "seu caráter de potência independente e participava da união em perfeito pé de igualdade com os demais" (op.cit., p.133). Já, ao se adotar o princípio de uma única nação, esses mesmos estados teriam que abdicar completamente à sua soberania federal, "pois de potência co-reguladora passavam a ser uma fração insignificante de um grande povo" (op.cit., p. 133).

[4] Por capacidade de estatuir, o autor entende o "direito de ordenar por si mesmo, ou de corrigir o que foi ordenado por outrem" (Montesquieu, 1996, p. 172). Já por capacidade de impedir é o direito de anular uma resolução tomada por outros.

Para Tocqueville (1998), a solução encontrada pelos legisladores norte-americanos foi uma saída de conciliação: mantiveram o princípio da autonomia dos estados no Senado – representação igual entre os entes federados – e o princípio de "uma nação e um povo" na Câmara dos Representantes – onde cada estado tem uma representação proporcional à sua população. Por fim, Tocqueville afirma que essa resolução não produziu os "males que se poderiam temer" (op.cit., p. 134), uma vez que não haveria grandes discordâncias entre os estados que formavam a federação americana, isto é, eles tinham costumes idéias e necessidades homogêneas.

Por fim, outro texto clássico do pensamento político que tratou do tema bicameralismo foi *O Federalista* (Hamilton, Madison e Jay, 2003). Os artigos entre 61 e 66 tratam exclusivamente sobre o papel do Senado e sua formação nos nascentes Estados Unidos da América. Nesses artigos ficam claras as intenções dos autores sobre a função do Senado: ele deveria proporcionar uma representação igualitária entre os entes federados e, ao mesmo tempo, garantir uma maior estabilidade e qualidade na produção legislativa. Por esse motivo os autores (op.cit., p.374) apontam que os membros do Senado devem ter maior idade que os deputados, uma vez que a sua função exige, nas palavras dos autores, "mais instrução e estabilidade de caráter" (op.cit., p. 374) e essas duas características seriam mais facilmente encontradas em pessoas que atingiram certa idade. Além disso, os autores afirmam que a nomeação dos senadores deve ser feita de maneira indireta enquanto que os representantes na câmara são eleitos diretamente. Essa indicação dos Senadores seria função das assembleias legislativas estaduais o que, na argumentação do texto, apresentaria duas qualidades: primeiro, possibilita a escolha mais ilustrada (op.cit., p. 375) e, ao mesmo tempo, dá "aos Estados uma influência sobre a formação do governo federal, que procurará segurança de autoridade aos seus governos e formará entre os dois sistemas um laço útil" (op.cit., p. 375). Por fim, como há diferença entre as durações dos mandatos entre deputados e senadores – sendo que os dos últimos são maiores – a existência do Senado acaba por fornecer um elemento de estabilidade frente às constantes mudanças da Câmara dos Representantes. Resumindo, os autores (Hamilton, Madison e Jay, 2003) apresentam o bicameralismo e a existência do Senado como uma forma de garantir uma maior estabilidade e liberdade ao sistema, uma maneira de se inibir os erros e ilusões

momentâneas os quais a população de uma nação está sujeita. Nesse sentido, a existência de uma segunda casa legislativa composta por "cidadãos respeitáveis e moderados" (op.cit., p. 382) serviria para corrigir esses possíveis erros da população.

Como podemos ver, tanto no *Espírito das Leis* (Montesquieu, 1996) quanto em *O Federalista* (Hamilton, Madison e Jay, 2003) a defesa do bicameralismo aparece de maneira clara e, mesmo tratando de contextos distintos, ambos apontam a existência da Câmara Alta como um lugar privilegiado para controlar os outros ramos do Estado, um lugar que deve ser ocupado por membros ilustres e moderados que corrigiriam os erros cometidos pelos outros poderes do Estado, especialmente os da câmara baixa. Já Tocqueville (1998) mostra que a adoção do bicameralismo nos EUA se deve principalmente a necessidade de se conciliar dois princípios distintos: o da autonomia dos estados e o da representação popular, o primeiro expresso no Senado e o segundo na Câmara dos Representantes.

Para além desses autores, também não faltaram opositores à ideia de adoção do bicameralismo: Samuel Adams, Paine, Turgot, Sieyès, Condorcet e Bentham (Rockow, 1928). Essa visão negativa sobre a existência de uma segunda câmara se apoia, principalmente, no princípio democrático de igualdade entre os cidadãos. Por exemplo, para Bentham a existência de um segundo corpo de representantes que não obedecesse a esse princípio da democracia acabaria por obstacularizar a meta de se atingir o bem comum – que ele entende como o fim de todo o governo (Rockow, 1928). Uma frase que sintetiza essa posição negativa sobre o bicameralismo pode ser a formulada por Abbé Sièyes: "Se a segunda câmara concorda com a primeira ela é inútil, e se não concorda, é ruim" (apud Tsebelis e Money, 1997, p.1).

Esses exemplos servem para ilustrar que o tema da existência ou não de uma segunda casa legislativa povoou os escritos de diversos filósofos e políticos nos séculos XVIII e XIX. Nesse sentido, pode-se destacar duas visões conflitantes no que tange ao papel de uma segunda câmara legislativa: por um lado, vemos a defesa da necessidade de se criar um espaço de representação diferenciada, seja ela territorial ou de classe. Esse espaço garantiria um melhor sistema de controle mútuo, garantindo maior qualidade e estabilidade às instituições representativas. Assim, ao se adicionar uma nova câmara legislativa, é

possível atender a demandas por maior representação e fortalecer a relação entre as diferentes instituições políticas que formam o Estado. Por outro lado, temos uma visão negativa sobre a existência de uma segunda câmara, baseada na crítica a própria ideia de diferenciação na representação de distintos grupos – sejam territoriais ou de classe – ideia essa inerente ao próprio princípio da representação bicameral. Deste modo, o bicameralismo é visto como um sistema que distorce a representação democrática, uma vez que impossibilita a igualdade de participação política dos cidadãos. Em outras palavras, ao se utilizar outro princípio de representação, que não o democrático de "um cidadão, um voto", o bicameralismo se tornaria um obstáculo ao "bom governo"; portanto, antes de ser desejável a ampliação da representação a partir de diferentes princípios, o que se tem é que apenas a representação igualitária pode realmente ser proveitosa para a formação das instituições representativas de um Estado democrático. Em suma, mesmo apresentando diagnósticos diferentes sobre o impacto do bicameralismo no sistema político, esses clássicos do pensamento político têm como ponto comum a preocupação com a questão da representação política – se deve ser estritamente igualitária/democrática, ou se pode obedecer a algum outro princípio, seja territorial ou social – e a questão da estabilidade e qualidade das instituições do Estado representativo. Essas duas temáticas continuam sendo centrais nos estudos sobre o bicameralismo no decorrer do último século e do atual.

Com o advento do século XX e a consolidação da ciência política como disciplina, o bicameralismo não deixa de ser analisado. Num primeiro momento, no início do século XX, os estudos da ciência política sobre esse tema focavam o papel constitucional e os poderes formais da câmara alta e apontavam o papel central da diferenciação entre os sistemas de representação entre as câmaras sob o bicameralismo, isto é, "bicameralismo implica que os dois corpos legislativos incorporam a *diversidade* e não a *duplicação* da representação política" (Uhr, 2008, p. 479). Em outras palavras, as diferenças estruturais na representação nas duas casas são o traço comum da lógica institucional do bicameralismo.

Mesmo havendo, no decorrer do último século diversos trabalhos sobre o bicameralismo e o Senado, a maior parte desses estudos se concentravam nos Estados Unidos e no Senado norte-americano, dando pouca atenção aos estudos comparados ou mesmo a outros casos. Assim, casos como os dos bicameralismos latino americanos

ficavam a margem nesses estudos. Isso gera uma lacuna para a compreensão do processo legislativo, uma vez que os presidencialismos da região são significativamentes diferentes do estadunidense e a própria relação entre Executivo e Legislativo difere. Em outras palavras, os presidencialismos latino-americanos dotam seus executivos de maiores recursos estratégicos para a coordenação das maiorias parlamentares e, de modo geral, os Legislativos da região são reativos. Assim, torna-se necessária a pesquisa sobre esses bicameralismos para além do que foi realizado nos Estados Unidos.

Esse quadro das pesquisas sobre o bicameralismo começa a mudar já na década de 1990, quando surgem diversos trabalhos sobre o bicameralismo numa perspectiva comparada. Exemplos dessa nova abordagem sobre o tema são os trabalhos de George Tsebelis e Jeannette Money (1992, 1997), Riker (1992), Lijphart (2008), Nolte (2002), Llanos (2002), Llanos e Nolte (2003), a coletânea editado por Patterson e Mughan (1999), Reynoso (2010), Druckman e Thies (2002), Heller (1997) entre outros[5]. Mesmo com esse crescimento na produção da ciência política sobre o bicameralismo, o tema é ainda sub-estudado se comparado com o acúmulo de conhecimento produzido sobre o Legislativo em geral e sobre as Câmaras Baixas. Nesse sentido, ainda é válida a afirmação do pesquisador alemão Cristoph Haas de que "há um sem-número de estudos sobre parlamentos, porém investigações sobre as segundas câmaras são muito poucas. É como buscar uma agulha num palheiro" (apud Nolte, 2002, p. 2)

Essa gama de estudos sobre os sistemas bicamerais adicionaram um novo conjunto de justificativas para a existência de uma segunda casa legislativa: além da representação de classe ou territorial, a existência de uma segunda câmara também possibilitaria 1) o aperfeiçoamento da legislação, 2) manutenção da estabilidade, 3) representação de interesses étnicos, raciais e religiosos, 4) redução dos custos externos impostos por uma minoria organizada, 5) evitar a corrupção e reduzir a ineficiência causadas por grupos de interesse (Neiva, 2004, p. 7). Esses efeitos esperados da adoção do bicameralismo podem

[5] No Brasil, os estudos sobre o bicameralismo também ganham importância na virada do século. Aumentam o número de dissertações e teses que buscam analisar o nosso sistema bicameral, seja como estudo de caso ou em perspectiva comparada (como exemplos ver, Backes, 1998; Branco, 2002; Moreira, 2006; Neiva 2004, Araújo, 2009), além de artigos em revistas especializadas – muitos deles reunidos na coletânea organizada por Lemos (2008)

ser reunidos em quatro justificativas encontradas na teoria institucional: 1) representação de interesses distintos, 2) contribuição ao sistema de pesos e contrapesos, 3) melhoria da qualidade legislativa e 4) produção de resultados legislativos mais estáveis (Llanos, 2002, p.2).

Por outro lado, a existência de uma segunda casa legislativa apresentaria diversas desvantagens. Para os críticos desse tipo de organização do legislativo, uma segunda câmara teria a desvantagem de: 1) aumentar o risco de bloqueio político, causado por diferentes maiorias em cada uma das casas, 2) demora e duplicidade no processo legislativo (ineficiência), 3) os custos econômicos de se sustentar duas câmaras e 4) problemas de responsabilidade e representação democrática (*democratic accontability*)[6] (Nolte, 2002, p. 14).

Tanto as justificativas quanto as críticas à existência de uma segunda câmara se referem a dois temas centrais para o bicameralismo, a dizer: representação e redundância (ou duplicidade). Esses dois eixos acabam por nortear as pesquisas sobre o bicameralismo e, em grande medida, coincidem com as duas dimensões do bicameralismo propostas por Lijphart (2008).

O primeiro desses dois eixos está posto desde os clássicos da teoria política acima citados: a existência de uma segunda câmara se justificaria por dar representação diferenciada para determinados grupos, sejam eles territoriais, de classe, étnicos, religiosos e etc. Em outras palavras, "uma justificativa poderosa para um parlamento com duas câmaras encontra-se na demanda por representação" (Patterson e Mughan, 1999, p. 10). Nesse caso, uma das câmaras é formada por representação populacional – representação direta dos cidadãos – enquanto que a outra "pode dar voz aos interesses de classes sociais, interesses econômicos, ou diversidade territorial" (op.cit., p. 10), isto é, a estrutura bicameral "tem sido frequentemente utilizada para acomodar os interesses de distintas circunscrições ou simplesmente interesses que tendiam a divergir uns dos outros a fim de promover, deste modo, uma legislação baseada em um maior consenso político e social" (Llanos, 2002, p. 3). Em suma, uma das principais justificativas existentes para a adoção do

[6] Segundo Nolte (2002, p. 14), essa crítica se "refere à diluição de responsabilidade política (por decisões ou não-decisões) nos caso de maiorias não congruentes, que fazem mais difícil ao eleitor castigar ou premiar aos parlamentares ou ao governo"

bicameralismo é a busca por representação diferenciada, o que tornaria necessário uma maior negociação e consenso dos agentes para a aprovação de políticas.

Já a redundância pode ser definida como "um mecanismo de reforço, ou salva-guarda, para o evento onde o sistema deixa de operar plenamente" (Uhr, 2008, p. 482). Nesse sentido, uma segunda câmara funcionaria como um mecanismo de melhoria da qualidade legislativa, permitindo uma releitura dos projetos, emitindo uma segunda opinião, criando um sistema de controle mútuo entre as duas câmaras, o que cria um sistema de controle de qualidade da produção legislativa "baseado na avaliação reiterada da legislação por dois corpos legislativos distintos" (Llanos, 2002, p. 3). A existência de uma segunda câmara também é defendida pois tenderia a evitar uma tirania da maioria – ou tirania da câmara baixa – o que a tornaria um elemento de preservação das liberdades individuais, seja controlando as ações do governo, seja criando a necessidade de acordos mais amplos para a aprovação de leis e regulamentos. Por fim, uma última característica do sistema bicameral é fomentar a estabilidade na produção legislativa, pois complexifica o processo de aprovação de novas leis (idem). Assim sendo, o elemento de redundância do sistema bicameral está relacionado com a ideia de melhoria da qualidade legislativa, de estabilidade na produção de leis e do controle político – tanto entre as câmaras, quanto de outros ramos do Estado.

Plano da tese

Cabe apresentar o que se analisa em cada capítulo dessa tese: o primeiro capítulo desenvolve o modelo de análise utilizado na tese e apresenta o *Bicameralismo intraparlamentar*, isto é, o primeiro elemento a ser tratado é a normatização da relação entre as câmaras, os poderes a disposição de cada uma delas e a forma de seleção dos membros que compõem os corpos legislativos de cada casa. Nesse sentido, cabe destacar a força dos bicameralismos do Brasil, Argentina e México a partir das duas dimensões clássicas da análise sobre sistemas bicamerais: simetria e incongruência. Ou seja, serão apresentados os dispositivos institucionais que fomentam a simetria e a incongruência dos

três sistemas bicamerais e a classificação deles dentro do índice proposto por Llanos e Nolte (2003).

O segundo capítulo trata da *força da descentralização territorial da política*: nesse ponto deve-se analisar o grau de descentralização da política. Como os três casos analisados são Estados Federativos, deve-se olhar a força desse federalismo. Em outras palavras, se estamos lidando com federalismos fortes ou fracos, ou seja, qual o grau de importância e influência das unidades subnacionais e a distribuição de recursos e poderes entre essas unidades e o poder central. Esse eixo institucional é importante no estudo das Segundas Câmaras uma vez que, nos casos em questão, a existência delas se justifica pelo papel de representação das unidades subnacionais. Com isso, podemos dizer que onde há uma maior descentralização territorial do poder político, o papel das segundas Câmaras como ponto de veto é fortalecido. Nesse caso, cabe analisar, além da questão da representação estadual/provincial no Senado, o impacto dos governadores estaduais/provinciais sobre a atuação dos senadores e deputados de suas regiões, e o tema da sobrerrepresentação distrital na distribuição das cadeiras legislativas. Nesse sentido, o capítulo 2 apresentará o grau de representação territorial dos sistemas bicamerais da Argentina, Brasil e México, além de analisar o desenvolvimento recente da descentralização fiscal e política nesses países.

A *Composição partidária das câmaras legislativas* é tratada no terceiro capítulo. Nesse ponto deve-se olhar a participação dos partidos na composição das casas legislativas. A hipótese por trás desse elemento é que, por adotarem sistemas eleitorais diferentes para a formação dos corpos legislativos de cada câmara e levando-se em consideração que os sistemas eleitorais afetam os resultados na composição do legislativo, é de se esperar que a composição partidária das câmaras dos deputados e dos Senados se diferenciem no Brasil, Argentina e México, o que reforçaria a incongruência entre as duas câmaras. Nesse sentido, os partidos são considerados os elementos aglutinadores e coordenadores da ação coletiva dentro dos parlamentos e, assim sendo, uma igualdade na composição partidária das duas câmaras reduziria o papel de ponto de veto dos Senados, enfraquecendo o sistema bicameral. No capítulo 3, serão tratados os dados referentes à composição partidária de ambas as câmaras da Argentina, México e Brasil, mostrando as transformações ocorridas

nos último anos, a evolução das bancadas dos principais partidos e as diferenças e semelhanças existentes entre as câmaras legislativas.

O quarto capítulo trata do *Poder de agenda do Executivo*, isso é, analisa se estamos lidando com um presidencialismo forte ou fraco, ou seja, quais poderes, tanto constitucionais quanto partidários, estão à disposição do Executivo e se ele detém alguma vantagem estratégica sobre o Legislativo. É possível afirmar que em um presidencialismo forte – onde o Executivo controla a agenda política – as atribuições reais das segundas Câmaras podem ser diminuídas, uma vez que ambas as casas do legislativo teriam seu papel diminuído dentro do processo decisório. Com isso não queremos afirmar que nesse contexto o Legislativo perde sua importância. Quando o Executivo controla instrumentos para definir a agenda política, o Legislativo passa a ter um caráter reativo, mas isso não significa dizer que esses governos não necessitam de apoio parlamentar. Por necessitar de apoio Legislativo, os governos "são instados a definir uma estratégia de relacionamento com os legisladores" (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 70). O Legislativo é definido como o local de negociação política última para a aprovação de leis, ou seja, "o legislativo volta a ser a arena de debate político por excelência e o lócus onde se dá a palavra final sobre as propostas legislativas" (Rennó, 2006, p. 259). Em suma, com um Executivo pró-ativo, o papel do Legislativo em geral e, consequentemente, do Senado, acaba por ser reduzido, mas não anulado. Neste caso, os poderes do Executivo e suas atribuições legislativas são centrais para se definir a real capacidade dos legislativos, em geral, e dos Senados, em particular, sendo que, quanto maior for a centralização de poderes no ramo Executivo, menor será o impacto do Senado no processo decisório. O capítulo 4 tratará da capacidade de coordenação das maiorias dos Executivos do Brasil, México e Argentina a partir do Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL). Completando essa análise, o capítulo também trata da produção legislativa do Executivo.

A organização do trabalho legislativo será apresentada no quinto capítulo. Nesse ponto destacamos a existência de organismos no interior do Legislativo que afetam o comportamento dos partidos no legislativo e, consequentemente, o resultado das políticas. Estamos nos referindo aos mecanismos institucionais que dão maiores poderes de influenciar a agenda política aos líderes partidários – indicação para o sistema de

comissões, colégio de líderes entre outras funções institucionais que privilegiem uma centralização do processo legislativo na figura dos líderes partidários e/ou de coalizão. Segundo Figueiredo e Limongi (2006, p. 257), a estrutura centralizada no Legislativo, juntamente com os poderes constitucionais do Executivo, permitem ações coordenadas do presidente e dos líderes partidários e "essas regras dão ao Executivo e aos líderes partidários meios para neutralizar o comportamento individualista dos parlamentares". Dito isso, é importante observar se ambas as Casas Legislativas possuem a mesma organização interna dos trabalhos, em outras palavras, se ambas se caracterizam como centralizadas/descentralizadas ou se elas se organizariam de maneira diferente (uma centralizada e outra descentralizada). No capítulo 5 se encontra a análise dos elementos que compõem a organização das casas legislativas do Brasil, México e Argentina, a dizer: atribuições individuais dos parlamentares, atribuições dos plenários, sistema de comissões, bancadas partidárias e suas lideranças e atribuições da mesa diretora e seu presidente. Com esses elementos, busca-se destacar os incentivos para uma atuação parlamentar coordenada a partir de um eixo centralizado nos partidos políticos ou blocos partidários. A análise da produção legislativa dos Senados e das câmaras dos deputados completa esse capítulo

Assim, esse trabalho pretende avaliar a capacidade decisória dos senados dos três países latino-americanos que adotam o bicameralismo conjuntamente com o federalismo, ou seja, países que definem claramente sua segunda câmara como o *locus* da representação territorial – mantendo a representação populacional na câmara baixa. Isso será feito a partir da análise da relação entre o bicameralismo e os outros elementos que compõem os regimes institucionais desses países. A ideia central do bicameralismo é uma maior dispersão do poder político no processo de tomada de decisões, assim, é esperado que em regimes institucionais onde esse traço – dispersão de poder político, ou incremento de pontos de veto – esteja fortemente presente, o papel desempenhado pelos Senados seja mais relevante do que em sistemas onde haja grande centralização. Cabe destacar que os elementos que compõem os regimes institucionais não atuam de maneira aditiva, pois diferentes instituições criam diferentes incentivos para a atuação política, e a interação entre elas possibilita uma maior percepção do impacto do bicameralismo no processo político de uma nação. Desta maneira, é esperado que em sistemas altamente centralizados, a existência de

uma segunda câmara seja pouco relevante, ou mesmo cumpra um papel apenas formal, dando-se o oposto em regimes onde há maior grau de descentralização, uma vez que em sistemas desse tipo é necessário um maior grau de consenso para a tomada de decisões, há um maior número de pontos de veto e, sendo assim, a segunda câmara teria condições de atuar efetivamente no processo decisório. Entretanto, essa capacidade de atuação da segunda câmara é, em alguma medida, definida constitucionalmente. Por esse motivo, esse trabalho se inicia com a descrição e análise dos elementos que definem as duas dimensões propostas por Lijphart (2008) para se avaliar a força dos sistemas bicamerais. Todavia, abordar o bicameralismo a partir apenas dessas duas dimensões é limitado: apesar de ser uma caracterização importante do bicameralismo, essas duas dimensões do bicameralismo intraparlamentar não se mostram suficientes para se compreender o papel desempenhado pelas câmaras altas no processo de tomada de decisões. Por esse motivo, é necessária a introdução de elementos extraparlamentares para melhor compreender nosso objeto de estudo (Navarro, 2004), o que será feito nos capítulos 2 a 5 dessa tese.

Capítulo 1 – Dispositivos institucionais de simetria e incongruência

Este capítulo tem por objetivo 1) apresentar a discussão sobre o bicameralismo em perspectiva comparada e 2) analisar os sistemas bicamerais da Argentina, Brasil e México a partir das dimensões de simetria e incongruência. Para tanto, na primeira parte trataremos das principais contribuições para o estudo comparado dos bicameralismo, a dizer: Lijpahart (2008) e Tsebelis e Money (1997). A partir desses estudos é que se define as duas dimensões clássicas no estudo dos sistemas bicamerais – simetria e incongruência. Após a exposição dessa discussão, será apresentado o modelo de análise em que se sustenta essa tese, isto é, a relação entre regime institucional e o estudo de sistemas bicamerais.

Após essa primeira parte, será apresentado o índice de simetria e incongruência proposto por Llanos e Nolte (2003) para o estudo dos bicameralismos latino-americanos. Juntamente com isso, será feita a descrição e análise dos dispositivos institucionais que fomenta a simetria e a incongruência no Brasil, México e Argentina. Desta maneira, pode-se definir a força desses bicameralismos intraparlamentares, isto é, qual a capacidade de atuação constitucionalmente definida desses sistemas bicamerais. Na segunda e terceira parte desse capítulo são apresentadas a descrição dos dispositivos institucionais que fomenta a simetria e a incongruência na Argentina, Brasil e México. A quarta parte trata do índice de simetria e incongruência propriamente dito. Optou-se por essa separação pois a aplicação do índice pode resultar num ocultamento de certas diferenças existentes entre os casos. Tendo isso em mente, buscou-se descrever esses dispositivos e sua configuração específica em cada país, para, em um segundo momento, tratar do índice e de seu valor para essa pesquisa.

Cabe notar que esse capítulo apresenta o bicameralismo intraparlamentar dos três países, pois esse é o ponto de partida para a compreensão do funcionamento desses sistemas bicamerais. Entretanto, a variação na atuação entre os senados da Argentina, Brasil e México não podem ser explicada apenas por esses elementos. Em outras palavras, as dimensões de simetria e incongruência são importantes para a definição e avaliação da força dos sistemas bicamerais, mas a variação encontrada na atuação do Senados desses

países só pode ser bem compreendida ao levar-se em consideração outros conjuntos institucionais que compõem o sistema político desses países.

1.1 Referências centrais no estudo comparado de sistemas bicamerais: Lijphart e Tsebelis e Money

Dentre as análises recentes sobre o bicameralismo, duas merecem destaque pois contribuem para a pesquisa comparada sobre esse tipo de organização legislativa, a dizer: as duas dimensões do bicameralismo proposta por Lijphart (2008) e a análise feita por Tsebelis e Money (1997).

Em *Modelos de Democracia*, Lijphart (2008) define dois modelos de democracia: o consensual e o majoritário[7]. Grosso modo, o primeiro se caracteriza por uma maior dispersão do poder, acarretando uma maior necessidade de negociação e concessão; já o modelo majoritário apresentaria uma maior centralização de poder em uma pequena maioria e se caracterizaria por ser mais competitivo e combativo. Nessa análise, o bicameralismo aparece como uma das variáveis que se aproxima do modelo consensual, uma vez que a existência de uma segunda câmara pode representar uma maior dispersão de poderes e aumentar a necessidade de negociação para se formar maiorias políticas.

Sendo assim, um primeiro ponto a se destacar na análise de Lijphart (op.cit.) sobre o tema do bicameralismo é que o modelo majoritário puro demanda o unicameralismo, ou seja, a concentração do poder legislativo em uma única câmara; já o modelo consensual puro tem por característica um legislativo bicameral, onde "o poder é dividido igualmente entre duas câmaras constituídas de forma diferente" (op.cit., p. 229). Cabe destacar que, entre esses dois modelos puros, encontramos uma variedade grande de composições intermediarias, ou seja, não há simplesmente uma dicotomia *unicameralismo x bicameralismo forte*.

[7] Nesse trabalho, o autor (Lijphart, 2008) examina as instituições de 36 países que tiveram pelo menos 20 anos de democracia de 1945 até 1996, o que lhe dá uma amostra de 36 países. Utilizando um modelo de análise bidimensional, Lijphart (op. cit., p. 18-9) apresenta dez características institucionais que são agrupadas em duas dimensões: *executivos-partidos* e *federal-unitária*. Partindo das diferenças dessas características das duas dimensões, o autor chega aos dois modelos de democracia.

Dos 36 países analisados por Lijphart, apenas 13 adotavam em 1996 legislativos unicamerais, sendo que destes, quatro mudaram sua organização do legislativo de bicameral para unicameral no decorrer do período analisado pelo autor, e não houve nenhuma mudança na direção oposta – de unicameralsimo para bicameralismo (op.cit., p. 231). Além disso, os 13 países unicamerais são, em geral, os menores de sua amostra e são todos sistemas unitários. A partir desses dados o autor afirma que

> todos os nove sistemas formalmente federais, entre as 36 democracias, têm legislaturas bicamerais, ao passo que, a partir de 1996, os 27 sistemas formalmente unitários [...] são equilibradamente divididos entre o unicameralismo e o bicameralismo: 13 têm legislaturas unicamerais; 13, bicamerais, e a Noruega tem um sistema de uma câmara e meia (Lijphart, 2008, p. 231)

O autor também define sete diferenças entre as primeiras e segundas câmaras legislativas. A primeira diferença se refere ao papel de freio conservador desempenhado pelas segundas câmaras – que eram selecionadas com base em um limitado privilégio – frente às decisões tomadas pela primeira câmara – eleita democraticamente. Entretanto, essa diferença entre as câmaras é diminuída e até mesmo anulada com a aplicação do sufrágio universal para todas as eleições. Na maioria dos parlamentos bicamerais contemporâneos, há eleições para ambas as câmaras, sendo comum, inclusive, que ambas tenham eleições diretas e com sufrágio universal. Entretanto há casos onde isso não se dá de forma clara. Por exemplo,

> A Câmara dos lordes, na Grã-Bretanha, e a Casa dos Chefes, em Botsuana, consistem casos imprecisos: o *status* de membro da Câmara dos Lordes ainda se baseia principalmente nos princípios de hereditariedade, e em Botsuana, embora os chefes agora estejam submetidos a uma eleição formal, na prática a hereditariedade ainda prevalece. Conseqüentemente, esses dois corpos têm uma mentalidade firmemente conservadora (Lijphart, 2008, p. 232)

Das outras seis diferenças entre as câmaras, o autor considera três como sendo diferenças menores, a dizer: 1) as segundas câmaras são menores[8]; 2) períodos de mandatos mais longos nas câmaras altas; e 3) forma de eleição alternada. No primeiro ponto, apenas a Câmara dos Lordes britânica é exceção – contando com aproximadamente 1200 membros, enquanto que a câmara dos comuns tem 659 –, sendo que no resto dos sistemas bicamerais por ele analisados essa regra se aplica. Entretanto, a exceção da segunda câmara britânica é, para o autor, mais aparente do que real, uma vez que "se excluirmos os membros que raramente participam, em especial muitos pares hereditários, reduz-se o número em cerca de trezentos" (op.cit., p. 232). Sobre a diferença no tamanho dos mandatos, as segundas câmaras têm mandatos que variam de quatro a nove anos, além dos casos vitalícios na Grã-Bretanha e os mandatos até a aposentadoria no Canadá, enquanto que os mandatos da câmara baixa variam entre dois e cinco anos. O terceiro ponto é a renovação parcial das segundas câmaras, nesse caso, todos os sistemas bicamerais analisados por Lijphart (2008) tem seus membros das câmaras altas selecionados alternadamente, podendo ser um terço a cada dois anos (Estados Unidos e Índia), ou por outra forma escalonada de renovação.

Apesar de serem características menores, as três afetam o comportamento e o funcionamento das câmaras legislativas. Entretanto, segundo Lijphart (2008, p. 233), não influenciam na definição de o bicameralismo ser uma instituição realmente forte e significativa nos países que o adotam.

A determinação dessa força do bicameralismo é dada a partir de outras três características. A primeira delas se associa aos poderes constitucionais formais de que dispõem as duas câmaras. Na amostra de Lijphart (2008), apenas quatro países apresentariam poderes formais iguais entre suas câmaras: Estados Unidos, Colômbia, Itália e Suíça. Os outros países bicamerais por ele analisados teriam segundas câmaras relativamente mais fracas que as primeiras, ou mesmo subordinadas a elas. Por causa desse baixo número de países onde as duas câmaras gozam de mesmo poder constitucional, Lijphart (op.cit., p. 234) afirma que "o padrão geral é que as segundas câmaras costumam ser subordinadas às primeiras", tendo muitas vezes seus votos negativos sobre projetos

[8] Para o autor (Lijphart, 2008 p. 233), "as segundas câmaras menores podem conduzir suas atividades de uma forma mais informal e relaxada do que usualmente fazem as primeiras câmaras muito maiores.

anulados pelas primeiras câmaras e, nos sistemas parlamentaristas, a responsabilidade do gabinete é exclusiva da primeira câmara.

A segunda característica que pesa sobre a caracterização da força e significância da instituição bicameral é o método de seleção. Nesse caso, o autor se refere à forma de seleção dos membros das câmaras. No caso das primeiras câmaras, todas são eleitas por voto direto. Já para as câmaras altas, o método de seleção varia: podendo ser através de eleições diretas, indiretas (por níveis legislativos subnacionais), ou indicação. Por esse motivo, muitas vezes, as segundas câmaras carecem de legitimidade democrática e isso diminuiria a capacidade de intervenção dessas câmaras no processo político. Além disso, segundo Lijphart (op.cit., p. 234) "a eleição direta de uma segunda câmara pode até certo ponto compensar seu poder limitado".

Partindo desses dois critérios – poderes e legitimidade democrática – o autor formula sua definição de simetria e assimetria. Nesse caso, são considerados simétricos os legislativos bicamerais onde os poderes constitucionais de ambas as câmaras são iguais, ou apenas moderadamente desiguais, e ambas gozam de legitimidade democrática. Já os legislativos assimétricos são aqueles "extremamente desiguais nesses aspectos" (Lijphart, 2008, p. 235), ou seja, aqueles que carecem de legitimidade democrática e onde uma câmara – a segunda câmara – não possui poderes constitucionais comparáveis com os da outra. Os bicameralismos que se encaixam na categoria de simétrico entre os 36 países analisados pelo autor são: Austrália, Alemanha, Estados Unidos, Suíça, Colômbia, Bélgica, Itália, Japão, Holanda; além dos casos da Dinamarca antes de 1953 e da Suécia antes de 1970.

A última diferença entre as câmaras é a representação de minorias na segunda câmara: "as segundas Câmaras podem ser eleitas por diferentes métodos, ou designadas com o propósito de sobrerrepresentar certas minorias" (op.cit., p. 235). Se isso ocorrer, o bicameralismo pode ser classificado como incongruente. Essa incongruência ocorre nos países bicamerais e federativos, onde a segunda câmara contém a representação dos entes federados, sendo que a incongruência é maior onde há igualdade na representação dos estados, províncias ou cantões. Somando-se aos países federais, diversos bicameralismos de

países unitários também podem ser considerados incongruentes, uma vez que possibilitam a sobrerrepresentação de determinados setores sociais.

A partir desses dois eixos – simetria e incongruência – Lijphart (2008) chega à definição de três categorias de bicameralismo: o forte, de força média e o fraco. O primeiro se definiria por sistemas que congregam simetria e incongruência, ou seja, bicameralismos onde ambas as câmaras detém igual, ou semelhante, poder constitucional, legitimidade democrática também para ambas e a sobrerrepresentação de minorias na câmara alta. Os países assim caracterizados são: 1) Austrália, 2) Alemanha, 3) Suíça e 4) Estado Unidos. Além desses casos, a Colômbia depois de 1991 (quando mudou a forma de eleição de seus senadores) também se enquadraria nessa classificação. Há dois tipos de bicameralismos com força média; o primeiro conjuga simetria e congruência. Este é o caso do Japão, Holanda, Itália e Bélgica e Colômbia (antes de 1991). Já o segundo tipo de bicameralismo de força média possui assimetria e incongruência. Nesse caso estão Canadá, França, Índia Espanha e Venezuela[9]. Os bicameralismos fracos são aqueles que além de assimétricos, são também congruentes; na amostra de Lijphart (2008), a Áustria, Bahamas, Barbados, Irlanda, Jamaica, Trinidad e Tobago, e Suécia são classificados nessa categoria.

Além dessas três categorias, o autor também formula outras três faixas de classificação sobre a divisão ou concentração do poder legislativo: 1) o unicameralismo, onde, obviamente, há apenas uma câmara; 2) os sistemas de uma câmara e meia, e 3) o *bicameralismo de força entre média e fraca* (Lijphart, 2008, p. 240). O primeiro caso não necessita de mais definições: são países onde só há uma câmara. Dentro da amostra de Lijphart (2008) são eles: Costa Rica, Finlândia, Grécia, Israel, Luxemburgo, Malta, Maurício, Papua-Nova Guiné, Portugal, Dinamarca (depois de 1953), Nova Zelândia (depois de 1950). Os casos de bicameralismo com força entre média e fraca são apenas dois: Reino Unido e Botsuana. Eles são assim classificados pois "suas câmaras altas são relíquias de uma era pré-democrática" (Lijphart, 2008,p. 241). Já os casos de uma câmara e meia são os da Noruega e da Islândia antes de 1991. Nesses dois casos, além de as duas casas serem formadas por uma única eleição, que depois se divide em duas câmaras, as

[9] Em 1999, a Venezuela extinguiu sua segunda câmara, passando a ser um país com raro arranjo institucional: ao mesmo tempo em que é federativo, tem um legislativo unicameral.

duas câmaras "têm comitês legislativos conjuntos, e quaisquer desacordos entre elas são resolvidos por uma sessão plenária composta por todos os membros da legislatura" (op.cit., p. 230).

Cabe destacar uma última consideração sobre o bicameralismo feita por Lijphart (2008): a relação do bicameralismo com o federalismo. Segundo o autor, há uma forte relação empírica entre esses dois arranjos institucionais. Além de todos os sistemas federalistas por ele analisados serem bicamerais, o aumento do grau de federalismo e de descentralização também está ligado a força do bicameralismo, ou seja, federalismo descentralizado acarretaria um bicameralismo forte.

Entretanto, em estudo, Neiva defende que o determinante da força das câmaras altas está ligado ao sistema de governo (presidencialismo, parlamentarismo ou sistemas mistos) (Neiva, 2008). Nesse estudo, o autor analisou os poderes das segundas câmaras em 51 países bicamerais e chegou às seguintes conclusões: 1) o federalismo é uma variável importante na explicação do bicameralismo, "em consonância com o que diz a literatura, países federativos tendem fortemente a adotar uma câmara alta" (op.cit., p. 41); entretanto, adotar uma segunda câmara não é o mesmo que dotá-la de fortes poderes políticos, nesse sentido, 2) "com arranjos federativos ou não, as câmaras altas são mais fortes nos sistemas presidencialistas e mais fracas nos parlamentaristas" (op.cit., p. 42). Assim sendo, a tese de Neiva contradiz a afirmação de Lijphart de que o federalismo está relacionado com a força do bicameralismo, mas isso não significa descartar a importância explicativa do federalismo, uma vez que ele tem papel significativo no que tange a criação de sistemas bicamerais. Em suas palavras, "está claro que o federalismo é uma variável fundamental na diferenciação entre sistemas bicamerais e unicamerais, mas não dentro dos sistemas bicamerais", ou seja, a variação na força dos sistemas bicamerais não seria explicada pela estrutura federativa ou unitária do país, mas sim pelo sistema de governo adotado (Neiva, 2008, p. 42).

Por fim, apesar de ser uma obra de referência, o trabalho de Lijphart apresenta um viés de seleção. Há uma concentração de países europeus em sua amostra, o que pode ser explicado pelo critério de seleção: quando escreveu essa obra, em meados dos anos 1990, poucos países fora do continente europeu tinham os 20 anos de democracia exigidos pelo

autor. No que tange ao bicameralismo, metade da amostra de Lijphart se concentra em países da Europa ocidental, sendo que "eles representam apenas 22% dos sistemas bicamerais existentes hoje no mundo" [10] (op.cit., p. 25). Outro problema apontado por Neiva é que entre os países bicamerais da amostra de Lijphart apenas três são presidencialistas, "embora eles representem aproximadamente 25% dos sistemas bicamerais existentes hoje no mundo democrático".

Em suma, a abordagem de Lijphart (2008) coloca o bicameralismo como característica de uma democracia consensual, sendo que o bicameralismo forte estaria mais próximo do modelo puro desse tipo de democracia. Além disso, este é um dos primeiros trabalhos a dar grande importância à divisão do legislativo em duas câmaras, frisando os poderes outorgados para a segunda câmara e a forma de seleção de seus membros. Também são formulados por Lijphart os conceitos de simetria e incongruência como eixos de classificação dos sistemas bicamerais, eixos esses muito importantes até hoje nos estudos sobre bicameralismo. Entretanto, seu trabalho sofre pelo problema de seleção de países, concentrando-se em países europeus ou democracias industriais avançadas, o que torna necessária a verificação de sua adequação para os países em desenvolvimento.

Outra importante referência no estudo comparado sobre o bicameralismo é o trabalho de Tsebelis e Money (1997). Segundo os autores (op.cit., p. 1), aproximadamente um terço dos países do mundo tem legislativos bicamerais. Como é de se esperar, há variações de diversos tipos entre esses casos de bicameralismo – no tamanho das câmaras, dos mandatos, na participação e etc. –, entretanto, os autores consideram duas variações como as mais importantes: a primeira se refere às características dos membros de cada câmara, baseada nos métodos de seleção e na categoria de cidadãos representados; a segunda é relativa aos poderes de cada uma das casas, que se refletem nos seus mecanismos de resolução de conflitos intercamerais (op.cit., p. 44).

Enquanto que, na maioria dos casos, a câmara baixa é eleita pelos cidadãos do país, há variações do método de escolha dos membros da câmara alta em duas dimensões: 1) método de eleição e 2) tipo de representação. Tsebelis e Money (1997, p 46) apontam

[10] Neiva continua sua afirmação dizendo que "por outro lado, os países latino-americanos e africanos – que representam 18% e 16% respectivamente, daquele tipo de arranjo institucional – foram relegados a um segundo plano" (Neiva, 2008, p. 26)

quatro métodos básicos de seleção dos representantes das câmaras altas, a dizer: hereditariedade, indicação, eleições indiretas e eleições diretas. Importante destacar que, "muitas casas combinam dois ou mais métodos" (op.cit., p. 46). A representação hereditária nas câmaras altas foi um fenômeno comum historicamente, entretanto, com as transformações sofridas pela representação, atualmente "apenas uma casa legislativa contemporânea pode ser descrita como parcialmente hereditária: a Casa dos Lordes Britânica" (op.cit., p. 46). Outro método de seleção é a indicação dos membros da segunda casa legislativa para mandatos vitalícios ou determinados temporalmente, sendo que, geralmente, essa indicação é feita pelo chefe do executivo. Essas duas formas carecem de legitimidade democrática e, por esse motivo, as duas outras formas de seleção são mais comuns.

As eleições indiretas aparecem em 15 países da amostra de Tsebelis e Money (1997), enquanto que as eleições diretas estão presentes em 28. No caso das eleições indiretas, geralmente os Senadores são escolhidos pelos governos ou legislativos subnacionais, sendo esses eleitos diretamente pela população. Apenas a França apresenta uma formatação diferente: os Senadores são escolhidos por um colégio eleitoral formado pelos conselhos local e regional.

Mesmo quando a eleição é direta, ainda cabe a pergunta sobre quem é representado. Nesse caso, muitos sistemas bicamerais utilizam o senado para a representação de unidades subnacionais (caso dos países federativos), permitindo igual representação entre essas unidades; mas também há outros grupos representados nas câmaras altas: grupos profissionais (Irlanda) e minorias étnicas e linguísticas (Bélgica).

Como podemos ver essa dimensão referente a quem é representado na segunda câmara é semelhante à dimensão de incongruência de Lijphart (2008). A maior diferença entre os dois é que Tsebelis e Money (1997) não consideram que a congruência leve as duas casas a terem comportamentos iguais. Mesmo em países onde o método de seleção dos membros de ambas as câmaras são os mesmos, e as mesmas maiorias partidárias se formem nas duas casas, não há porque acreditar que elas terão as mesmas posições. Nas palavras dos autores (op.cit., p.53), "a congruência não deve ser equiparada com identidade de posições. As opiniões podem variar dentro de um mesmo partido, e os legisladores

individuais nas duas câmaras podem ter diferenças de opinião, apesar da adesão ao mesmo partido". Como exemplo de duas câmaras com alinhamento político idêntico que não conseguiram fazer aprovar uma lei em ambas, Tsebelis (2009) cita o caso da legislação sobre estupro na Itália. Essa lei demorou 17 anos para ser aprovada, pois havia discordâncias sobre temas relacionados ao estupro no casamento, se é sempre a vítima que deve recorrer à justiça e outros pontos. Resumindo, "mesmo que ambas as câmaras tenham a mesma composição partidária, disso não decorre que as diferenças entre elas são eliminadas" (op.cit., p. 206).

Outra razão apontada pelos autores para não considerar congruência como sinônimo de igualdade entre as câmaras é a diferença no tamanho da representação eleitoral. As "câmaras altas tendem a ser menores que as câmaras baixas e, portanto, representam maiores distritos" (Tsebelis e Money, 1997, p. 54). Essa diferença faz com que as preferências dos legisladores também variem. Por fim, uma última característica pode ser elencada para não se considerar congruência e igualdade entre as câmaras como sinônimos: as regras de tomada de decisão podem ser diferentes em cada uma delas, isto é, as maiorias necessárias para se aprovar uma lei em cada câmara podem diferir, e, consequentemente, o comportamento e as preferências desses atores institucionais com poder de veto podem ser diferentes (Tsebelis e Money, 1997, p. 54; Tsebelis, 2009, p. 206).

Como dito antes, a outra dimensão importante dos bicameralismos é a referente aos poderes das câmaras. Para os autores (Tsebelis e Money, 1997), esse poder sobre a aprovação de leis se reflete nas formas de resolução de conflito entre as câmaras, e são apontadas cinco formas de resolução de conflitos intercamerais: 1) sistema de *navette*; 2) comissão consultiva; 3) sessão conjunta; 4) decisão final por uma das câmaras; e 5) novas eleições. Sobre essas cinco formas de resolução de conflitos podemos dizer que o sistema de *navette*, por fazer a legislação transitar entre as duas casas, detém um caráter bicameral; já o comitê consultivo, por formar um "mini parlamento", é usualmente um processo de decisão unicameral, dependendo da maneira como ele é formado (se dá peso igual às duas câmaras ou se é proporcional); a sessão conjunta e decisão por uma câmara podem ser vistas como modelos unicamerais; por fim, as novas eleições formam um novo corpo legislativo, mas não chegam a uma decisão (op.cit., p. 69).

Por fim, uma última consideração deve ser feita sobre a análise de Tsebelis e Money (1997); a segunda câmara se torna um ator com poder de veto quando detém poder sobre a legislação e quando as maiorias formadas em ambas as câmaras são diferentes, ou apresentem diferenças nas suas preferências, isto é, se a mesma maioria for formada em ambas as câmaras e ela for coesa ou se a segunda câmara não tem papel no processo legislativo, o papel de *veto player* da segunda câmara será minimizado. Entretanto, quando a segunda câmara tem algum papel no processo legislativo, mesmo que inferior ao da primeira, seu impacto pode ser sentido, uma vez que o fato de as câmaras altas poderem atrasar a aprovação de um projeto de lei já lhe proporciona poder de influência sobre o processo legislativo. Isso se deve ao fato de a impaciência ser um recurso de poder, ou seja, a câmara mais forte (geralmente a câmara baixa) fará concessões a fim de ver seus projetos aprovados mais rapidamente. Isto é, mesmo que seja consideravelmente mais fraca que a câmara baixa, o papel das câmaras altas nunca será insignificante.

Ambos os trabalhos (Lijphart, 2008; Tsebelis e Money, 1997) focam o papel das Câmaras altas e seus impactos no sistema político de maneira comparada, o que os tornam referência obrigatória para o estudo de sistemas bicamerais. Entretanto, esses trabalhos dão pouca atenção aos casos de bicameralismos na América Latina. De fato, os estudos sobre os sistemas bicamerais latino-americanos são poucos, o que contrasta com a relativa disseminação dessa forma de organização do legislativo na região: nove países da América Latina são bicamerais, a dizer: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México, Paraguai, República Dominicana, Uruguai. Além disso, dois outros passaram de bicamerais para unicamerais na década de 1990: Peru e Venezuela; e mais dois países da região aboliram suas câmaras altas no último quarto do século XX: Equador, em 1978, e Nicarágua, em 1980, ou seja, no subcontinente o bicameralismo é adotado por metade dos países e, até recentemente, a maioria dos países latino-americanos eram bicamerais (Llanos, 2002; Reynoso, 2010).

Assim como aconteceu internacionalmente, a partir da década de 1990, começam a surgir trabalhos sobre o bicameralismos desses países, tanto os que abordam o tema em perspectiva comparada ampla, quanto os que buscam explicar traços específicos do bicameralismo em determinados países da região. Como exemplo desses trabalhos sobre

bicameralismos na América Latina, podemos citar os trabalhos desenvolvidos por Llanos (2003), Nolte (2003), Llanos e Nolte (2003), López (2002), Reynoso, (2010) e Neiva (2004), que são pesquisas comparadas sobre o bicameralismo, sendo que os cinco primeiros se concentram nos países da América Latina e o último tem uma amostra maior de bicameralismo. Com esse trabalho, buscamos contribuir para a compreensão do bicameralismo na América latina.

1.1.1 Proposta de análise: regimes Institucionais e Bicameralismo

Partindo de uma análise baseado no neo-institucionalismo, André Kaiser (1998) formula o conceito de pontos de veto para analisar os regimes institucionais de diferentes países. Sua proposta de análise se baseia em estudos qualitativos de um pequeno número de casos, pois, no seu entender (Kaiser, 1998, p. 205), esse tipo de método é o requerido pelo neo-institucionalismo. Essa abordagem considera que

> as instituições como o sistema eleitoral, a estrutura cameral do parlamento, relação executivo-legislativo, relações intergovernamentais entre governo central e governos regionais, bancos centrais independentes ou o poder da corte constitucional geram incentivos para a ação política e, por conseguinte, estruturam escolhas políticas. (op.cit., p. 205)

Segundo Kaiser (op.cit., p. 205), "falar de regimes institucionais é enfatizar o fato que sistemas políticos são baseados em traços institucionais e organizacionais que sistematicamente estruturam a maneira que os atores políticos tomam decisões". Continuando seu argumento, o autor (Kaiser, 1998, p. 205) afirma que *Regime Institucional* é um conceito analítico sobre as causas do conflito ou da cooperação entre os atores políticos.

Assim com Tsebelis (2009), André Kaiser (1998) também formula seu modelo analítico devido à percepção de que a literatura comparada sobre sistemas políticos não desenvolveu suficientemente a análise das inter-relações dos diversos traços institucionais que compõem esses sistemas. Mas Kaiser (1998) não se utiliza do conceito de atores com poder de veto pois considera que esse último é "demasiado mecânico no sentido de que os

‘atores com capacidade de veto’ sempre vão atuar segundo essa capacidade que dispõem” (Nolte, 2002, p. 18-9). Já os pontos de veto são mecanismos institucionais que podem ser usados pelos atores políticos dependendo de suas estratégias. Por conseguinte,

> O conceito de ponto de veto não se refere a barreiras fixas ou a um poder de veto fixo, senão a um potencial de influência ou bloqueio. O conceito de ponto de veto não somente é mais flexível na aplicação, como também mais apropriado à ideia básica do novo institucionalismo que entende as instituições como mecanismos que estruturam os incentivos para a ação política. (op.cit., p. 19)

A abordagem do novo institucionalismo começa com a observação de que “sistemas políticos democráticos contém uma miríade de constelações institucionais que não podem facilmente ser reduzidas em somente dois tipos básicos” (Kaiser, 1998, p. 206), ou seja, a análise dos sistemas políticos não deve se centrar simplesmente na distinção dicotômica entre presidencialismo *x* parlamentarismo, sistemas bipartidários *x* multipartidários, países federais *x* unitários e etc. Todos esses traços institucionais compõem o Regime Institucional de cada país e devem ser analisados em conjunto focando suas inter-relações e o impacto que eles têm sobre os atores políticos no processo de tomada de decisões. Além disso, os regimes institucionais são considerados como uma miríade de pontos de veto, que podem se reforçar mutuamente ou não, em outras palavras, “o conceito de ponto de veto abarca a ideia de que também existem outros fatores institucionais ou pontos de veto, que influem no comportamento político, seja reforçando no mesmo sentido ou de maneira contrária à tendência de um processo político dado” (Nolte, 2002, p. 19).

Assim como em Lijphart (2008), o objetivo principal de André Kaiser (1998 e Kaiser, Lehnert, Miller, Sierberer, 2002) é analisar os regimes institucionais a partir de dois princípios predominantes na tomada de decisões, a dizer: o princípio de maioria e o de negociação – conceitos paralelos aos apresentados por Lijphart (2008) de modelos de democracia majoritária (Westminster) e consensual. Tendo isso em mente, é possível afirmar que no marco de um Regime Institucional, as diferentes instituições que o formam podem reforçar-se de maneira aditiva – ou seja, “agregando qualidades e capacidades, no

marco do princípio dominante de decisão" (Nolte, 2002, p. 19) – ou podem funcionar de maneira interativa.

Em suma, a abordagem de regimes institucionais apresentada por Kaiser (1998, p. 208), se baseia na ideia de que "as instituições estabelecem contextos estratégicos para os atores políticos que podem servir de 'pontos de veto' no processo decisório".

A partir dessa constatação, o autor estabelece quatro tipos de pontos de veto conforme os seus efeitos: 1) Pontos de veto Consociativo (*consociational veto points*) que são explicitamente planejados para fomentar tomadas de decisão consensuais, por exemplo, o sistema eleitoral proporcional que encoraja a formação de governos de coalizão, e executivos duais, onde o chefe de estado e o primeiro-ministro (chefe de governo) dividem o poder político; 2) Pontos de Veto Delegatório (*delegatory veto points*) são aqueles que espacialmente ou funcionalmente fracionam a autoridade política, por exemplo, as regiões autônomas e a integração supranacional, agências semi-governamentais com relativo poder autônomo, corpos tripartites para a intermediação de interesses corporativistas, e outros procedimentos convencionais de consulta aos grupos seccionais; 3) Pontos de Veto Técnicos (*Expert veto points*) são os modos não democráticos de tomada de decisão nas instituições que são relativamente isoladas do poder político eletivo ou designativo e não têm responsabilidade direta para com o eleitorado, alguns exemplos são as cortes de revisão judicial e bancos centrais independentes, e 4) Pontos de Veto Legislativo (*Legislatory veto points*) são aqueles relacionados à proteção constitucional dos direitos da minoria, como, por exemplo, a exigência de maiorias qualificadas para a mudança ou emenda constitucional ou em outras políticas, o bicameralismo, referendos obrigatórios, e em perspectiva temporal, as alterações de partidos no governo. (Kaiser, 1998, p. 213-4).

Todos esses tipos de pontos de veto têm impacto sobre o processo decisório, mas é importante distinguir os pontos de veto com relação à facilidade com que os atores políticos majoritários têm para mudá-los. Nesse sentido, haveria pontos de vetos duros (*hard veto points*) que são constitucionalmente fixados e só poderiam ser mudados por um amplo consenso dos atores políticos; e os pontos de veto fracos (*soft veto points*) que podem ser alterados mais facilmente, de acordo com a opinião que os respectivos atores majoritários têm sobre eles (se devem ou não alterar esses pontos de veto). A distinção dos pontos de

veto a partir de seu grau de alterabilidade tem grande impacto nas pesquisas sobre instituições e processos políticos que abordam o tema numa perspectiva dinâmica, ou seja, em pesquisas que levam em conta a questão temporal e a dinâmica no desenvolvimento das instituições e processos políticos. (Kaiser, 1998, p. 215).

Partindo desse conceitual de Regimes Institucionais e pontos de veto, Detlef Nolte (2002), busca formular uma abordagem para os sistemas bicamerais. Nela,

> Tomamos da construção conceitual de Kaiser a ideia de que as segundas câmaras podem funcionar em sistemas bicamerais como "pontos de veto", função que depende das atribuições da segunda câmara e de sua especificidade (em relação à primeira câmara), porém também do "regime institucional", do qual faz parte, quer dizer, das outras instituições com as que se relaciona, as mesmas que podem fortalecer ou debilitar o potencial estruturador das segundas câmaras (Nolte, 2002, p. 20)

Assim, a proposta de análise formulada por Nolte (2002), se dá em três estágios diferentes: primeiro busca-se analisar as funções atribuídas aos senados – funções de controle, representação e legislação –, nessa fase se torna essencial a análise das atribuições constitucionais dos Senados e a simetria, ou assimetria, de poderes entre as câmaras. Em seguida busca-se analisar as formas de eleição e outros aspectos institucionais que podem influenciar a formação dos corpos legislativos nas duas câmaras, isto é, a congruência ou incongruência existente entre as câmaras. Nesse primeiro estágio, se utiliza as dimensões apresentadas por Lijphart (2008) para o estudo sobre o bicameralismo. Entretanto, cabe destacar que essas dimensões foram desmembradas por Llanos (2002) e Llanos e Nolte (2003), e é a partir da criação desse novo índice de simetria e incongruência que se define a força, ou debilidade, do *bicameralismo interparlamentar*. Feito isso, passa-se para análise dos bicameralismos como pontos de veto legislativo. O senado pode exercer essa atividade de ponto de veto de quatro diferentes formas: 1) representação de interesses específicos; 2) pontos de veto técnicos, isto é, que buscam melhorar ou corrigir qualitativamente a legislação; 3) de maneira político partidária; 4) como instrumento do poder executivo para bloquear ou influenciar a outra câmara. Importante acrescentar que, na realidade, pode haver uma combinação entre esses quatro pontos de veto legislativo ou uma variação temporal dos mesmos (Nolte, 2002, p. 26). A última etapa da proposta é a análise da

interação dos senados com as outras instituições que fazem parte do regime institucional, isto é, "analisaremos que outras instituições ou estruturas influem de maneira sistemática e interdependente no funcionamento dos Senados como arena de negociação ou de bloqueio político" (Nolte, 2002, p. 26). Nesse sentido, o autor postula três estruturas institucionais que influenciam no funcionamento dos senados: 1) O Poder Executivo, 2) a força da descentralização territorial da política, e 3) o sistema partidário.

A abordagem proposta por Nolte (2002) é a seguida por esta pesquisa. Julgamos que ela tem como vantagens permitir uma melhor avaliação do papel dos Senados no processo decisório, uma vez que, além de frisar a relação entre as duas câmaras nas dimensões simetria e congruência, permite avaliar como os outros traços institucionais dos países podem reforçar ou minar a capacidade das segundas câmaras no processo decisório, isto é, a partir desse enfoque, podemos analisar a segunda Câmara como um ponto de veto e examinar como outros elementos do regime institucional interagem para reforçar ou diminuir essa função dos Senados, tornando esses sistemas bicamerais mais fortes ou mais débeis.

Entretanto, julgamos necessárias algumas modificações da proposta feita por Nolte (2002). Em primeiro lugar acrescentamos um novo traço institucional a ser analisado: a organização do processo legislativo no interior das casas, ou seja, como se dá a distribuição de capacidades e recursos dentro da cada casa legislativa. A importância de se considerar as regras que presidem as interações dos atores no interior das casas legislativas tem sido destacada pela literatura de estudos legislativos, tanto no Brasil quanto no exterior (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 101) e as diferenças na forma de organização do processo legislativo em cada casa gera impactos no processo decisório. Quando falamos sobre organização do processo legislativo no interior das casas do Congresso, nos referimos a assuntos como comissões parlamentares, colégio de líderes, poderes da mesa diretora, existência e poderes de líderes partidários ou de blocos. Sendo que esses traços organizacionais podem ser diferentes em cada câmara, eles acabam por influenciar na capacidade do Senado de agir efetivamente sobre a legislação. Esse quarto dispositivo que propomos acaba por abarcar, em parte, a segunda etapa da proposta de Nolte (2002).

Por esse motivo partimos da análise das duas dimensões propostas por Lijphart (2008) – a dizer, simetria e incongruência – para caracterizar a força dos bicameralismos nos três países para, posteriormente, examinar o impacto que os outros elementos que compõem o regime institucional têm sobre a capacidade de intervenção dos Senados no processo decisório.

1.2. Simetria e Incongruência na América Latina

Apesar de serem referência no estudo sobre sistemas bicamerais, as duas categorias propostas por Lijphart (2008), mostram-se "demasiado agregadas ao serem aplicadas aos estudos de caso relativamente homogêneos como os latino-americanos" (Llanos e Sánchez, 2006, p. 160). Por esse motivo, Llanos (2002) e Llanos e Nolte (2003) optam por desagregar essas categorias em uma série de dispositivos institucionais, para, desta maneira, melhor perceber as capacidades de atuação dos senados e a força dos bicameralismos na América Latina. A partir desses dispositivos os autores formulam um índice que permitiria uma avaliação mais precisa da força desses bicameralismos.

Desta forma esses dispositivos institucionais ficam assim distribuídos: 1) circunscrições e fórmulas eleitorais, 2) representação de minorias, 3) existência de Senadores não eleitos, 4) Eleições indiretas, 5) tamanho das câmaras, 6) requisitos de idade mínima maior para Senador, 7) outros requisitos diferenciados para o Senado, 8) duração de mandatos diferentes para cada câmara, e 9) renovação parcial do Senado. Esses nove pontos se referem à questão da incongruência do sistema bicameral. Aqui cabe destacar que algumas características consideradas menores no trabalho de Lijphart (2008), acabam entrando na caracterização da dimensão congruência/incongruência: como apontado anteriormente, as três características consideradas menores por Lijphat são a renovação parcial das câmaras, mandatos mais longos para os senadores e o tamanho das câmaras. No caso da revisão apontada por Llanos e Nolte (Llanos, 2002; Llanos e Nolte, 2003), esses fatores recebem peso considerável no índice de incongruência por eles apresentados. Além disso, uma característica apontada por Lijphart (2008) como parte integrante da definição da simetria, passa para a dimensão de congruência: os métodos de seleção – que antes eram

vistos como parte da caracterização do eixo simetria/ assimetria pois se relacionam com a questão da legitimidade democrática – passam a fazer parte dos dispositivos institucionais que fomentam a incongruência, devido ao fato de que a existência de membros não eleitos nos Senados, efetivamente, causa uma diferenciação de representação entre as câmaras.

Já os dispositivos institucionais referentes à simetria são: 1) prerrogativas legislativas dos Senados, 2) origem dos projetos de lei, 3) resolução de conflitos entre as câmaras, 4) instrumentos de controle do Executivo, 5) Participação em nomeações, 6) Divisão bicameral das tarefas de julgamento político. Todos esses elementos se referem à efetiva capacidade do legislativo de exercer suas duas principais funções: legislar e controlar os outros ramos do Estado. Então, o eixo simetria/assimetria está restrito aos poderes constitucionais que estão à disposição de ambas as câmaras.

Essa abordagem, a nosso ver, tem por vantagens 1) permitir uma classificação mais apurada da força dos sistemas bicamerais, e 2) não limitar a dimensão incongruência ao método de seleção dos corpos legislativos de cada câmara – se proporcional, majoritário ou misto. No que tange a questão da classificação dos sistemas bicamerais, essa desagregação das duas dimensões permite uma melhor avaliação dos sistemas bicamerais, inclusive, os autores formulam um índice de 24 pontos para cada uma das dimensões, onde 24 representaria a máxima simetria ou incongruência, 8 os valores de simetria e incongruência moderada e 0 a assimetria e a congruência[11].

Quadro 1.1 – Simetria e Incongruência na América latina

Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	México	Paraguai	Republica Dominicana	Uruguai
Simetria								
22	18	22	18	22	22	24	22	18
Incongruência								
15	8	16	16	8	11	6	6	9

Fonte: Llanos e Nolte (2003, pp. 69 e 73)

[11] No caso da simetria, cada um dos elementos pode ter uma pontuação de 4 (valores máximos), 0 (valor negativo), e 2 (valores medianos) nos casos das dispositivos 1, 2, 4 e 5. Já para a congruência, os valores máximos são de 2 para os dispositivos 1, 2, 3, 4, 6 e 7, sendo 1 o valor mediano e 0 o valor de congruência. Nos outros dispositivos (5 e 9), os valor máximo é 4, e o negativo é 0, podendo no caso do dispositivo 5, um sistema ter uma pontuação mediana de 2. Cabe destacar que, no trabalho de Llanos (2002) havia um décimo dispositivo que teria o valor máximo de 2 e mínimo de 0, porém, quando retirado esse dispositivo, os pontos dado a ele passam para a renovação parcial do Senado. Por esse motivo Bolívia, Colômbia, México, Paraguai, Republica Dominicana e Uruguai perdem dois pontos de simetria entre as análises de Llanos (2002) e Llanos e Nolte (2003). Isso não gera problema grave no índice pois a ordem dos países continua a mesma.

Como podemos ver, casos aparentemente muito semelhantes como os da América latina apresentam diferenças consideráveis quando desagregamos os eixos de simetria e incongruência. Por esse motivo, julgamos essa revisão feita por Llanos (2002) e Llanos e Nolte (2003) um importante instrumento para a análise e caracterização dos sistemas bicamerais, particularmente os da América Latina.

Por fim, a forma como os autores trabalham a dimensão de incongruência apresenta a vantagem de não reduzir essa dimensão apenas à questão da fórmula eleitoral. Ao agregar diversos elementos institucionais que reforçam a diferenciação entre as casas legislativas, essa abordagem permite melhor compreender as diferenças que surgem na composição e no comportamento dos legisladores de cada casa.

Em suma, a abordagem de Lijphart (2008) é bem difundida e permite uma boa compreensão dos modelos de democracia e das instituições que reforçam o caráter consensual ou majoritário de determinado arranjo. Não há nenhum impedimento para a aplicação de seus conceitos para o estudo dos países latino americanos, mas, em alguns casos, revisões devem ser feitas para produzir ganhos analíticos consideráveis.

Em seus estudos, Llanos (Llanos, 2002; Llanos e Nolte, 2003) propõem uma série de dispositivos institucionais do bicameralismo que fomentam a incongruência e a simetria entre as duas casas legislativas a partir das constituições dos países bicamerais do subcontinente em questão. As duas primeiras partes desse capítulo abordam esses dispositivos institucionais nos casos do Brasil, México e Argentina para, dessa maneira, caracterizar a possibilidade de atuação dos Senados no processo decisório de seus respectivos países. Feita essa descrição dos dispositivos institucionais em cada um dos países, a terceira seção desse capítulo passa para a análise do índice de incongruência e simetria dos três casos que são objetos dessa tese.

1.2.1 Primeira dimensão: Simetria/assimetria

Como vimos anteriormente, a dimensão de simetria está relacionada com a capacidade de intervenção das casas legislativas no processo decisório, sendo considerado simétrico o sistema bicameral onde ambas as câmaras gozam de igual, ou semelhante,

poder de intervenção e assimétrico onde uma das câmaras é privilegiada nesse processo. Nessa dimensão há seis dispositivos institucionais que reforçariam o caráter simétrico do bicameralismo, a dizer: 1) atribuições legislativas dos Senados (capacidade de iniciar, modificar e vetar qualquer legislação), 2) origem do projeto de lei, 3) resolução de desacordos, 4) participação em nomeações, 5) instrumentos de controle do Executivo, 6) divisão bicameral das tarefas de julgamento político (Llanos, 2002 p. 15). Como podemos perceber, esses seis dispositivos estão relacionados com as duas atividades prioritárias do Poder Legislativo, sendo que os três primeiros se relacionam com a capacidade de participação no processo de criação de leis, políticas públicas e ordenamentos jurídicos, e os três últimos com a capacidade de controle e fiscalização do Executivo.

Capacidade legislativa

A primeira variável se refere à capacidade dos Senados para participar do processo de elaboração de leis, isto é, se lhe é permitido modificar ou vetar qualquer legislação e se pode apresentar seus próprios projetos de lei, ou se o Senado tem essas capacidades restritas a algumas áreas temáticas, ou mesmo se ele não tem essa capacidade, ficando seu papel reduzido a atrasar a aprovação da legislação, isto é, se as decisões tomadas por ele podem ser revogadas facilmente pela câmara baixa. Nos três países que são objeto desse estudo os Senados contam com capacidade de intervenção no processo legislativo: em todos eles a iniciativa de lei é facultada tanto ao executivo quanto aos membros do legislativo, de ambas as casas[12]. Além disso, os projetos apresentados nos três países têm que necessariamente passar pelas duas câmaras legislativas. Resumindo, tanto os Senadores quanto os Deputados podem iniciar, modificar e vetar projetos de lei.

[12] No México além dos poderes Executivo e do Legislativo nacional, é facultada aos legislativos locais a possibilidade de iniciativa de leis. No Brasil, também é permitido ao Supremo Tribunal federal, aos Tribunais Superiores a iniciativa de lei. Também consta a possibilidade de iniciativa popular. Na Argentina, consta a possibilidade de iniciativa popular. Dos três casos em questão, o Brasil é o que apresenta um maior número de atores políticos com permissão constitucional para iniciar projetos de lei (5), enquanto que México e Argentina apresentam em suas constituições a permissão para apenas três atores. (Sáez, Montero, Lopéz, 2005)

Já o segundo dispositivo institucional se refere à origem indistinta dos projetos de lei, ou seja, se qualquer projeto pode ter origem em qualquer uma das casas, ou se ambas as casas são origem exclusiva de certos temas – caso em que a simetria seria reforçada –, ou se a câmara dos deputados é origem exclusiva de alguns temas – simetria moderada – ou, por fim, se a câmara baixa é origem de todos os projetos – caso onde o sistema bicameral é assimétrico (Llanos, 2002, p. 15).

Nesse dispositivo há diferenças entre os três casos, sendo que a Argentina apresentaria o maior grau de simetria, uma vez que certos temas são de origem exclusiva de ambas as câmaras. No Brasil os projetos de lei de iniciativa do Executivo, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores têm sua origem obrigatória pela Câmara dos Deputados e uma vez que a maioria dos projetos de lei aprovados no país são de iniciativa do Executivo[13] isso acaba por gerar certo desequilíbrio em favor da câmara baixa.

No caso mexicano, é faculdade exclusiva da câmara baixa examinar e aprovar as despesas orçamentárias, além de ser a origem de projetos de lei referentes a empréstimos, contribuições, recrutamento de tropas, receita e orçamento; enquanto cabe exclusivamente ao Senado apenas a origem exclusiva dos tratados internacionais; nos demais casos, cabe às duas câmaras a origem indistinta de qualquer projeto de lei. Na análise de Llanos (2002, p. 15-6), o México, juntamente com o Brasil, é classificado nesse dispositivo institucional como sendo de simetria moderada uma vez que "o contraste entre o que ingressa pelo Senado e aquilo que entra pela câmara baixa é muito grande".

Nesse aspecto podemos dizer que os Senados dos três países podem ser origem de projetos de lei que versam sobre vários assuntos. Entretanto, há diferenças entre esses sistemas bicamerais: na Argentina, tanto a câmara baixa como a alta podem ser origem dos projetos de lei, sendo que ambas as câmaras tem primazia em alguns temas. No Brasil, também não está definido nenhum tema que tenha iniciativa exclusiva na câmara baixa,

[13] No levantamento feito por Figueiredo e Limongi (1999, p. 50) o Executivo foi o responsável pela grande maioria das leis aprovadas entre os anos de 1989 e 1994: de um total de 1259, 997 são de iniciativa do Executivo (sendo que desse total, 745 foram medidas provisórias e leis orçamentárias, que são de iniciativa exclusiva do executivo). No levantamento feito por Pessanha (2003, p. 188) o executivo foi responsável por aproximadamente 77% das leis aprovadas no período que se estende de 1989 até 2001. Esses dados confirmam a grande importância que o Poder Executivo brasileiro tem na iniciativa de projetos de lei e a grande capacidade legislativa desse Poder.

porém o artigo 64 da constituição brasileira obriga que as leis de iniciativa do Executivo iniciem seu processo de tramitação pela Câmara dos Deputados, o que acaba por privilegiar o papel da câmara baixa, uma vez que o peso das medidas iniciadas pelo Executivo é alto e, por esse motivo, é pela câmara baixa que a maioria dos projetos de lei se inicia. O caso mexicano prevê a iniciativa exclusiva em cada uma das câmaras, mas somente a aprovação de tratados internacionais é facultada ao Senado, enquanto que a Câmara dos deputados tem um maior número de prerrogativas exclusivas. Por esses motivos, tanto o México quanto o Brasil apresentam moderada simetria nesse dispositivo institucional, ou seja, ambos contam com a participação do Senado na iniciativa de leis, mas há certa primazia da câmara baixa no que diz respeito à capacidade de iniciar projetos de lei.

Em suma, no que tange a capacidade legislativa – entendida como possibilidade de participar efetivamente no processo de criação e aprovação de leis – as segundas câmaras do Brasil, México e Argentina são fortes, uma vez que é necessário os projetos de lei passem por elas para serem efetivadas. Entretanto, a capacidade de iniciativa legislativa difere entre esses países, sendo que a Argentina apresenta uma maior capacidade de iniciativa se comparada com os outros dois casos, onde a câmara baixa acaba por ter primazia em um número maior de temas (México) ou se beneficia da entrada privilegiada de projetos de lei com origem em outros atores políticos externos ao Legislativo (Brasil).

Resolução de Conflitos

Se ambas as câmaras possuem semelhante poder para a aprovação de projetos de lei – como vimos no primeiro dispositivo institucional que fomenta a simetria, para serem aprovadas, as leis devem passar pelos Senados nos três países em questão – e sendo esses sistemas bicamerais incongruentes, a possibilidade de haver desacordos entre as câmaras é potencializada. Sendo assim, os mecanismos de resolução de conflitos ganham importância para a análise e classificação desses sistemas. Há diversos tipos de mecanismos de resolução de conflitos e alguns deles têm claro caráter bicameral, enquanto outros apresentam soluções unicamerais. Com dito anteriormente, Tsebelis e Money (1997) apresentam cinco formas utilizadas para a resolução de conflitos em sistemas bicamerais, a

dizer: 1) sistema de *navette*; 2) formação de comissão consultiva; 3) sessão conjunta; 4) decisão final por uma câmara; e 5) novas eleições. Passaremos agora a uma breve definição desses sistemas para, em seguida, apontarmos os mecanismos utilizados nos sistemas bicamerais da Argentina, Brasil e México.

O sistema de *navette* ou *shuttle* é o mais comum dos mecanismos de resolução de conflitos, pois dos 53 casos estudados por Tsebelis e Money (1997), 52 utilizavam o sistema de *navette* como forma principal de resolução de desacordos no processo legislativo entre as câmaras. Nesse sistema, um projeto de lei passa de uma casa a outra até que se chegue a um acordo ou até que se aplique alguma regra para deter esse trânsito (Tsebelis, 2009, p. 211). Nesse caso, o número de *rounds* (quantas vezes o mesmo projeto de lei pode ser discutido e votado em cada câmara) varia conforme a constituição de cada país. Esse é um sistema que fortalece o caráter bicameral da decisão legislativa, isto é, esse método é claramente de natureza bicameral uma vez que "ao requerer a aprovação da legislação por parte de cada câmara, as trataria em pé de igualdade" (Llanos, 2002, p. 5). Em outras palavras, nenhuma câmara é privilegiada. Entretanto, se não houver definição do número de rodadas ou outra forma de finalizar o trânsito dos projetos de lei entre as casas legislativas, o sistema pode tender a paralisia na tomada de decisões. Por esse motivo, diversos países definem um limite de rodadas ou outras formas de resolução, caso o conflito entre as casas se prolongue ou não se chegue a um acordo dentro do número de rodadas estipuladas[14]. Os outros métodos de resolução de conflitos tendem a ter um caráter unicameral e servem, geralmente, para complementar o sistema de *navette*.

Um exemplo de método de resolução de conflitos entre as câmaras que é utilizado para complementar o sistema de *navette* é a formação de comissões consultivas[15]. Quando essas comissões são chamadas, as duas casas legislativas indicam um número de membros

[14] Por exemplo, alguns países estipulam um número máximo de rodadas e, caso não se chegue a um acordo, se adota algum outro método de resolução do conflito: na França, Japão e Suécia é formada uma comissão consultiva; na Austrália é formada uma sessão conjunta para resolver o desacordo. Em casos como o Italiano e o Belga, o número de leituras de um projeto não é definido. (Llanos, 2002, p. 16; Tsebelis e Money 1997, pp.58-62; Tsebelis, 2009, p. 211).

[15] Em seu trabalho sobre bicameralismos na América latina, Llanos (2002), chama esse mecanismo de comissão mista.

para compô-la, sendo que o papel dessa comissão é tentar formar um compromisso ou chegar a um consenso.

Esse mecanismo pode preservar a simetria do sistema ou não, dependendo da proporcionalidade de membros indicados para compô-la, isto é, se a representação for proporcional ao tamanho das câmaras, a comissão consultiva ou mista será assimétrica, pois os Senados geralmente são menores que as câmaras baixas, ou seja, a segunda câmara sairá prejudicada nas votações, mas se o número de membros indicados por cada uma das casas for igual, o caráter simétrico será preservado, dado que a opinião de cada uma das casas legislativas terá igual peso numérico.

A comissão consultiva forma uma espécie de "mini-parlamento unicameral" (Tsebelis e Money, 1997, p. 63; Llanos, 2002, p. 6), muitas vezes sendo uma instância de discussão, deixando a decisão final para as câmaras legislativas (Llanos, 2002, p. 16). Muitos países adotam esse sistema em conjunção com o sistema de *navette*, este é, por exemplo, o caso da França, do Japão, do Canadá, Chile, Colômbia, e Rússia (Tsebelis e Money, 1997, p. 55).

A sessão conjunta também é frequentemente usada como forma de resolver os desacordos sobre legislação nos sistemas bicamerais. Esse método tem um claro caráter unicameral e, muitas vezes, privilegia a câmara baixa, uma vez que o tamanho desta é, na maioria dos casos, maior do que a Câmara alta, ou seja, ao se formar um grande parlamento – que juntaria em um único plenário tanto os membros da câmara baixa como os membros da câmara alta – a tendência é que o Senado acabe prejudicado pois se seu tamanho é significativamente menor, o peso de seu voto também o será. Esse é o caso uruguaio onde, caso a câmara de origem não aceite as modificações feitas pela câmara revisora, é convocada uma sessão conjunta e, nessa sessão, as decisões são tomadas mediante uma maioria qualificada de dois terços. Embora adote a exigência de maioria qualificada, o papel da câmara alta uruguaia nesse tipo de reunião conjunta do congresso continua prejudicado, uma vez que essa maioria de dois terços pode ser alcançada unicamente com os votos da câmara baixa: no Uruguai o Senado conta com 30 membros, enquanto que a Câmara dos Deputados tem 99, sendo assim, na reunião conjunta a maioria de dois terços é de 86 votos, número inferior ao total de membros da câmara baixa (Llanos, 2002, p. 17). O

exemplo uruguaio deixa claro que a reunião conjunta pode privilegiar uma câmara em detrimento da outra, o que enfraqueceria o caráter simétrico do bicameralismo em questão. Entretanto, há possibilidades de se preservar a simetria mesmo em reuniões conjuntas, como exemplo disso temos as sessões conjuntas utilizadas para matérias orçamentárias e apreciação de vetos presidenciais no Brasil, que preservam a simetria de poderes entre as câmaras uma vez que os votos de cada casa são computados separadamente. Falaremos desse caso mais adiante. Alguns exemplos de países que adotam a sessão conjunta são a Austrália, o Uruguai, Bolívia, Índia e Noruega (Tsebelis e Money, 1997; Llanos, 2002).

Outra forma de resolução de conflitos apresentada por Tsebelis e Money (1997) é a decisão por uma câmara, em alguns casos a câmara baixa e em outros a câmara iniciadora ou a revisora. Os casos onde a decisão final cabe sempre a primeira câmara claramente reforçariam um caráter assimétrico ao bicameralismo em questão, uma vez que privilegiariam uma câmara em detrimento da outra. O principal exemplo disso é o sistema britânico, mas esse poder de decisão final também pode ser visto na Áustria, República Tcheca e Polônia. Nos casos em que a câmara revisora ou a iniciadora tem o poder de decisão final, o caráter simétrico do sistema se mantém, uma vez que nesses casos é apenas a aplicação de um limite para o sistema de *navette*. Entretanto, é comum que a decisão final seja feita pela câmara de origem, ou seja, se privilegiaria a câmara que propôs o projeto. Nesse sentido esse mecanismo pode até produzir algum tipo de assimetria, mas essa assimetria não é extrema já que o caráter desse método é complementar ao sistema de *navette* (Llanos 2002, p. 6)

Por fim, a convocação de novas eleições é um método raro para a resolução de conflitos, sendo que apenas a Austrália, caso não seja possível um acordo, e a constituição da Iugoslávia de 1994 utilizariam a dissolução e convocação de novas eleições como forma de resolução de conflitos (Tsebelis e Money, 1997, p. 63). Esse método acaba por formar um novo corpo legislativo, mas não garantiria nenhuma forma de acordo entre as câmaras

Um ponto a se destacar é a diferença do trâmite bicameral quando se trata de questões financeiras: as formas de discussão e aprovação de leis orçamentárias diferem, sendo que, para essas leis, o sistema de *navette*, quando utilizado, é reduzido e o processo de revisão é limitado temporalmente. Para leis desse tipo, muitos países adotam a sessão

conjunta, ou a participação de uma única câmara, geralmente a câmara baixa, no processo legislativo (Tsebelis e Money, 1997, pp 63-8).

Quadro 1.2 – Sistema de *navette* e seus resultados: Argentina, México e Brasil

País	Câmara Revisora (CR)	Câmara de Origem (CO)	Sanção
Argentina	Rejeita[1]	-	Arquivo
	Mudanças (2/3 dos presentes)	Aceita as mudanças	Texto CR
	Mudanças (2/3 dos presentes)	Insiste (2/3 presentes)	Texto CO
	Mudanças (maioria absoluta dos presentes)	Aceita mudanças	Texto CR
	Mudanças (2/3 dos presentes)	Sem maioria pra insistir	Texto CR
	Mudanças (maioria absoluta dos presentes	Insiste (maioria absoluta dos presentes)	Texto CO
México	Rejeita em sua totalidade	Insiste no projeto, CR aceita	Texto CO
		Insiste no projeto, CR segue rejeitando	Arquivo
	Mudanças	Insiste no seu projeto, CR aceita	Texto CO
		Insiste no seu projeto, CR ratifica as mudanças	Ambas as câmaras concordam que siga o trâmite da parte não modificada
Brasil	Rejeita[1]	–	Arquivo
	Modifica	Aprova o texto com as modificações	Texto CR
		Insiste no texto original	Texto CO

Fonte: Elaborado a partir de Sáez, Montero, López (2005, p. 88, 89), Brasil (2009) e Backes (2008)
1. Caso haja rejeição de projeto por qualquer uma das casas, o projeto irá para o arquivo.

Em suma, há diferentes formas de resolução de conflito entre as câmaras, sendo que o sistema de *navette* é o que melhor satisfaz o caráter simétrico apontado como essencial para que um sistema bicameral seja considerado forte. Além disso, a decisão final por uma câmara, quando não definida qual delas (se a revisora ou iniciadora) também pode reforçar a simetria, uma vez que isso representaria apenas um final para o sistema de trânsito legislativo entre as câmaras. A sessão conjunta e a comissão consultiva (ou mista) podem ser vistas como formas de decisão unicamerais, uma vez que a primeira dá o poder de decisão final para um único corpo legislativo ampliado, que é composto pelos membros das

duas casas, mas pode acabar por privilegiar a câmara que originalmente possuir um maior número de membros (exemplo disso é o caso uruguaio, acima citado). Já a comissão consultiva, também representa uma forma de resolução unicameral pois forma um pequeno corpo legislativo escolhido pelas duas câmaras, muitas vezes respeitando a igualdade de representação (mas nem sempre). Já a dissolução e convocação de novas eleições são raras e limitadas a sistemas parlamentaristas, uma vez que uma das características dos sistemas presidencialistas é a existência do tempo fixo do mandato tanto para o Executivo quanto para os membros do Legislativo.

Feita essa consideração sobre as modalidades de resolução de conflitos, passaremos agora para a análise dos três casos que são objeto desse estudo. Para isso, dividiremos essa apresentação em dois momentos: primeiro trataremos das leis não-orçamentárias e, em um segundo momento buscaremos apresentar a interação entre as câmaras no que tange as leis orçamentárias.

Para as leis não-orçamentárias os três países utilizam o sistema de *navette*, entretanto, há variações na forma como se dá esse trânsido entre as casas. Os casos argentino e mexicano apresentam um sistema de *navette* mais puro, já o Brasil apresenta certo predomínio da câmara de origem.

Na Argentina, há duas possibilidades: primeiro se um projeto é rejeitado por uma das câmaras, ele vai para o arquivo, mas se ele sofrer emendas pela câmara revisora a opinião que prevalece dependerá da maioria conseguida, isto é, no caso argentino "um projeto de lei pode ter até três leituras em caso de desacordo, predominando a opinião da câmara de origem ou da câmara revisora segundo o tamanho da maioria que votou o projeto em cada câmara (maioria dos presentes ou dois terços dos presentes)" (Llanos, 2002, p. 16). Nesse caso, o caráter simétrico está fortalecido uma vez que nenhuma das câmaras tem o poder de decisão final. Esse poder depende da maioria que cada uma apresenta. Entretanto, caso a maioria conseguida na câmara de origem seja a mesma que a apresentada pela câmara revisora, prevalece a decisão da primeira.

Já no México, o processo de resolução de conflitos entre as câmaras varia conforme o parecer da câmara revisora, isto é, se ela rejeita o projeto totalmente ou se o modifica (emendas). No primeiro caso – rejeição total do projeto pela câmara revisora – há duas

possibilidades: se a câmara de origem insistir em seu projeto por maioria absoluta dos presentes e a câmara revisora acatar essa insistência, o texto apresentado pela câmara de origem é aprovado e continua seu trâmite (vai para a aprovação do presidente). A segunda possibilidade é que a câmara de origem insista no seu projeto (por maioria absoluta dos presentes) mas a câmara revisora continue rejeitando-o (também por maioria dos presentes), nesse caso o projeto é arquivado. Já quando a câmara revisora faz modificações no projeto, outras duas possibilidades se abrem: primeiro se a câmara de origem insistir no seu projeto e a câmara revisora acatar, o texto original vai para sanção presidencial, mas se a câmara de origem insistir e a câmara revisora ratificar suas alterações há a possibilidade de um acordo entre as câmaras para que se siga o trâmite da parte não modificada, ou seja, apenas os artigos onde houver comum acordo entre as casas legislativas seguem para a sanção do presidente. (Llanos, 2002, p. 16; Sáez, Montero, López, 2005, pp.84-6)

O caso mexicano também mantém um forte caráter simétrico, apesar de não importar o tamanho da maioria conseguida em cada câmara, ambas podem firmar e manter suas posições sobre os projetos de lei.

Assim como no caso Argentino, no Brasil um projeto de lei tem que ser aprovado pelas duas casas legislativas para ir pra sanção presidencial. Todavia, há duas outras possibilidades. Um projeto pode ser aprovado pela câmara iniciadora e vetado pela câmara revisora e, nesse caso, o projeto é arquivado, dando a palavra final para a casa legislativa revisora. Por outro lado, se o projeto aprovado pela câmara iniciadora for emendado pela câmara revisora, o projeto volta a ser discutido na primeira e a palavra final sobre ele recairá sobre essa câmara, ou seja, em casos onde o projeto é emendado, que tem a decisão final é a câmara iniciadora. Como podemos ver, nesse caso, não há predomínio de nenhuma das casas legislativas, uma vez que ambas, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado, detêm a prerrogativa de iniciar projetos de lei, ou seja, ambas podem ser tanto a casa iniciadora quanto a revisora, o que dá um caráter aleatório sobre a posição ocupada por cada casa legislativa. Sendo assim, o caráter simétrico de nosso sistema estaria preservado. Cabe destacar também que o número de leituras de um mesmo projeto não ultrapassa de três: 1ª câmara iniciadora, 2ª câmara revisora e 3ª novamente a câmara iniciadora, mas apenas se o projeto sofrer emendas pela câmara revisora.

Assim, Backes (2008, p. 69) afirma que a interpretação do artigo 65[16] da Constituição federal acaba por dar prevalência à casa iniciadora, nas palavras da autora

> A interpretação dada a esse artigo é que a Casa iniciadora tem o poder de manter o seu texto contra as emendas da casa revisora, em qualquer assunto. Assim, embora todas as leis passem necessariamente pelas duas Casas, pontos específicos podem se transformar em lei contra a vontade da casa revisora. Como ambas as casas têm igual iniciativa de lei, este critério resulta aleatório – prevalece a vontade da Casa que chegar primeiro, aquela que tomar a iniciativa. Não se deve esquecer, porém, que a casa revisora pode rejeitar o projeto

Entretanto, há um complicador nessa questão. Como dito anteriormente, o Executivo brasileiro é responsável por grande parte da produção legislativa nacional (Figueiredo e Limongi, 1999; Pessanha, 2003) e como toda a lei de iniciativa do Executivo tem, obrigatoriamente, que iniciar seu trâmite pela Câmara dos Deputados, esse caráter aleatório fica prejudicado. Já que a maioria dos projetos aprovados se inicia pela primeira câmara, o Senado acaba exercendo o papel de câmara revisora mais frequentemente. Isso tem por consequência que nos projetos do Executivo – que compõem a maioria dos projetos de lei aprovados no Brasil pós-1988 – a Câmara dos Deputados terá a palavra final, a não ser que o Senado os rejeite; se o emendar, a primeira câmara poderá considerar essas emendas ou aprovar o projeto não as levando em consideração. Em outras palavras, o poder de decisão final caberá mais frequentemente à Câmara Baixa.

Em suma, o sistema de *navette* aplicado no Brasil favorece o caráter aleatório do poder de decisão final sobre as leis, não privilegiando nenhuma das câmaras legislativas, mas sim o papel da Câmara iniciadora. Entretanto, o alto peso do Executivo na iniciativa de leis acaba por alterar esse caráter, privilegiando a Câmara dos Deputados, uma vez que é por essa câmara que os projetos do Executivo se iniciam. Apesar disso, não podemos esquecer que o papel privilegiado da Câmara iniciadora só se efetiva quando a casa revisora

[16] **Art. 65.** O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa Iniciadora. (Brasil, 2009, p. 60)

emenda o projeto. Caso o rejeite, a palavra final cabe a essa casa legislativa, ou seja, mesmo com a diminuição do caráter aleatório do sistema causada pelo poder de iniciativa do Executivo, o caráter simétrico do sistema se mantém, podendo ambas as câmaras finalizar os projetos de lei[17].

Quando se trata de temas financeiros ou orçamentários, o trâmite da legislação sofre alterações. Na Argentina a alteração é a diminuição do número de *rounds* para as leis financeiras e a iniciativa de legislação fiscal se dá pela câmara baixa, no mais o processo continua o mesmo (o texto aprovado depende da maioria alcançada em cada câmara). No México a introdução de legislação financeira também se dá pela câmara baixa, mas a decisão final sobre elas cabe 1) à Câmara dos deputados quando se trata do orçamento de despesas, e 2) ao Senado quando se trata de empréstimos ou impostos. Nesse quesito o caso brasileiro apresenta uma maior alteração no processo de tramite de matéria orçamentária, uma vez que o orçamento nesse país será votado em reunião conjunta do Congresso.

No Brasil, a matéria orçamentária é prerrogativa exclusiva do Executivo, ou seja, apenas ele pode iniciar a proposta de orçamento. Neste caso, o projeto não passaria por exame separado em cada uma das casas legislativas, ao contrário, forma-se uma comissão mista de senadores e deputados, que examina e emite parecer sobre a proposta orçamentária e esta passa para a votação em sessão conjunta do Congresso Nacional. Como dito anteriormente, a sessão conjunta pode ser vista como uma forma de resolução de conflito unicameral, uma vez a questão passa a ser discutida em um único plenário – composto pelos membros das duas casas legislativas. Além disso, devido à diferença no tamanho dos corpos legislativos, uma das Câmaras seria beneficiada caso fosse aplicada apenas a regra

[17] Segue esse tipo de trâmite no Brasil, além das leis ordinárias que tenham origem no Executivo e Legislativo, outras importantes leis: as medidas provisórias (MPs) e as emendas constitucionais. Antes da Emenda Constitucional 32/2001, as MPs seguiam direto para sessão conjunta do Congresso Nacional. A partir desse ano elas passaram a ter o trâmite semelhante as demais leis com origem no Executivo: seu inicio se dá na Câmara dos Deputados e o Senado faz o papel de câmara revisora. Um ponto a se destacar sobre o trâmite das MPs é que mesmo sua apreciação sendo feita em cada casa separadamente, o parecer inicial sobre elas é dado por uma comissão mista de senadores e deputados. Segundo Backes (2008), a mudança constitucional de 2001 significou um aumento da importância da Câmara dos Deputados, uma vez que quando era empregada a sessão conjunta o papel de ambas as câmaras era o mesmo. As diferenças no trâmite legislativo quando se trata de projetos de Emenda Constitucional são poucas: elas também seguem o sistema de *navette*, podendo ter origem tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, o que muda é o *quorum* necessário para a sua aprovação (3/5 de cada casa). Além disso, a promulgação das Emendas constitucionais se dá em sessão conjunta do Congresso, mas essa sessão é apenas para validar a emenda, não havendo discussão sobre elas.

de maioria – geralmente a câmara baixa é maior que a alta, o que a colocaria em vantagem. Entretanto, isso não ocorre no caso brasileiro. Segundo o Regimento Comum do Congresso Nacional (Brasil, 2007, pp.26-7), nas deliberações em sessão conjunta, os votos da Câmara dos Deputados e do Senado são sempre computados separadamente e, caso uma das casas vote contrariamente ao projeto, esse será considerado rejeitado, ou seja, mesmo em sessão conjunta, se mantém a igualdade e a separação de poderes entre as câmaras. Por causa desse dispositivo do Regimento Comum do Congresso, a sessão conjunta[18] acaba por possibilitar que ambas as câmaras possam ter igual capacidade de opinar sobre as questões em pauta.

Em se tratando dos métodos de resolução de conflitos, podemos afirmar que os três casos analisados apresentam um forte caráter simétrico, mas existem diferenças entre eles. A partir dos dispositivos constitucionais que regulam a interação entre as câmaras, é possível afirmar que a Argentina apresenta a maior simetria entre as suas duas casas legislativas. A aplicação do sistema de *navette* se dá plenamente: a resolução a que se chega varia de acordo com a maioria alcançada em cada uma das casas. Logo em seguida estaria o caso mexicano, onde não há privilégio de resolução para nenhuma das casas, e onde, mesmo não importando o tamanho das maiorias atingidas em cada casa, os dispositivos institucionais permitem que ambas possam manter suas opções sobre o projeto e, caso não se chegue a um acordo, há a possibilidade de as partes não modificadas irem para a sanção presidencial. O Brasil apresenta um caso mais problemático, uma vez que mesmo não privilegiando nenhuma das câmaras especificamente, o sistema de *navette* aplicado nesse país acaba por privilegiar o papel da câmara iniciadora. Somado a isso, temos o alto papel de iniciativa legislativa do Executivo e a disposição constitucional que obriga as leis que tenham origem nesse poder iniciarem seu trâmite pela câmara baixa, o que acaba por enfraquecer o caráter aleatório do sistema, fortalecendo o papel de câmara iniciadora da Câmara dos Deputados. Cabe ainda destacar que tanto no Brasil, quanto na Argentina, se um projeto de lei for rejeitado totalmente por uma das câmaras, ele segue para o arquivo. Nesse caso, se a câmara revisora rejeita o projeto a câmara de origem não poderá opinar ou

[18] Também se utiliza a sessão conjunta no Brasil para a inauguração da sessão legislativa, a posse do presidente e vice-presidente, promulgação das emendas constitucionais, delegação ao presidente da república de poderes para legislar e apreciação de veto presidencial.

insistir nele, o mesmo não ocorrendo no México, onde essa possibilidade existe, mas se o impasse perdurar, o texto segue ao arquivo.

Poderes de Controle

Outra importante função dos legislativos é o controle do Executivo e de outros órgãos de Estado. Segundo Sáez, Montero e López (2005, p. 135), "o controle é uma das funções clássicas dos parlamentos e constitui a origem dos órgãos legislativos liberais", isto é, na origem do poder legislativo está a pretensão de controle do monarca absoluto por parte dos representantes da burguesia. Essa atividade de controle se cristalizou no decorrer dos séculos e "os desenhos institucionais hão situado os parlamentos como lugares legítimos para exercer a fiscalização das atividades do governo" (Sáez, Montero e López, 2005, p 135).

As atividades de controle podem variar de acordo com sua finalidade: o controle jurídico se limitaria à exigência de responsabilidade e a sanção de atividades, sendo que seus principais instrumentos são a moção de censura e a votação de confiança, já o controle político pode ser visto como uma categoria mais ampla, que englobaria toda a atividade de fiscalização sobre os órgãos de poder. A utilização de instrumentos de controle político "implica uma consequência, independentemente de que se produza uma decisão final. Seu resultado é mostrar que se está levando a cabo uma fiscalização do poder que pode gerar obstáculos e desgastar ao Executivo" (Sáez, Montero, López, 2005, p. 138). Os três últimos dispositivos institucionais que fomentam a simetria dos sistemas bicamerais apontados por Llanos (2002; Llanos e Nolte, 2003) se referem à capacidade de controle e ao julgamento de autoridades.

Uma importante forma de controle exercida pelos parlamentes é a participação destes na nomeação de altos cargos. Em sistemas parlamentaristas essa capacidade de indicação de membros do governo e de outros órgãos do Estado por parte do legislativo é geralmente maior do que nos sistemas presidencialistas. Isso se deve ao fato de que nos primeiros a formação do gabinete depende da confiança do parlamento, ou seja, sem o voto de confiança de uma casa legislativa, não se forma o governo. Entretanto, não podemos

desconsiderar a participação dos parlamentos na nomeação para cargos, tanto do Executivo quanto do Judiciário e de outros órgãos de Estado mesmo nos sistemas presidencialistas.

Na América Latina há quatro modalidades de participação do Congresso em nomeações: 1) o Executivo nomeia alguns cargos, mas necessita do consentimento do legislativo para fazê-lo; 2) o Executivo nomeia os cargos públicos, porém estes são eleitos de listas propostas pelo Parlamento; 3) o parlamento, ou uma de suas casas, nomeia livremente os funcionários; e 4) o parlamento é quem elege os funcionários, mas o faz a partir de listas propostas por outros organismos, inclusive o Executivo (Sáez, Montero, López, 2005, p. 142). Dentro dessas quatro possibilidades está claro que a capacidade de controle político pelo legislativo é maior nos casos em que o parlamento nomeia os funcionários, tanto no caso em que ele escolhe livremente, quanto no caso em que selecionam através de uma lista. Nos casos em que é o executivo o responsável pela nomeação, o controle parlamentar pode ser exercido de maneira mais fraca, mas isso "não significa que seja inexistente já que o parlamento pode exercê-lo, seja dando seu consentimento à nomeação, ou apresentando as listas" (Sáez, Montero, López, 2005, p. 143)

Dessas quatro possibilidades existentes na América Latina, duas estão presentes nos casos estudados: na Argentina, México e para alguns cargos no Brasil, o Executivo nomeia, mas precisa passar pela aprovação do legislativo, e no Brasil há também alguns cargos escolhidos livremente pelo Parlamento: esse é o caso dos membros do Conselho da República[19]. Esse conselho é um órgão de consulta do presidente, e é composto pelo vice-presidente, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, os líderes da maioria e minoria de cada casa do legislativo, o ministro da Justiça e seis cidadãos brasileiros natos, sendo dois nomeados pelo presidente, dois pela câmara dos Deputados e dois pelo Senado. (Brasil, 2009, p. 69).

Dois temas relacionados com a participação na nomeação de funcionários têm impacto sobre a capacidade de controle parlamentar e a simetria entre as câmaras. Primeiro é o tipo de cargo em que o parlamento participa da nomeação. O mais comum nos casos

[19] Segundo a Constituição Brasileira, compete ao conselho da República: 1) pronunciar-se sobre a intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio; 2) pronunciar-se sobre questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas

latino americanos é que "não exista nenhuma interação com o Parlamento quando o presidente designa os membros que tenham trabalhos de governo" (Sáez, Montero, López, 2005, p. 143), ou seja, não há participação dos parlamentares na escolha de ministros de governo, cabendo essa prerrogativa exclusivamente aos presidentes. Entretanto, é comum a existência da exigência de aprovação do parlamento para cargos do Judiciário, militares, bancos centrais e outras agências de Estado. O quadro 1.3 sintetiza a participação do legislativo na nomeação de funcionários do Estado no Brasil, México e Argentina.

Quadro 1.3 – Participação do Legislativo em Nomeações

País	Câmara legislativa	Executivo nomeia (necessita do acordo do legislativo)	Nomeação livre
Argentina	Senado	1) Magistrados das Cortes supremas 2) Juízes dos tribunais federais inferiores 3) Embaixadores, ministros plenipotenciários e encarregados de negócios 4) Graus de oficiais superiores das forças armadas	
Brasil	Câmara dos Deputados		Dois membros do Conselho da República
	Senado	1) Magistrados 2) Ministros dos Tribunais de Contas 3) Governador de território 4) Presidente e diretores do Banco Central 5) Procurador Geral da República 6) Chefes de Missão diplomática 7) agências reguladoras	Dois membros do Conselho da República
México	Senado	1) Procurador geral 2) Ministros 3) Agentes diplomáticos 4) Cônsules gerais 5) Funcionários Superiores da Fazenda 6) Coronéis e demais chefes superiores do exército 7) Ministros da Corte suprema de Justiça, Tribunal eleitoral, conselho Judiciário Federal, Comissão nacional dos direitos humanos 8) Banco central 9) governadores e chefe do Distrito federal em caso de emergência	

Fonte: Elaborado a partir de Sáez, Montero, López (2005, pp. 170-175), Llanos (2002, pp.24-25) e Fuchs e Hägele (2002)

O segundo ponto relevante sobre a participação legislativa nas nomeações em países bicamerais é qual casa participa de cada nomeação. Importante ressaltar que nos três casos em questão há uma forte presença dos Senados nas nomeações, raramente a Câmara dos Deputados tem participação nessa modalidade de controle político. No caso da Argentina e do México, apenas a câmara alta participa de nomeações. No Brasil predomina a participação do Senado, ficando a Câmara dos deputados com uma participação ínfima: a nomeação de dois membros para o Conselho da República.

Como podemos ver a partir do quadro 1.3, os Legislativos mexicano e brasileiro gozam de maior participação em nomeações que o argentino. No caso mexicano, o Senado tem a capacidade de aprovar os nomes indicados pelo Presidente em diversos ramos do Estado, tanto no Executivo, quanto do Judiciário, Exército e agências politicamente importantes como o Banco Central. No Brasil o Senado também tem considerável capacidade de participação em nomeações, principalmente para o Judiciário, mas também nas agências reguladoras.

Mesmo apresentando uma menor capacidade de participação em nomeações, o Senado argentino também participa das nomeações para o Judiciário e para os militares, ou seja, esse poder de participação na nomeação de funcionários não pode ser desconsiderado nesse país, mesmo sendo inferior aos outros dois casos aqui analisados. Importante destacar também que nos três casos os Senados participam na nomeação de diplomatas, tornando essa casa legislativa um importante fórum para a discussão de assuntos referentes à política externa desses países.

Por fim, no que tange a nomeações, vemos que há uma "assimetria" em favor das câmaras altas, uma vez que a participação da câmara baixa é nula (caso do México e Argentina) ou muito pouca (caso do Brasil, onde a Câmara dos Deputados só participa da nomeação de dois membros do Conselho da república).

Em suma, os Senados dos três países apresentam considerável poder de nomeação, sendo que nos casos brasileiro e mexicano a capacidade de nomeação é alta, perpassando diversos cargos em vários ramos do Estado. Na Argentina esse poder é menor, uma vez que sua capacidade de interferir em nomeações se dá principalmente no Judiciário e no braço militar. Além disso, a capacidade de nomeações de diplomatas e outros agentes ligados a

política exterior acaba por tornar os Senados desses países um *locus* privilegiado na formulação e efetivação da política externa.

Além dessa participação em nomeações, há outras modalidades de controle parlamentar. Sáez, Montero e López (2005) apontam 10 outros instrumentos de controle que os Parlamentos da América Latina possuem. O primeiro desses instrumentos é o próprio processo legislativo, uma vez que a participação de grupos parlamentares na elaboração e aprovação de leis, convalidação de decretos do Executivo, e da insistência frente ao veto presidencial a uma lei aprovada pelo Congresso, garantiriam o controle parlamentar das atividades do governo. Claro está que quanto maior for o grau de concentração de poderes no executivo menor será a possibilidade do Legislativo exercer plenamente sua função de controle através do processo legislativo. Outro instrumento de controle que os parlamentos desse subcontinente e, em geral, a maioria dos parlamentos em países democráticos detém é o controle orçamentário, nesse caso o Parlamento é "responsável por aprovar, autorizar e sancionar o gasto dos recursos públicos" (Sáez, Montero e López, 2005, p. 139) e desta maneira é o responsável por fiscalizar os gastos governamentais, além de aprovar a destinação de recursos para as diversas áreas do governo e para as políticas públicas. Esses dois instrumentos de controle são altamente disseminados nos parlamentos de países democráticos e se referem ao próprio trâmite legislativo, isto é, é parte de função legislativa mais ampla. Em contrapartida, os outros instrumentos de controle que pontuaremos a seguir se referem exclusivamente a essa atividade.

Uma forma direta de controle sobre o governo é o comparecimento de membros do Executivo ao Congresso. Esse pode se dar tanto por petição do próprio parlamento quanto por iniciativa própria. Seu principal objetivo é obter ou oferecer informação. Em todos os países da América Latina está contemplado o comparecimento de ministros e, em alguns casos, outros membros do governo ao Parlamento, tanto em plenário quanto em suas comissões. No Brasil qualquer deputado, senador ou comissão das duas casas pode convocar ministros e outros titulares de órgãos diretamente vinculados à presidência para prestarem pessoalmente informações sobre assunto previamente estipulado. Os ocupantes desses cargos também podem comparecer frente ao plenário ou qualquer comissão das duas

casas legislativas por iniciativa própria. No México, Secretários de Estado, Procurador geral, chefes de departamentos administrativos, diretores e administradores de organismos federais descentralizados também podem ser convocados a comparecer no Legislativo para oferecer informes. Na Argentina o mesmo ocorre para ministros, secretários de Estado e chefe de gabinete de ministros. Além disso, o chefe de gabinete de ministros tem a obrigação constitucional de comparecer pelo menos uma vez por mês alternativamente em cada uma das casas do Congresso para informar sobre o progresso do governo (Sáez, Montero e López, 2005, p. 144).

Um importante instrumento de controle político é a capacidade de criação de comissões de investigação. A criação dessas comissões "responde a interesses variados como obter informação para o trabalho legislativo, controlar o funcionamento da administração, informar ao público ou controlar o comportamento de membros do governo" (Sáez, Montero e López, 2005, p. 139). A criação de comissões de investigação está presente nos três países que são objeto desse estudo e, além disso, a possibilidade de criação desse tipo de comissão cabe tanto ao Senado quanto à Câmara dos Deputados, isto é, se mantém a simetria nessa função de controle parlamentar sobre o governo e a administração[20].

A exigência de informe presidencial também é uma forma de controle presente nos três casos estudados. Esses informes são anuais e servem para o presidente informar sobre o estado do país e as ações empreendidas durante o ano (Sáez, Montero e López, 2005, p. 149). Apesar de esse instrumento estar presente nos três países, há diferenças no conteúdo desse informe e quem deve comparecer. Na Argentina, o presidente, o Chefe de gabinete e os ministros devem apresentar esse informe frente o parlamento, mas não se requer o pronunciamento do Congresso e são posteriores, ou seja, tratam de informar sobre o que já foi executado. Nesse caso o informe tem como objetivo apenas o recolhimento de informações para o processo legislativo. No Brasil, o presidente também tem que comparecer no Congresso para prestar informes anuais sobre o plano de governo e a execução deste, sendo que o primeiro é apresentado antes de ser posto em prática e o

[20] Cabe destacar que "no Brasil as comissões de investigação de ambas as Câmaras têm poderes de investigação próprios de autoridades judiciais e suas conclusões são dirigidas ao Ministério público para que se promova a responsabilidade civil ou penal dos infratores (Sáez, Montero e López, 2005, p. 148)

segundo é posterior. Como na Argentina, também não há exigência de pronunciamento do Congresso, ou seja, também se limita a oferecer informações para o processo legislativo. No México, o Presidente, os Secretários e os Chefes de departamento também têm comparecimento obrigatório no Legislativo para prestar informes. Nesse caso, apenas os informes do presidente são anteriores e necessitam do pronunciamento do Congresso. Segundo Sáez, Montero e López (2005, p. 149-50), "no México o Presidente da República assiste à abertura das sessões do Parlamento onde lê um discurso ao qual o Presidente do Congresso contesta em termos gerais". Novamente, os informes anuais do presidente e outros membros do governo têm como principal função o recolhimento de informações para o processo legislativo.

Outros dois instrumentos de controle que os Parlamentos podem possuir são o voto de confiança e a censura. Esses instrumentos estão presentes principalmente em países parlamentaristas, mas também aparecem em alguns casos de presidencialismo da América Latina. O voto de confiança só está presente no Uruguai e Peru. No primeiro caso, o Presidente tem que escolher para formar o ministério cidadãos que contem com apoio parlamentar para permanecer no cargo. Já no Peru o presidente do conselho de ministros e os ministros têm que comparecer ao legislativo que, depois de discutir, vota e informa o resultado dessa votação ao Presidente. Se o congresso votar contra o conselho ele estará desfeito. A diferença entre os dois casos é que no Peru a votação dada no parlamento é vinculante, o que não ocorre no Uruguai, ou seja, nesse país "a última palavra sobre a substituição de seus ministros é do presidente. Além disso, é importante ressaltar que como mecanismo de controle, em ambos os casos a decisão de iniciar o voto de confiança é a iniciativa do poder Executivo e não do Legislativo" (Sáez, Montero e López, 2005, p. 153).

As moções de censura aparecem em treze países da América Latina e podem ser motivadas por diversos critérios. Dos três casos que são objeto desse estudo, apenas a Argentina apresenta a possibilidade de o parlamento apresentar uma moção de censura contra os membros do ministério. Essa moção necessita da maioria absoluta dos membros da câmara que a propôs, sendo que essa iniciativa é prerrogativa de ambas as câmaras do congresso nacional. A aprovação de uma moção de censura exige que as duas casas legislativas a aprove, o que torna mais complicada a aplicação desse tipo de moção. Além

disso, esse tipo de moção está limitado ao chefe de gabinete de ministros (Llanos, 2002, p. 18)

Os três últimos instrumentos de controle também têm como principal função o fornecimento de informações para o processo legislativo: a solicitação de documentos e informes, perguntas e interpelações. Esses dispositivos se encontram à disposição dos legislativos dos três países que são objeto desse estudo. Além disso, também estão à disposição das duas câmaras legislativas.

Como podemos notar, há vários instrumentos de controle parlamentar sobre as atividades de governo. Os parlamentos do Brasil, México e Argentina apresentam considerável capacidade de controle, sendo que a Argentina apresenta o maior número de instrumentos de controle. Cabe destacar que o mais importante para esse trabalho é que esses instrumentos estão distribuídos em pé de igualdade entre as duas casas do legislativo, ou seja, ambas gozam da mesma capacidade de controlar o Executivo.

Tarefas de julgamento político

Um último dispositivo que fomenta a incongruência também está relacionado à função de controle exercida pelo legislativo: o julgamento político. O que nos interessa sobre esse tema é o papel que cada câmara desempenha nesse controle e sobre quem ele pode ser exercido.

No que tange aos cargos que podem ser alvo de julgamento político há uma grande variação entre os três casos. No Brasil, apenas o Presidente, Vice Presidente, e Ministros podem ser acusados pelo legislativo. Na Argentina, além do presidente e do vice, também podem ser acusados o chefe de gabinete de ministros e os membros da corte suprema. Em contrapartida, no México há uma lista ampla de ocupantes de cargos que podem ser acusados e julgados pelo parlamento, a dizer: presidente, ministros da suprema corte de justiça, conselheiros do judiciário federal, secretários de despacho, chefes de departamento administrativo, chefe do governo do distrito federal, procurador geral, procurador geral de justiça do distrito federal, magistrados, conselheiros do judiciário, conselheiros eleitorais, secretário executivo do Instituto Federal Eleitoral, Magistrados do Tribunal eleitoral e

diretores gerais. Como podemos ver, a amplitude dos cargos varia, sendo que no Brasil está limitado a cargos do executivo, enquanto que nos dois outros países o Legislativo também tem poderes para julgar membros do Judiciário, cabendo ao México apresentar maior amplitude de cargos que podem ser alvo de julgamentos.

O que motiva o início desse processo de julgamento político também varia conforme o país: na Argentina, os ocupantes dos cargos em questão podem ser julgados por delitos no exercício de suas carreiras, mau desempenho e crimes comuns; no Brasil só podem ser julgados por delitos de responsabilidade e delitos comuns; já no México os delitos apontados como possíveis causas para abertura de processo no legislativo são a traição à pátria, delitos graves de ordem comum, violações graves à constituição e às leis e manejo indevido de fundos públicos.

Como os três países em questão são bicamerais, o mais importante sobre as tarefas de julgamento político está na sua divisão entre as casas do legislativo. Nos três países a responsável pela acusação é a câmara baixa, sendo que na Argentina e no Brasil se exige uma maioria qualificada de dois terços dos deputados, enquanto que no México a exigência se limita a maioria absoluta dos presentes (Sáez, Montero e López, 2005, pp.175-9); mas a tarefa de julgamento cabe à câmara alta, sendo exigidos dois terços dos membros desta casa para se chegar a um resultado nos três países em questão. No caso brasileiro quando um ocupante de cargo no executivo é acusado pela Câmara dos deputados por causa de delitos comuns, o julgamento cabe ao Supremo Tribunal Federal, ficando o Senado responsável apenas pelo julgamento em casos de crimes de responsabilidade.

Caso o julgamento condene o indiciado, os resultados são destituição, incapacidade para ocupar cargos públicos e possíveis sanções judiciais ou penais tanto na Argentina quanto no Brasil e no México.

Em suma, a capacidade de julgamento político nos três sistemas bicamerais respeita a simetria entre as duas casas legislativas. Apesar de não terem iguais tarefas, elas dividem o processo, sendo que a acusação cabe exclusivamente à Câmara dos Deputados e o julgamento ao Senado. Nesse sentido, ambas participam desta forma de controle e responsabilização do Executivo.

1.2.2 Elementos institucionais que reforçam a incongruência

A noção de incongruência está principalmente relacionada com a justificativa de representação diferenciada nas duas câmaras legislativas. A questão da representação é central para os sistemas bicamerais uma vez que a principal vantagem apontada para a adoção de duas câmaras é a possibilidade de se articular duas formas distintas de representação (Tocqueville, 2001, Petterson e Mughan, 1999, Uhr, 2008). Nesse sentido, o bicameralismo permite articular a representação da população sob o princípio democrático de "um cidadão, um voto" em uma das câmaras legislativas ao mesmo tempo em que possibilita outra base de representação na outra câmara, seja ela baseada em classes ou funções sociais ou na questão territorial. Nos casos do Brasil, Argentina e México, a representação populacional é garantida pela Câmara Baixa, enquanto que cabe a Câmara Alta a representação dos entes federados[21]. Assim, seguindo o princípio adotado pelos Estados Unidos, os três países utilizam os Senados como casa de representação dos estados – ou províncias –, enquanto que a Câmara dos Deputados segue o princípio da representação populacional. Em suma, nesses três casos, a principal justificativa para a existência de uma segunda casa legislativa é a representação territorial. Essa diferença no princípio de representação presente em cada casa está ligada também à visão de garantia de um melhor sistema de pesos e contrapesos no processo legislativo, fomentando uma maior proteção para a representação de interesses minoritários ou de grupos diferenciados. Mariana Llanos (2002) aponta 10 dispositivos institucionais do bicameralismo que fomentam a incongruência entre as Câmaras. Esses dispositivos podem ser agrupados em cinco conjuntos de variáveis: 1) Sistema eleitoral, 2) tamanho das câmaras, 3) requisitos para ser membro de cada uma das casas legislativa, 4) duração dos mandatos e 5) Renovação dos corpos legislativo. Faremos agora uma apresentação desses dispositivos e como eles se apresentam nos casos do Brasil, Argentina e México, para podermos captar o grau de incongruência desses três casos.

[21] A questão representação nas duas câmaras e a sobrerrepresentação distrital nas casas legislativas será tratada na primeira parte do capítulo 2 dessa tese.

Sistema eleitoral

A representação de interesses provinciais e minoritários na Câmara Alta está intimamente ligada à justificativa da existência de uma segunda casa legislativa: a representação de distintos interesses em cada câmara. Esse traço se encontra em diversos bicameralismos: na Inglaterra o sistema bicameral foi adotado para garantir a representação dos interesses de distintas classes (nobres e comuns); nos Estados Unidos a segunda câmara serve para dar representação igual para os estados membros da federação; na Bélgica o bicameralismo é utilizado para a proteção dos interesses minoritários dos grupos linguísticos. Nos casos da Argentina, do Brasil e do México esse traço também se encontra presente. Assim como nos Estados Unidos, os Senados desses países têm como função a representação igualitária dos entes federados – províncias ou estados – enquanto a Câmara dos Deputados busca uma representação da população.

Tanto a Argentina quanto o Brasil e o México adotam distritos e fórmulas eleitorais distintas para a escolha dos membros de cada casa legislativa, isto é, mesmo sendo eleitos diretamente, Senadores e Deputados são escolhidos a partir de fórmulas eleitorais diferentes. Essa diferenciação de fórmulas e/ou de distritos eleitorais reforçaria a possibilidade de diferenciação nos corpos legislativos de cada casa, uma vez que na seleção de seus membros, cada uma obedeceria a princípios eleitorais diferentes, ou mesmo teria uma representação territorial diferenciada. Por esse motivo, se espera que esse dispositivo aumente a diferença entre os grupos políticos presentes em cada uma das câmaras legislativas. Claro está que a distinção dos distritos eleitorais terá maior impacto em países que apresentem forte clivagem regional.

Nos três países que são objeto desse estudo, as Câmaras Altas não buscam representar nenhuma categoria de cidadãos (nem grupos étnicos ou linguísticos, nem classes ou grupos sociais específicos). A diferença na representação está na fórmula eleitoral utilizada para a formação dos distintos corpos legislativos. Na Argentina a Câmara Baixa é formada a partir da eleição em 24 circunscrições plurinominais e a Câmara Alta é formada por três senadores eleitos por província mais a Capital Federal – sendo que duas cadeiras vão para o partido mais votado e uma para a primeira minoria. Nesse caso

coincidem os distritos eleitorais: para ambas as casas são as províncias, mas a fórmula eleitoral é diferenciada. O caso brasileiro é semelhante ao argentino: a Câmara dos Deputados é formada a partir da eleição em 27 circunscrições plurinominais e o Senado é composto por três Senadores por estado e pelo distrito federal. A diferença entre esses dois países está em outros elementos do sistema eleitoral: na Argentina a lista partidária para os deputados é fechada e duas cadeiras do senado vão para o partido mais votado e uma para a primeira minoria; já no Brasil, a lista é aberta e a escolha dos senadores se dá por maioria relativa. O México apresenta, em comparação com os outros dois países, um sistema eleitoral diferenciado: a Câmara baixa é eleita por 300 circunscrições uninominais e cinco circunscrições plurinominais, sendo que a segunda elegerá 200 deputados pelo princípio da representação proporcional e os outros 300 deputados serão eleitos a partir do princípio da maioria relativa. Já o Senado é composto por 3 senadores por estado, sendo dois para o partido mais votado e um para a primeira minoria; além disso, no Senado Mexicano há também 32 cadeiras para eleitos em uma única circunscrição nacional que serão ocupadas segundo o princípio da representação proporcional. No caso mexicano, os distritos onde serão eleitos os membros de cada uma das câmaras diferem e, mesmo a fórmula eleitoral sendo semelhante – em ambos os casos, temos uma representação distrital mista, com parte do corpo legislativo sendo eleito por maioria simples e outra parte por sistema de distritos plurinominais com representação proporcional – há fortes traços que reforçariam a incongruência desse caso: mesmo ambas as câmaras sendo formadas por sistema distrital misto, a escolha dos Senadores leva em consideração a primeira minoria, enquanto que os distritos uninominais da câmara baixa acaba por não abrir espaço para as minorias, fato que pode ser corrigido a partir das 200 cadeiras escolhidas nos cinco distritos plurinominais. Em suma, podemos considerar que nos três casos analisados há distinção na fórmula eleitoral, o que possibilita que as duas câmaras desses três países apresentem formações de maiorias diferentes em cada uma delas.

Esses dois primeiros traços estão intimamente ligados a uma questão central do bicameralismo: a acomodação de diferentes interesses em cada casa legislativa. Entretanto esse não é o único objetivo apontado para a adoção de um sistema bicameral, havendo

também a questão da estabilidade e da melhora da qualidade da produção legislativa. Os outros traços institucionais estão ligados a esses objetivos.

Um traço apontado por Llanos (2002), mas que não se apresenta nos países em questão é o da representação de não eleitos (hereditários ou designados) na Câmara Alta. Claro está que a existência de membros não eleitos em uma das Câmaras aumentaria a incongruência entre elas. Entretanto, a questão da legitimidade dessa Câmara ficaria prejudicada. Segundo Anastasia, Melo e Santos (2004, p. 96), a presença na Câmara Alta "de membros não eleitos pelos cidadãos afeta negativamente a representatividade da ordem". Como nenhum dos casos que fazem parte desse estudo possui membros não eleitos em seus Senados, não nos deteremos a essa questão.

O mesmo vale para o quarto dispositivo institucional: eleições indiretas para Senadores. Segundo *O Federalista* (Hamilton, Madison e Jay, 2003, p. 375), a escolha de se formar o Senado por eleição indireta tem "a vantagem indisputável de favorecer a escolha mais ilustrada e dá, ao mesmo tempo, aos Estados uma influência sobre a formação do governo Federal", ou seja, a escolha dos senadores pelas assembleias legislativas estaduais ou pelos governos subnacionais teria a vantagem de reforçar os laços entre os dois níveis de governo, além de possibilitar uma designação mais seleta para o Senado (Llanos, 2002, p. 5). A Argentina adotava a forma de eleição indireta para os senadores – que eram escolhidos pelas assembleias legislativas provinciais – até a Reforma Constitucional de 1994, mas a partir desse momento foi estipulada a eleição direta também para os Senadores desse país, ou seja, atualmente os três países estudados formam suas Câmaras Altas a partir de eleições diretas. A exigência de eleições diretas para o Senado acaba por reforçar a legitimidade dessa casa legislativa, o que tem como resultado uma maior liberdade para a participação dessa instituição no sistema de pesos e contrapesos de seu regime institucional. Além disso, a eleição direta para a câmara alta também proporcionaria um maior controle dos senadores por parte da população.

Quadro 1.4 – Sistemas eleitorais paras as casas legislativas: Argentina, Brasil e México

País	Câmara	Sistema eleitoral	Circunscrições eleitorais
Argentina	Alta	Majoritário: 2 cadeiras para o partido mais votado e 1 para a primeira minoria	3 por província mais a capital federal (24 circunscrições)
	Baixa	Representação proporcional em circunscrições médias	24 plurinominais
Brasil	Alta	Majoritário: maioria relativa	3 por estado mais distrito federal (27 circunscrições)
	Baixa	Representação proporcional em circunscrições grandes	27 plurinominais
México	Alta	Majoritário nos estados, proporcional na circunscrição nacional	3 por estado mais distrito federal (32 circunscrições) e 32 cadeiras em uma única circunscrição eleitoral
	Baixa	Segmentado	300 uninominais; 5 plurinominais

Fonte: elaborado a partir de Llanos (2002, p. 22), Payne, Zovatto, Flóres, Zavala (2003, p. 108)

Importante destacar que nas últimas décadas ocorreram algumas modificações nos sistemas eleitorais para as câmaras altas da Argentina e México. Na Argentina, além da eleição para senadores passar a ser direta, a mesma reforma de 1994 também diminuiu o tamanho do mandato dos senadores de nove para seis anos e aumentou o número de cadeiras de duas para três por província e distrito federal. No decorrer da década de 1990, o México realizou uma série de reformas eleitorais, sendo que duas tiveram a fórmula eleitoral utilizada para o Senado como alvo: primeiro, em 1993, aumentou o número de senadores dos estados de dois para quatro, três anos depois se diminuiu esse número para três e se criou uma circunscrição nacional de 32 membros eleitos por fórmula proporcional. Essas reformas teriam por resultado um fortalecimento da representatividade dos Senados desses dois países (Payne, Zovatto, Flórez, Zavala, 2003, p. 130-1). O quadro 1.4 apresenta uma sistematização do sistema eleitoral para ambas as câmaras nos três países analisado

No que se refere ao sistema eleitoral utilizado nos três países, podemos ver que há um forte elemento de incongruência. Fórmulas eleitorais e distritos diferenciados estão presentes nesses casos, o que possibilita a formação de diferentes maiorias em cada câmara, que, por sua vez, pode reforçar o papel dos Senados no sistema de pesos e contrapesos desses países. Além disso, a inexistência de membros não eleitos – sejam hereditários ou

indicados –, ou eleitos indiretamente, nos Senados também reforça a representatividade dessas casas legislativas no processo político e sua legitimidade frente à opinião pública.

Tamanho dos corpos legislativos

Outro traço institucional é a diferença no tamanho dos corpos legislativos de cada casa, sendo que a segunda casa tem um tamanho menor: segundo Reynoso (2010, p.113), a diferença média mundial entre o tamanho das câmaras baixas sobre as câmaras altas é de 2,84, isto é, "as câmaras baixas são 2,84 vezes maiores que as altas; algo assim como o triplo do tamanho". Por serem menores, os Senados possibilitariam uma maior comunicação interpartidária e evitariam as paixões repentinas e violentas das assembléias numerosas (Llanos, 2002, p.5). Desta maneira, os senados possibilitariam uma melhora na qualidade da produção legislativa ao corrigir os erros e possibilitar uma melhor discussão dos projetos de lei apresentados. Como podemos notar, esse dispositivo institucional está ligado à noção de redundância ou salvaguarda que serve de justificativa para a existência de uma segunda câmara legislativa.

Além disso, a diferença no tamanho entre as Câmaras também tem impacto sobre a questão da informação e especialização dos deputados e senadores. Nesse caso, as câmaras maiores possibilitariam uma maior e melhor informação a um custo menor e com mais rapidez que a câmara menor, uma vez que "cada membro da câmara menor terá que cobrir uma proporção maior do espaço de políticas públicas, em comparação com cada membro da câmara maior" (Reynoso, 2010, p. 114). Em suma, "quanto maior seja a razão ou relação aritmética entre as câmaras, mais vantagens estratégicas terá a câmara de maior tamanho, devido a sua facilidade média para obter especialização e informação a um menor custo por membro" (Reynoso, 2010, p. 14). Entretanto, o poder relativo de cada representante diminui conforme o tamanho do corpo legislativo a que pertence.

A presença desse dispositivo institucional é forte nos três casos estudados: na Argentina a Câmara dos Deputados é composta por 257 membros e o Senado por 72; no Brasil são 513 deputados e 81 senadores; e o México conta com 500 deputados e 128 senadores. Nos três casos o senado equivale a menos de um terço da Câmara dos

Deputados, sendo que essa diferença é maior no Brasil (6,33) seguido pelo México (3,90) e Argentina (3,57). Todos os casos se mostram acima da média mundial (2,84).

Requisitos para ser Senador.

Esse conjunto de dispositivos institucionais também está ligado à questão da estabilidade e melhoria de qualidade da produção legislativa. Nesse caso, o Senado é visto como uma casa composta por membros mais qualificados ou com carreiras políticas mais avançadas. Por esse motivo, os dispositivos contidos nessa variável se referem à diferença na idade mínima para ser Senador e outros requisitos, que podem tanto estar ligados a cidadania, escolaridade, renda, experiência prévia e etc.

Da exigência de uma idade mínima maior para ser senador, resultaria um Senado composto por legisladores com opiniões mais formadas e que se encontrariam em um estágio mais avançado na sua carreira política em relação aos deputados. No caso Argentino, a idade mínima para ser Senador é de 30 anos e para deputado 25; no Brasil esses números são de 35 e 21 anos; e no México de 25 e 21 anos. Em todos os casos há diferença na idade mínima e a exigência é maior para os Senadores.

A maior diferença é a do Brasil: 14 anos, quase três vezes maior que a Argentina que é de apenas cinco anos. O México, que é o que apresenta a menor diferença, exige quatro anos a mais para ser Senador, ou seja, uma diferença de um ano para o caso da Argentina. Nos casos de sistemas bicamerais da América Latina, o Brasil só apresenta uma diferença menor que a do Chile: 19 anos (21 para deputado e 40 para senador). É essa diferença na idade mínima para ser Senador que leva essa casa a ser associada a um *Conselho de anciãos*, mas isso não significa que os senados sejam realmente compostos por membros mais velhos, isto é, uma idade mínima diferente não significa que a diferença de idade entre as duas casas legislativas sejam automaticamente relevantes[22].

[22] Para um estudo sobre a composição social, inclusive etária, dos Senados da América do Sul ver Llanos e Sánchez (2008), nesse estudo os autores mostram que a diferença na média de idade da Câmara e do Senado na Argentina é de menos de um ano: 51,7 para a primeira e 52,2 para a segunda. No Brasil essa diferença é maior, mas não chega a cinco anos: 51,3 para os deputados e 56,1 para os senadores.

Além da diferença na idade mínima, algumas constituições também estipulam outros requisitos diferenciados para ser Senador, ou seja, os critérios de seleção de senadores envolvem algum outro requisito além da diferença de idade como, por exemplo, maior tempo de cidadania, alguma limitação de renda ou escolaridade. Dos três casos que compõem esse estudo, apenas a Argentina apresenta essas diferenças: segundo os artigos 48 e 55 da Constituição Argentina de 1994, para ser deputado é necessário ter quatro anos de cidadania, enquanto para senador é preciso ter seis anos, ambos em caso de cidadãos naturalizados. Além disso, é necessário ter uma renda anual de dois mil pesos fortes para ser Senador, não existindo nenhuma restrição desse tipo para o caso dos deputados (Fuchs e Hägele, 2002, p. 5). Essa exigência pecuniária aparece na Constituição argentina de 1853 e foi mantida mesmo depois da reforma constitucional de 1994, "cabe pensar, então, que os constitucionalistas argentinos de hoje seguem concebendo aos senadores como uma elite, definida também em função dos seus ingressos" (Llanos, 2002, p. 13).

Quadro 1.5 – Requisitos para ser membro do legislativo: Argentina, Brasil e México

País	Câmara	Idade	Cidadania	Residência na província	Filiado a partido político	Registro eleitoral	Renda
Argentina	Alta	30	6	2	Não	Não	2000 pesos fortes
	Baixa	25	4	2	Não	Não	Não
Brasil	Alta	35	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
	Baixa	21	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
México	Alta	25	Nascimento	6 meses	Não	Sim	Não
	Baixa	21	Nascimento	6 meses	Não	Sim	Não

Fonte: Base de dados Legislatina (http://americo.usal.es/oir/legislatina/requisitos.htm) e Llanos (2002)

Como podemos ver no quadro acima, os requisitos para ser deputado ou Senador no Brasil e México são exatamente os mesmos, com exceção da diferença de idade. As exigências na Argentina são um pouco mais rigorosas, exigindo maior tempo de cidadania e uma receita mínima para ser Senador, não tendo nenhuma restrição desse tipo para a

Câmara dos deputados. Nesse caso, a Argentina apresenta um dispositivo institucional de fomento a incongruência que não está presente nos outros dois países

Duração dos Mandatos

Outro elemento importante no fomento da incongruência dos sistemas bicamerais é a duração dos mandatos, geralmente maiores para os Senados. Um período maior de mandato para os Senadores tem por finalidade desenvolver perícia, acumular experiência, criar maior independência de opinião dos senadores frente ao partido – uma vez que eles não teriam que enfrentar reeleições tão seguidas – e fornecer estabilidade (Llanos, 2002, p.5). Dito isso, esse oitavo dispositivo institucional – mandato maior para os senadores – está intimamente ligado ao objetivo de fomento da estabilidade e da melhoria da qualidade da produção legislativa: um maior mandato garantiria aos senadores maior experiência e conhecimento do processo político e uma maior estabilidade para se tomar decisões. Além disso, a duração diferente dos mandatos diminuiria a possibilidade de se formar a mesma maioria circunstancial nas duas Câmaras, o que reforça o papel estabilizador desse dispositivo institucional.

Somado a isso, temos que a duração de mandatos diferentes gera pressões eleitorais díspares entre os membros da Câmara dos Deputados e do Senado, que se traduzem em incentivos comportamentais diferentes: com mandatos mais longos, os Senadores teriam maiores incentivos para se engajarem em políticas de médio e longo prazo, enquanto que os deputados, por terem mandatos mais curtos, estariam mais propensos a considerar as demandas conjunturais imediatas do eleitorado (Reynoso, 2010, p. 115).

A diferença na duração do mandato está presente nos três sistemas bicamerais estudados. Na Argentina o mandato dos senadores é de seis anos, enquanto o dos deputados é de quatro anos. No Brasil e no México o mandato dos Senadores é o dobro do dos deputados: quatro e oito anos no primeiro caso e seis e três no segundo. Por esse motivo, podemos dizer que o impacto desse dispositivo institucional é maior nos dois últimos países e menor na Argentina, onde a diferença no tamanho dos mandatos é menor. Cabe destacar que antes da Reforma Constitucional de 1994 a duração do mandato do Senador era de

nove anos e o de deputado já era de quatro anos, ou seja, a referida reforma diminuiu o impacto desse dispositivo institucional, mas não o anulou, uma vez que a duração do mandato continua sendo maior para os senadores. Sendo assim, podemos afirmar que no Brasil e México a presença desse dispositivo é forte, enquanto que na Argentina é de intensidade moderada. Mesmo assim, a presença desse dispositivo nos três países pode reforçar a tendência de uma maior diferenciação na composição e no comportamento dos corpos legislativos desses países.

Renovação das Câmaras

Assim como o dispositivo institucional anterior, o nono dispositivo de fomento a incongruência também garantiria um reforço para a estabilidade: a renovação parcial da Câmara Alta. Essa renovação parcial também dificultaria a formação de maiorias conjunturais ou circunstanciais iguais nas duas Câmaras, pois a composição do Senado se daria em mais de um momento eleitoral. Nesse sentido, "em um sistema com renovação parcial, o congresso se encontra blindado contra as mudanças repentinas e conjunturais das maiorias eleitorais" (Reynoso, 2010, p. 117). Nesse quesito, o México se diferencia dos outros dois países: a renovação do Senado é total e a cada seis anos. No Brasil e na Argentina a renovação é parcial. No primeiro país, o Senado se renova em um terço e dois terços a cada quatro anos. Por sua vez, na Argentina a renovação se dá em um terço a cada dois anos. Além disso, os dois países diferem em outra questão: no Brasil a renovação da Câmara dos deputados é total – assim como no México, sendo que no caso brasileiro ocorre a cada quatro anos e no mexicano a cada três – enquanto que na Argentina a Câmara Baixa sofre uma renovação parcial: metade a cada dois anos. Em suma, no caso brasileiro e no argentino esse traço institucional está presente e garantiria um reforço na questão da estabilidade na produção legislativa, mas esse traço não se apresenta no México.

Por fim, o último dispositivo institucional a ser pontuado é a eleição não coincidente para ambas as Câmaras. Uma eleição é coincidente quando se elege uma única legislatura e esta se divide em dois corpos legislativos depois da eleição (Llanos, 2002, p. 13). São poucos os casos onde isso acontece: apenas a Islândia e a Noruega formariam seus

legislativos dessa maneira: na Islândia, a segunda câmara é formada por um terço dos representantes eleitos e na Noruega por um quarto. Segundo Sartori (1996, p.195), os casos desses dois países não passam de "uma modificação interna do unicameralismo" e Lijphart (2008, p. 240) classifica esses dois casos como sendo de *uma câmara e meia* e em trabalho posterior Llanos e Nolte (2003) desconsideram esse dispositivo institucional.

Em suma, apesar de existirem alguns sistemas bicamerais que adotam uma única eleição para a formação de seus dois corpos legislativos, esse dispositivo institucional pode ser desconsiderado como parte da caracterização dos elementos que reforçam a incongruência entre as Casas Legislativas devido a sua raridade e ao caráter não bicameral dos sistemas que adotam as eleições coincidentes. Nos países que fazem parte desse trabalho, há eleições não coincidentes, ou seja, cada uma das casas legislativas é formada em uma eleição própria, o que significa que cada uma das casas legislativas conta com uma via própria de legitimação, isto é, o processo de seleção de seus membros se dá de maneira eleitoral própria.

1.3 O bicameralismo intraparlamentar na Argentina, Brasil e México

Até aqui foi apresentada a definição dos dispositivos institucionais que fomentam a simetria e a incongruência dos sistemas bicamerais dos três países analisados, focando a definição do bicameralismo intraparlamentar do Brasil México e Argentina. Para tanto, buscamos descrever como cada um desses dispositivos se apresenta nesses países. Partindo da definição dos 15 dispositivos institucionais apresentados por Llanos e Nolte (2003), tentamos mostrar como os três países objeto desse estudo organizam a interação entre suas duas câmaras nos eixos de simetria e incongruência. Em suma, foi apresentada uma caracterização dos poderes constitucionais das câmaras legislativas e as normas de seleção de seus membros.

Nesse primeiro momento não buscamos a aplicação do índice de simetria e incongruência apresentado por Llanos (2002) e Llanos e Nolte (2003), pois nos parece ser produtivo detalhar as diferenças entre os países em cada um dos dispositivos institucionais referentes a esses dois eixos, uma vez que a criação de um índice pode muito bem disfarçar

a variedade institucional apresentada pelos casos, ao homogeneizar e dar pontuação igual a dispositivos institucionais diferentes.

Todavia, consideramos que a utilização desse índice pode esclarecer pontos sobre esses dois eixos nos países selecionados. Portanto, a vantagem da utilização deste índice é possibilitar um parâmetro de comparação claro e objetivo sobre esses dois eixos. Por esse motivo, o quadro 1.6 a seguir apresenta a pontuação dos três países nesses dois eixos. Mesmo assim, é necessário ressaltar que embora com pontuação igual em alguns dispositivos institucionais, há diferenças entre os casos, diferenças estas descritas anteriormente nesse capítulo.

Quadro 1.6 – Índice de simetria e incongruência: Argentina, Brasil e México[23]

	Argentina	Brasil	México
Incongruência			
1 Sistema eleitoral			
1a Distritos e Fórmulas eleitorais (2-1-0)	2	2	2
1b Representação de Grupos minoritários (2-1-0)	0	0	0
1c Senadores não eleitos (2-1-0)	0	0	0
1d Eleições indiretas (2-0)	0	0	0
2 Tamanho das câmaras (4-2-0)	4	4	4
3 Qualificações para ser membro da câmara alta			
3a Idade mínima para ser senador (2-1-0)	1	2	1
3b Outras qualificações para ser Senador (2-0)	2	0	0
4 Duração do mandato (4-2-0)	2	4	4
5 Renovação das câmaras (4-0)	4	4	0
Total (24-8-0)	**15**	**16**	**11**
Simetria			
6 Prerrogativas legislativas das câmaras altas (4-2-0)	4	4	4
7 Origem do processo legislativo (4-2-0)	2	2	2
8 Método de resolução de desacordos (4-0)	4	4	4
9 Instrumentos de controle do Executivo (4-2-0)	4	4	4
10 Participação dos Senados em nomeações (4-2-0)	4	4	4
11 Divisão das tarefas de julgamento político (4-0)	4	4	4
Total (24-8-0)	**22**	**22**	**22**

Fonte: Llanos e Nolte (2002, p.69 e 73)

Ao se analisar a pontuação dos três países no quadro 1.6 vê-se que, no que tange à simetria, todos atingem quase a pontuação máxima, só perdendo pontos quanto à origem do

[23] Entre parênteses estão os valores máximos, intermediários (quando existem) e mínimos de cada um dos dispositivos institucionais.

processo legislativo. Nos três casos a câmara baixa é origem privilegiada de projetos de leis, seja por iniciativa exclusiva ou por decisão constitucional de que os projetos originados em outros poderes se iniciem exclusivamente por elas. Entre os sistemas bicamerais da América latina, Argentina, Brasil e México só ficam atrás do Paraguai no eixo de simetria, consequentemente, estão entre os mais simétricos dessa região.

Já na incongruência, a situação é um pouco diferenciada: temos o Brasil como o mais incongruente entre os casos, seguido da Argentina, que tem apenas um ponto a menos, e do México. O Brasil mostra-se um dos países com sistema bicameral mais incongruente na América Latina, ocupando a primeira posição juntamente com o Chile. A Argentina ocuparia a terceira posição, atrás apenas desses dois casos. Apesar de ter uma pontuação significativamente menor (11 pontos), o México ocupa a quarta posição.

Assim, Argentina, Brasil e México estão posicionados no campo de forte incongruência e simetria. Portanto, no que tange aos dispositivos institucionais referentes a esses dois eixos, pode-se afirmar que são bicameralismos fortes, em outras palavras, na relação entre as câmaras legislativas – o que chamamos de bicameralismo intraparlamentar – os poderes constitucionais de ambas as câmaras são semelhantes e a forma de seleção de seus membros difere significativamente.

Em suma, as duas partes anteriores desse capítulo apresentaram uma descrição da normatização que rege a relação entre as câmaras, ou seja, definiram o bicameralismo intraparlamentar, buscando pontuar as diferenças existentes entre os três casos em cada um dos dispositivos institucionais aqui expostos. Desta maneira foi possível perceber que a construção de um índice de simetria e incongruência acaba por atenuar os diferentes traços institucionais de cada um desses dispositivos em cada um dos casos estudados. Assim, a aplicação direta desse índice nos parece não dar conta de mostrar a diversidade institucional dos bicameralismos em questão.

Apesar desse papel de homogeneização dessa diversidade, esse índice é uma ferramenta útil para se comparar e classificar os sistemas bicamerais em fortes, intermediários e fracos. Todavia, não se pode apenas utilizar esse índice sem considerar que as diferenças existentes em cada um desses dispositivos, mesmo quando recebem a mesma pontuação, pode ter diferentes impactos sobre o funcionamento do bicameralismo. Exemplo

disso é a questão da resolução de desacordos: os três países possuem a pontuação máxima nesse item, entretanto a diferença entre eles é significativa. Os três países adotam o sistema de *navette* na tramitação legislativa, porém as diferenças nesses sistemas são grandes: no Brasil, há um claro predomínio da câmara de origem, enquanto que na Argentina, a câmara que dará a palavra final sobre o projeto – se a de origem ou a revisora – varia conforme a maioria formada em cada uma delas; já no México há a possibilidade da câmara revisora insistir no seu projeto (emendas) mesmo se elas forem rejeitadas pela câmara de origem, além da possibilidade de se enviar para a sanção somente as partes não modificadas do projeto. Não pretendemos entrar em detalhes aqui sobre as diferenças existentes entre os casos, já que isso foi feito na seção 1.2 deste capítulo. Em suma, a utilização direta desse índice – sem uma prévia descrição detalhada de como os diversos dispositivos institucionais se apresentam em cada caso nacional – pode levar a uma ideia errônea sobre os casos. Porém, isso não significa abandonar a construção do índice, considerando que este tem a vantagem de possibilitar um parâmetro de comparação mais claro e objetivo. .

Considerações finais

Levando em consideração os quinze dispositivos institucionais que fomentam a simetria e a incongruência formulados por Llanos (Llanos 2002, Llanos e Nolte, 2003), vemos que os três países em questão apresentam um alto grau de simetria e incongruência, sendo que a Argentina apresenta o maior grau de simetria, mas seguida de muito perto pelo Brasil e México. Já no que tange à incongruência, temos o Brasil como o país que apresenta o maior índice, seguido da Argentina e depois o México[24]. Isto posto, pode-se considerar que, levando-se em conta os dispositivos constitucionais presentes nesses três países, os

[24] Numa escala que vai de 24 (máxima incongruência) a 0 (congruência), sendo 8 o valor de incongruência mediana, o Brasil atinge um índice de 16 pontos, a Argentina 15 e o México 13 (Llanos, 2002, p. 12). Como podemos ver, os três casos apresentam um alto índice de incongruência, inclusive, quando se compara o caso dos Estados Unidos, país que tem um sistema bicameral que é considerado um dos mais fortes do mundo, vemos que os índices do Brasil e Argentina estão bem próximos aos da nação norte-americana – cujo índice é de 17. Algo semelhante ocorre com o índice de simetria criado pelos autores, onde os três países alcançam 22 pontos, enquanto os EUA apresentam 24. (Llanos e Nolte, 2003, p. 72-74)

sistemas bicamerais da Argentina, Brasil e México podem ser caracterizados como fortes, estando inclusive entre os mais fortes da América Latina.

Então, se tratando do bicameralismo intraparlamentar, estamos frente a três países onde os Senados têm grande capacidade de atuação no processo decisório, inclusive, se aproximando, ou mesmo igualando, a capacidade da câmara baixa. Além disso, no que tange a formação dos dois corpos legislativos, os três países apresentam características que possibilitam a existência de diferente representação em cada câmara. Em suma, os bicameralismos do México, Brasil e Argentina correspondem – pelo menos no que tange aos dispositivos institucionais relacionados à simetria e incongruência – às justificativas para a existência de uma segunda casa legislativa: ambas as câmaras têm importante papel na tomada de decisões e são formadas de formas diferenciadas.

Entretanto, ao se olhar a participação dos Senados do Brasil, México e Argentina na produção legislativa, nota-se uma grande diferenciação entre eles: o senado Argentino se mostra mais propositivo que os outros – a média de projetos apresentados por senadores na Argentina é mais que o dobro da apresentada pelo Brasil –, a câmara alta mexicana mostra maior taxa de sucesso em suas propostas – 22,2 contra 3,5 da argentina e 4,7 da brasileira –, a participação dos senadores no total da produção legislativa da cada país também varia, sendo maior no México (28,5%) que na Argentina (21%) e no Brasil (19,9%).

Essas variações não podem ser explicadas nem através do índice de simetria e incongruência – uma vez que nesses índices os três países possuem pontuações iguais ou muito próximas – nem pelas diferenças descritas na segunda parte desse capítulo. Por esse motivo, essa tese parte da premissa de que a organização do legislativo nacional em duas casas não é um traço institucional isolado: o funcionamento do bicameralismo é influenciado por outros elementos do regime institucional desses países. Assim, para uma melhor compreensão da capacidade de participação no processo decisório – tanto na criação, aprovação ou veto legislativo, quanto no controle de autoridades – das câmaras altas é necessário analisar outros elementos que compõem o sistema político desses países.
Assim, o bicameralismo intraparlamentar não é o suficiente para se avaliar a capacidade de participação dos Senados e o impacto do bicameralismo na política nacional já que que essa instituição não se encontra isolada de outros conjuntos institucionais que compõem o

regime político desses países. A definição desses eixos – simetria e incongruência – e de seus respectivos dispositivos institucionais é apenas a primeira parte da análise dos sistemas bicamerais, necessitando ser complementada pela análise dos outros conjuntos institucionais que compõem o regime político dos países em questão

Capítulo 2: Federalismo, centralização, descentralização e representação territorial

Este capítulo trata da questão da descentralização do federalismo e do espaço da representação territorial nos sistemas bicamerais do Brasil, Argentina e México. O objetivo aqui é buscar apontar o papel desempenhado por esse federalismo na política parlamentar, isto é, a capacidade de influência dos líderes subnacionais sobre os parlamentares. Para tanto, será feita a análise da descentralização – fiscal e política – desses federalismos. Somado a isso, também será analisada a questão da sobrerrepresentação distrital nesses países. Assim, se notará o papel que a descentralização territorial da política tem sobre esses bicameralismo. Como se verá no decorrer do capítulo, a organização federativa desses três países não aponta na direção de que o eixo central na condução da política no nível federal seja territorial.

Segundo Anderson (2009, p. 19-20), as características que distinguem o federalismo de outras formas de Estado são: 1) mínimo de dois níveis de governo, 2) uma constituição escrita, 3) competências legislativas e autonomia genuína aos níveis de governo inscritos na constituição, 4) representação das unidades subnacionais em instituições do governo central (bicameralismo com a câmara alta sendo formada pela representação das unidades subnacionais), 5) tribunais para resolver conflitos constitucionais entre os níveis de governo, e 6) conjunto de processos e instituições para facilitar/conduzir as relações entre governos.

Assim, federalismo pode ser definido como uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo definidas constitucionalmente, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais sejam independentes nas suas esferas próprias de ação. Nesse sentido, uma organização federativa implica uma dupla divisão do poder: de um lado, a divisão entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, de outro, a divisão entre o governo central e as unidades subnacionais (Costa, 2004, p. 174).

Além disso, como foi definida em *O Federalista* (Hamilton, Madison e Jay, 2003) e reforçada por Tocqueville (2001), a adoção do federalismo busca articular duas formas de

representação política: por um lado, a representação popular expressa na câmara dos representantes, que obedece a fórmula democrática de "um cidadão um voto", enquanto que a representação das unidades territoriais estaria assegurada na câmara alta, onde cada unidade subnacional obtém uma representação igualitária, independente de seu tamanho populacional, ou seja, o federalismo pressupõe uma representação dual. Em suma, "a principal premissa normativa do federalismo é que o sistema, ao descentralizar o poder e a autoridade, promove equilíbrio entre os níveis de governo e incorpora a representação de diferentes interesses territoriais no legislativo nacional" (Souza, 2010, p. 342).

Posto isso, a ideia básica do federalismo é a dispersão territorial do poder político, o que impediria que "toda a ação pública e legislativa esteja sob a responsabilidade de um distante governo central e de uma única câmara legislativa" (Souza, 2010, p. 342). Seguindo esse princípio, o federalismo pode ser visto como uma forma de fragmentação do poder, o que o tornaria relacionado com o modelo de democracia consensual proposto por Lijphart (2008), ou mesmo como uma forma de organização do Estado que inclui novos atores com poderes de veto na tomada de decisões (Tsebelis, 2009).

A organização federativa afeta a política das seguintes maneiras: 1) estabelece limites *de jure* para o escopo de ação governamental; 2) aumenta o número de pontos de veto no sistema político; 3) cria múltiplas arenas para a organização e mobilização política; 4) geralmente expande o escopo de representação territorial sobre representação da população (representação do "estado" ou "província" antes que do número de pessoas); 5) distribui poder entre regiões e atores políticos baseados regionalmente; e 6) afeta a circulação de recursos materiais (fiscais ou econômicos) entre populações que vivem na união federal (Gibson, 2004: 9).

O federalismo tem como característica reduzir o aspecto de soma zero do sistema presidencial. A crítica mais comum aos sistemas presidencialistas é que as eleições presidenciais acabam por se tornarem centrais no processo político e que, como essas eleições só permitem um único vencedor, elas acabariam por diminuir os incentivos para a adesão dos grupos minoritários às regras democráticas, já que, ao perderem as eleições, esses grupos não teriam espaços de poder. O federalismo abrandaria esse suposto efeito das eleições presidenciais. Segundo Jones (1997: 280) essa redução se deve a dois aspectos

relacionados: o federalismo 1) providencia para a oposição importantes áreas de autonomia e poder local, dando incentivos para que ela apoie o sistema democrático; e 2) a distribuição de poder institucional entre governo nacional e provincial significa que todas as províncias representam elementos de controle sobre o poder presidencial.

Os três países que são objeto desse estudo são federais: todos possuem pelo menos dois níveis de governos com áreas de atuação e autonomia próprias incluídas nas suas constituições. Entretanto, a capacidade de atuação dos governadores na política nacional e as relações entre governo central e governos subnacionais não são iguais entre eles. Nesse sentido temos o México com um federalismo centralizado, enquanto o Brasil e Argentina apresentam um federalismo descentralizado, mas com alguns traços importantes de centralização.

Esse capítulo busca apresentar um quadro sobre a questão da sobrerrepresentação distrital (SRD) nos legislativos dos três países, para apresentar os tipos de representação política adotada por esses sistemas bicamerais. Em um segundo momento será apresentada uma caracterização das relações intergovernamentais nos três países, apontando alguns elementos que possam indicar se há ou não algum tipo de influência dos governadores dos estados ou províncias sobre o comportamento parlamentar.

Esses dois elementos são importantes pois indicam o impacto da questão territorial sobre o legislativo nacional. Se a distribuição de recursos e a capacidade de influência dos governadores subnacionais forem altas, é esperado que a questão territorial tenha forte impacto sobre os legisladores e que a câmara alta cumpra o papel de coordenação entre os interesses das unidades subnacionais e os do governo central, fortalecendo o caráter territorial da representação. Em contrapartida, se o federalismo tiver alto nível de centralização na esfera federal, outro elemento do regime institucional terá maior impacto sobre o comportamento dos legisladores, seja o próprio Executivo federal e seus poderes de agenda, seja o sistema partidário.

Ao se falar de sobrerrepresentação distrital, buscamos apontar o caráter diferenciado da representação em ambas as câmaras a partir do princípio representativo utilizado na escolha dos seus membros; em outras palavras, se o mesmo princípio de representação – tanto populacional quanto territorial – estiver presente em ambas as câmaras há um forte

elemento que pode enfraquecer a incongruência apontada pelos dispositivos institucionais, sendo que o oposto também é o esperado. Assim, esses dois elementos podem nos indicar o papel da distribuição territorial do poder sobre o comportamento do legislativo nacional e possíveis diferenças desse comportamento entre as câmaras, o que pode reforçar o papel das câmaras altas no processo decisório desses países.

2.1 Federalismo e Bicameralismo na América Latina: a sobrerrepresentação distrital.

A questão da sobrerrepresentação distrital está ligada ao princípio de representação utilizado na escolha dos representantes políticos, no caso específico desta pesquisa, dos membros do legislativo. A discussão sobre representação ligada ao parlamento é longa, sendo seus primeiro usos datados no século XVII (Pitkin, 2006). Urbinati (2006) aponta três teorias da representação, a dizer: jurídica, institucional e política. Essas três perspectivas "pressupõem concepções específicas de soberania política e, consequentemente, relações entre estado e sociedade específicas" (idem, p.197). Dessas três perspectivas, a jurídica e a institucional estão intimamente conectadas. Ambas se baseiam em uma "analogia entre Estado e Pessoa e em uma concepção voluntarista de soberania" (idem), além de serem expressas em linguagem formalista. A perspectiva jurídica trata a representação como um contrato privado, como concessão de autoridade, delegação (instruções vinculativas) e alienação (incumbência ilimitada). Somado a isso, esse modelo "configura a relação entre representado e representante conforme linhas de uma lógica individualista e não-política, na medida em que supõem que os eleitores julgam as qualidades pessoais dos candidatos, ao invés de suas ideias políticas e projetos" (idem, p.198). A teoria institucional da representação, assim como a jurídica, assume que o "Estado (e a representação como seu mecanismo produtivo e reprodutivo) deve transcender a sociedade de modo que se assegure o Estado de Direito, e que as pessoas devem encobrir suas identidades sociais e concretas para tornar os mandatários agentes imparciais de decisão" (idem, p. 200). Já a terceira teoria apontado por Urbinati (2006) difere das anteriores pois concebe a representação dinamicamente, como uma forma de existência

política criada pelos próprios atores. Assim, "a representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos de circularidade entre instituições e a sociedade, e não é condicionada à deliberação e decisão na assembleia" (idem, p. 201). Assim, a representação "aqui significa agir no interesse dos representados, de uma maneira responsiva a eles" (Pitkin, 1972, p. 209).

Partindo da premissa de que o que conecta a representação e a democracia é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos, Manin, Przeworski e Stokes (2006) apontam dois pontos de vista existentes sobre a representação, a representação por mandato e a representação por prestação de contas. Segundo os autores, a concepção de representação por mandato é muito difundida e tratado como se fosse um axioma entre acadêmicos, jornalistas e cidadãos. Grosso modo essa concepção pode ser simplificada da seguinte forma:

> nas eleições, partidos ou candidatos se apresentam para os eleitores, informam-nos sobre suas intenções sobre políticas públicas. Especificamente, eles dizem aos eleitores serão adotadas, com qual proposito, e com quais consequências. Umas vez eleitos, os candidatos vitoriosos escolhem as políticas, não necessariamente as mesmas que anunciaram. Tendo observado os resultados das políticas adotadas, os eleitores votam novamente (idem, p. 108)

Para os autores (idem), a representação por mandato ocorre sob condições de tripla natureza, a dizer: 1) quando os interesses dos políticos e dos eleitores coincidem, 2) quando os políticos estão motivados pelo desejo de serem reeleitos e acreditam que os eleitores vão reelegê-los se eles realizarem políticas definidas durante a campanha e 3) quando os políticos estão preocupados com a credibilidade de suas futuras promessas. A necessidade dessas condições apontam para a debilidade do mecanismo de mandato, uma vez que sem essas condições, os políticos podem ter incentivos para se desviar das propostas de campanhas.

A concepção de representação por prestação de contas se baseia no "voto retrospectivo", onde os cidadãos estabelecem alguns parâmetros de desempenho para avaliar os governantes, votando contra os representantes que menos satisfaçam esses

critérios e, esperando ser reeleito e antecipando a regra de decisão do eleitorado, o governo fará o que for possível para satisfazer esses critérios (idem, p.121). É a partir desse mecanismo que a prestação de contas induz a representação. Entretanto, esse mecanismo de representação também mostra debilidade pois pressupõem informação completa.

Assim, o debate sobre representação se mostra extenso e ainda em aberto. As concepções de representação e seus mecanismos se mostram insuficientes e o controle dos cidadão sobre os políticos é imperfeito na maioria das democracias. Entretanto, para os objetivos desse trabalho, cabe destacar que as formas de eleição para os membros do legislativos obedecem a algum critério de representação, definido pela instauração de distritos e pelos critérios de distribuição de cadeiras para cada um.

Todo sistema político para ser chamado de democrático busca a representação dos seus cidadãos de maneira que o voto de cada eleitor deva ser considerado igual ao de qualquer outro. Nesse sentido, "uma definição mínima de democracia supõe o governo da maioria 'com base no princípio de 'uma pessoa, um voto'" (Reynoso, 2002, p. 55). Esse princípio de igualdade entre os eleitores significa que todos devem ser considerados como iguais, não havendo nenhum tipo de distinção ou ponderação. Dahl (2005, p. 26) aponta que para um sistema ser considerado democrático, isto é, "inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos", um dos pressupostos básicos é que todos os seus cidadãos devem ter oportunidade plena de "ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência" (idem). Em suma, normativamente, um sistema democrático pressupõe que os membros de uma sociedade devem ter "oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais" (Dahl, 2009, p. 49). Nesse sentido a existência de distorções na representação é considerada pela literatura especializada como algo negativo, um desvio do princípio democrático da representação.

Entretanto, a maioria esmagadora dos sistemas representativos considerados democráticos apresenta algum grau de distorção na representação no legislativo, em outras palavras, "este sentido numérico igualitário que contém o ideal democrático parece não cumprir-se, nem sequer formalmente nas democracias contemporâneas" (Reynoso, 2004, p. 531). Isso quer dizer que, muitos dos regimes democráticos contemporâneos organizam a

representação legislativa, ou melhor, o processo de seleção dos representantes, com altos níveis de sobrerrepresentação distrital[25], ou seja, nesses regimes "alguns distritos têm uma porcentagem de representantes maior que a porcentagem da população que reside nos mesmos" (idem), em outras palavras, a sobrerrepresentação distrital, que é a diferença entre a porcentagem de representantes destinadas a um distrito e a porcentagem da população eleitoral desse mesmo distrito, é um fenômeno disseminado entre os regimes democráticos contemporâneos.

Mesmo assim, grande parte da literatura de ciência política que tratou sobre o tema da sobrerrepresentação distrital (SRD) ainda a apresenta como um desvio, uma distorção ou um erro a ser corrigido. Em suma, há um consenso negativo sobre a SRD. Esse consenso negativo pode ser visto através do próprio termo em inglês utilizado para definir esse fenômeno – *malapportionment* – além dos adjetivos utilizados para caracterizá-lo, como, por exemplo, eleições injustas (Samuel e Snyder, 2001) e patologia do sistema representativo (Nicolau, 1997).

Para essa literatura, o principal efeito da sobrerrepresentação distrital é o fortalecimento na representação de distritos menos desenvolvidos que, por sua vez, seriam controlados por políticos mais conservadores e clientelísticos. Ao mesmo tempo os distritos urbanos são sub-representados, o que acaba por influenciar o sistema partidário, reforçando o papel de partidos políticos conservadores e desfavorecendo os progressistas, que teriam suas bases eleitorais nestes distritos. Assim, a sobrerrepresentação distrital acabaria por distorcer a representação e favorecer a manutenção do *status quo*.

Todavia, a sobrerrepresentação distrital parece ser não exceção, e sim a regra nos atuais regimes democráticos: com exceção dos sistemas de distrito único, "todos os sistemas eleitorais dos regimes democráticos estão, em alguma medida, sobrerrepresentados distritalmente" (Reynoso, 2002, p. 56). Essa sobrerrepresentação nem sempre é fruto de alguma manipulação da representação política a favor de certos grupos sociais, muitas vezes ocorrendo por: 1) impossibilidade matemática, ou seja, "resulta impossível fragmentar a representação em partes exatamente proporcionais à quantidade de

[25] Aqui, seguindo a opção feita por Reynoso (2002, 2004, 2004a), optamos por utilizar o termo sobrerrepresentação distrital (SRD) como equivalente ao termo em inglês *malapportionment*. Uma vantagem desse termo é que ele não possui nenhum tipo de prefixo que tenha conotação negativa ou de algo incorreto.

eleitores de cada distrito" (idem) e 2) impossibilidade funcional, isto é, "é impossível, em países com população dispersa, construir distritos que contenham o mesmo número de eleitores" (idem). Mas isso não significa negar que a sobrerrepresentação distrital pode ser utilizada, como foi em diversos países, para manipular e favorecer determinados grupos políticos.

Ao conjugar federalismo e bicameralismo, os regimes políticos da Argentina, Brasil e México acabam por possibilitar uma associação entre dois princípios de representação diferentes: por um lado o princípio democrático é mantido pela representação popular presente na câmara baixa, enquanto que a representação territorial fica a cargo da segunda câmara. Assim, os sistemas federais e democráticos tentam combinar dois tipos de representação muito diferentes, um ajustado ao princípio democrático (critério demo-orientado) e o que se ajusta aos requerimentos do federalismo (critério terra-orientado) (Reynoso, 2002, p. 57). Entretanto, nem sempre a representação popular é plenamente respeitada na primeira câmara, em outras palavras, em muitos sistemas bicamerais há uma sobrerrepresentação distrital também na câmara baixa, o que acaba por reforçar o critério terra-orientado em detrimento do demo-orientado.

Como dito anteriormente, na América Latina, nove países adotam o bicameralismo como forma de organização de seu legislativo. Quando tratamos de sobrerrepresentação distrital nesses países, temos uma grande variação entre os casos: alguns casos demonstram altos índices de sobrerrepresentação distrital em ambas as câmaras, outros demonstram um índice maior na segunda câmara enquanto que obedecem de maneira satisfatória o princípio demo-orientado na primeira, e, por fim, alguns casos apresentam baixos índices em ambas as câmaras.

A tabela a seguir apresenta os valores de sobrerrepresentação distrital (SRD) para as duas câmaras dos países latino-americanos bicamerais. O índice de SRD consiste em "somar as diferenças absolutas existentes entre a porcentagem de população e a porcentagem de cadeiras de cada distrito. A esta somatória se divide por dois para evitar a dupla contabilização das disparidades" (Reynoso, 2004, p. 74). A média entre as duas câmaras é tirada a partir da soma da SRD de ambas as câmaras e dividi-la por dois.

Segundo Snyder e Samuels (2001, 2004), os países da América latina apresentam alto valor de SRD[26]. Segundo dados coletados pelos autores (2001, p. 660-2), os quatro países com maior sobrerrepresentação distrital nas câmaras altas são latino-americanos: 1) Argentina, 2) Brasil, 3) Bolívia, 4) República Dominicana. Além desses, Chile (9) e México (13), também figurariam entre as câmaras altas com maior sobrerrepresentação distrital. Somando a isso, seis países latino-americanos também figuram entre os vinte países que apresentam maior índice de SRD em suas câmaras baixas, ou única: Equador, Bolívia, Chile, Argentina, Colômbia e Brasil. Por fim, segundo os dados de 1999, a média de sobrerrepresentação distrital na América latina é de 8 para a câmara baixa e 25 para a câmara alta, valores acima da média mundial que, excluindo os países latino americanos, fica em 6 e 18 respectivamente (Samuels e Snyder, 2004, p. 132).

Tabela 2.1 – Sobrerrepresentação distrital dos países bicamerais da América Latina.

	SRD câmara baixa	SRD câmara Alta	Média
Argentina	16,28	49,73	33,00
Bolívia	17,00	38,00	27,50
Chile	15,10	37,30	26,20
Brasil	10,44	41,74	26,09
República Dominicana	7,93	38,00	22,97
México	1,56	27,29	14,42
Colômbia	13,24	0,00	6,62
Paraguai	4,05	0,00	2,03
Uruguai	3,38	0,00	1,69

Fonte: Reynoso (2004, p. 541)

Entretanto, ao analisarmos os casos latino-americanos vemos que essa média pode ser enganosa. Alguns países apresentam altos índices de SRD em ambas as Câmaras, o que elevaria a média da região, enquanto outros países atendem satisfatoriamente o princípio democrático de representação – "um cidadão, um voto". A partir dos dados da tabela 2.1, pode-se notar que, nos países bicamerais, não há um padrão claro de SRD. Argentina, Bolívia, Colômbia, Brasil e República Dominicana apresentam altos valores para suas câmaras baixas, enquanto México, Paraguai e Uruguai possuem valores baixos para essas

[26] Cabe lembrar que esses autores não usam o termo "sobre-representação distrital" e sim "malapportionment".

câmaras. Já para as câmaras altas, o valor de SRD é alto para a maioria dos países, com exceção de Colômbia, Paraguai e Uruguai, onde não há SRD nas segundas câmaras. Isso se deve a esses países utilizarem um distrito único nacional para eleição dos membros de seus Senados, o que anula a possibilidade de sobrerrepresentação distrital. Somado a isso, com exceção desses três países, o valor de SRD para as câmaras altas é sempre significativamente superior aos das câmaras baixas, o que reforça o caráter de representação territorial dessas casas legislativas.

Outro elemento a se destacar deste quadro é que não há um padrão claro de SRD em relação à questão federal. Os únicos países constitucionalmente federativos na América Latina são Brasil, Argentina e México[27]. Desses três casos, Argentina e Brasil apresentam alto valor de SRD para ambas as câmaras, enquanto que o México só apresenta um valor alto na segunda câmara. Além disso, Bolívia e Chile, países unitários, apresentam o mesmo padrão que os dois primeiros, o que reforça a ideia de que não há um padrão claro entre federalismo e sobrerrepresentação distrital, a não ser para Colômbia, Paraguai e Uruguai, todos unitários e sem SRD em suas câmaras altas. Entretanto, outros países unitários apresentam altos valores de SRD em suas câmaras altas. Em suma, o federalismo parece não ter um impacto uniforme sobre a SRD dos países em questão. Isso não significa descartar o impacto do federalismo sobre a SRD em geral. Se considerarmos os países federativos atualmente existentes no mundo, vemos que eles tendem a preservar o princípio demo-orientado em suas câmaras baixas, com exceção clara de Argentina, Brasil e Espanha e, em menor medida, Áustria e Índia[28] (Reynoso, 2002, p. 59).

A partir dos dados de sobrerrepresentação distrital nos países bicamerais é possível apontar três tendências de representação, a dizer: 1) sistemas demo-orientado, 2) tendência federal e 3) sistemas terra-orientados (Reynoso, 2002, 2004, 2004a, 2004b). A primeira dessas tendências tem por característica a manutenção do princípio de representação

[27] A Venezuela também adota o federalismo como forma de organização territorial da política, entretanto esse país aboliu seu Senado nos anos 1990, por esse motivo ele não entrou em nosso quadro. Em 1998 os dados de SRD para esse país eram de 7,23 para a primeira câmara e 32,65 para a segunda (Samuels e Snyder, 2001, p. 661-2).

[28] Para a Espanha, os índices de SRD são de 9,63 e 45,93 respectivamente para a câmara baixa e alta. A Áustria tem 6,43 e 3,01, enquanto a Índia 6,22 e 10, 79 (Reynoso, 2002, p. 59). Entretanto, tanto a Áustria quanto a Índia apresentam valores muito próximos ao parâmetro utilizado para caracterizar uma câmara como respeitando o critério demo-orientado.

democrático para ambas as câmaras, ou seja, ambas são formadas a partir da ideia de "um cidadão, um voto". Assim, os valores de SRD para ambas as casas legislativas é baixo, lembrado que nem sempre serão nulos, pois, como falado anteriormente, há impossibilidades matemáticas e funcionais que impediriam a igualdade entre os diferentes distritos. Por esse motivo, se estabelece o valor de 6 como parâmetro para se afirmar que uma câmara legislativa está dentro da área de satisfação do princípio de representação igualitária, isto é, se o valor de SRD estiver entre 0 e 6, essa câmara pode ser considerada demo-orientada. Em consequência, sistemas bicamerais que possuem os índices de SRD menores que seis para ambas as câmaras são considerados sistemas demo-orientados, não havendo um caráter territorial na representação. Os países latino-americanos que se enquadram nessa categoria são o Paraguai e o Uruguai. De modo geral, esse sistema é adotado por países bicamerais e unitários de pequena extensão territorial.

Já a tendência federal se apresenta como sendo formada por uma câmara territorial e outra populacional, isto é, em uma câmara há forte índice de SRD enquanto outra apresenta um caráter demo-orientado. Todos os países deste segmento possuem uma câmara baixa demo-orientada e câmara alta terra-orientada. Assim, "a lógica aqui parece ser a de complementaridade de critérios representativos que dão lugar a uma forma de bicameralismo incongruente" (Reynoso, 2002, p. 59), em outras palavras, nesses países há uma dupla representação, ou complementaridade de critérios representativos, forma comum aos sistemas federais, onde a câmara alta representa os territórios que formam a federação, enquanto que a representação populacional tem seu lugar na câmara baixa. Todos os países desse conjunto são federais, com exceção da Polônia. Dentre os países da América latina, apenas o México se encontra nesse conjunto.

Por fim, a última tendência é a terra-orientada. Nesse caso, há um alto valor de SRD para ambas as câmaras, o que reforça o caráter de representação territorial nas duas casas, em detrimento da representação populacional; ou seja, há certo predomínio territorial na organização da representação. Assim, esses países podem ser considerados "mais afastados do princípio de 'uma pessoa, um voto'" (Reynoso, 2002, p. 60). Argentina, Brasil, Bolívia,

Chile e República Dominicana são os representantes latino-americanos nesse conjunto[29]. Cabe aqui destacar que mais da metade dos países bicamerais latino-americanos se enquadra nessa categoria, ou seja, parece haver certa predominância de sistemas terra-orientados nessa região.

2.1.1 Os Casos Nacionais: Argentina, Brasil e México.

Os três países que são objeto deste estudo são federações que adotam uma câmara alta em seus legislativos tendo como justificativa a representação das unidades subnacionais – estados ou províncias – no Congresso Nacional. Apesar desse ponto em comum, há diferença no que tange a igualdade na representação dos entes federados nesses três países: se de um lado temos o Brasil e a Argentina com uma representação estritamente igualitária das unidades subnacionais, no México ocorre algo diferente. Na Argentina, o Senado é composto por três senadores para cada uma das 24 províncias – totalizando 72 senadores –, sendo que duas cadeiras são destinadas para a maioria e uma cadeira é destinada para a primeira minoria. No Brasil também são três senadores escolhidos nos 27 distritos eleitorais – 26 estados e o Distrito Federal, totalizando 81 senadores –, esses três senadores são eleitos a partir de um sistema de maioria simples. Já no México, o senado é composto por 128 membros, sendo que 96 deles são eleitos em 32 distritos eleitorais coincidentes com os estados mexicanos e 32 são eleitos em um único distrito nacional. Os primeiros são eleitos de forma semelhante à Argentina, ou seja, dos três membros que representam os estados no senado, duas cadeiras são destinadas à maioria e uma à primeira minoria. Entretanto, o caso mexicano apresenta uma correção proporcional, isto é, a inclusão dos 32 senadores eleitos de maneira proporcional em um único distrito nacional acaba por acrescentar um "corretivo demo-orientado proporcional importante, que compensa tanto a sobrerrepresentação distrital como os potenciais efeitos majoritários em termos de representação partidária" (Reynoso, 2004, p. 543). Na tabela a seguir

[29] Dentre os 25 países bicamerais analisados por Reynoso (2002, 2004), a Espanha é o único país de fora da América Latina enquadrado no conjunto de sistemas terra-orientados.

apresentamos os índices de sobrerrepresentação distrital para a câmara alta mexicana com e sem os representantes eleitos de maneira proporcional.

Tabela 2.2 – Índice de Sobrerrepresentação Distrital do Senado mexicano com e sem os representantes proporcionais

SRD considerando somente os três senadores eleitos nos estados	SRD incluindo os senadores da lista plurinominal
30,40	27,29

Fonte: Reynoso (2004, p. 545)

Como se pode notar, a inclusão dos senadores eleitos no distrito único proporcional acarreta uma diminuição no índice de sobrerrepresentação distrital da câmara alta mexicana. Entretanto, tanto incluindo quanto excluindo esses representantes, o México apresenta o menor índice SRD para as câmaras altas da América Latina. A apresentação desses dados se deve ao fato que a inclusão dos senadores eleitos por lista plurinominal em distrito nacional foi duramente criticada, uma vez que ela alteraria o caráter territorial desta câmara. Todavia, a adoção desse corretivo demo-orientado não acarretou o fim, ou um forte enfraquecimento, no princípio terra-orientado próprio das câmaras altas em sistemas federais. Sem a existência dos 32 senadores plurinominais, 50% dos senadores representariam 21,86% dos mexicanos, enquanto que os outros 50% representariam 78,14% dos eleitores mexicanos. Neste caso, "se não existisse a lista plurinominal, seria muito fácil para uma minoria obter quase dois terços dos representantes (66%) com apenas um pouco mais de um terço dos eleitores" (Reynoso, 2004, p. 544). Assim, a adoção de senadores plurinominais no senado mexicano permitiu uma atenuação do princípio terra-orientado *strictu senso* ao não garantir uma representação totalmente igual aos entes federados, mas, por outro lado, essa medida não significou o fim da sobrerrepresentação distrital nessa câmara, nem substituiu o caráter terra-orientado pelo demo-orientado, ao contrário, a sobrerrepresentação distrital nessa câmara continua forte, o que ainda lhe confere o caráter de representação territorial.

Para os casos do Brasil e da Argentina, o caráter territorial da representação na câmara alta se mantém forte devido às disparidades regionais encontradas nesses países,

conjugada com manutenção da representação igualitária dos entes federados – estados e províncias respectivamente. Na Argentina, essa sobrerrepresentação das províncias menos populosas no senado é muito forte: se agruparmos a representação dos distritos que formam a área metropolitana – Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba e Santa Fe – vemos que eles somam 66,38% da população eleitoral do país, mas possuem apenas 16,66% das cadeiras no Senado, enquanto os outros 20 distritos que somados possuem apenas 33,62% da população controlam 83,34% da representação na câmara alta (Reynoso, 2004a, p. 89).

Já no Brasil, se somarmos as regiões sudeste e sul temos que elas detêm 57,24% da população e 25,93% da representação no Senado. Ambas as regiões são sub-representadas na câmara alta, mas o caso da região sudeste é gritante: essa região possui 42,60% da população e apenas 14,81% dos representantes do Senado, mesmo patamar atingido pela região centro-oeste que detém apenas 7,07% da população nacional. A região mais sobrerrepresentada no Senado brasileiro é a região Norte, que possui 7,98% da população e 25,92% dos senadores (Branco, 2007, p. 50-1). Assim, tanto na Argentina quanto no Brasil, o caráter de representação territorial presente nas câmaras altas é muito forte.

Como era de se esperar, os três países bicamerais e federativos da América Latina possuem câmaras altas com forte caráter territorial, sendo que a Argentina apresenta o maior índice de SRD para esta casa (49,73), seguida pelo Brasil (41,74) enquanto que o México tem o mais baixo índice de SRD para a câmara alta entre países latino-americanos (27,29), com exceção dos três países[30] que não possuem sobrerrepresentação distrital em suas câmaras altas. Mesmo o índice mexicano sendo mais baixo, o caráter territorial desta câmara não é anulado, uma vez que o índice se mantém acima de 20 pontos, ou seja, bem distante da marca de 6 pontos que diferenciaria a sobrerrepresentação distrital não intencionada, isto é, a que derivaria de impossibilidade matemática ou espacial de dividir o número de cadeiras de maneira exatamente fiel ao número de eleitores em cada distritos.

Entretanto, não é apenas nas câmaras altas que a sobrerrepresentação distrital aparece nesses países. Esse fenômeno também pode ser observado nas câmaras baixas, que deveriam ser o *locus* da representação populacional, isto é, a câmara baixa que tem por função a representação a partir do critério demo-orientado – um cidadão um voto – também

[30] Colômbia, Paraguai e Uruguai

sofre com a presença de sobrerrepresentação e, consequentemente, de sub-representação de alguns distritos eleitorais. Dos três casos selecionados, apenas o México apresenta um baixo índice de SRD em sua câmara baixa. Argentina e Brasil apresentam forte presença de SRD também para suas câmaras baixas. As tabelas 2.3 a 2.5 apresentam esses índices para cada um dos países a partir dos estados/províncias que compõem cada uma dessas federações.

Na formação da câmara dos deputados mexicana, também é utilizado um sistema misto: 300 deputados são eleitos segundo um sistema majoritário em distritos uninominais e 200 são eleitos em cinco distritos por sistema proporcional[31]. Os distritos uninominais são distribuídos pelos estados seguindo o critério populacional, ou seja, cada estado tem um número de distritos uninominais proporcional a sua população, assim como os distritos plurinominais, cada um deles reunindo aproximadamente 20% da população e 20% dos 200 deputados eleitos desta forma.

Assim, pode-se notar que o índice de sobrerrepresentação distrital na câmara do México é baixa: mesmo só contando os membros de representação majoritária é possível notar que o índice é baixo, atingindo apenas 2,46, e esse número cai para 1,56 se contarmos o número total de deputados, o que "implica quase em uma perfeita representação de cada distrito" (Reynoso, 2004b, p.546). Assim, é possível afirmar que o princípio de representação popular é respeitado na câmara baixa do México, isto é, o princípio demo-orientado desta câmara é forte.

Somando isso ao caráter terra-orientado do Senado mexicano, temos que esse país claramente apresenta uma tendência federal, ou seja, que as duas casas legislativas são formadas a partir de dois princípios de representação diferentes, uma abarcando critério territoriais – Senado – e outra sendo formada pelo princípio de representação populacional – Câmara dos Deputados. Assim, ambos os princípios de representação estão colocados no Congresso mexicano, cada um tendo uma das casas legislativas como seu *locus*.

[31] Os estados que formam cada uma dos distritos plurinominais estão assim dispostos na tabela: para o primeiro distrito estão os estados compreendidos entre Baja California Norte e Sonora, o segundo é formado pelos estados entre Aguascalientes e Zacatecas, para o terceiro estão os entre Campeche e Yucatán, fazem parte do quarto distrito os estados entre DF e Tlaxcala, por fim, no quinto estão Guerrero, México e Michoacán.

Tabela 2.3 – Índice de Sobrerrepresentação distrital na Câmara dos Deputados do México.

Estados	% população eleitoral	SR somente com os 300 deputados de maioria relativa	SR com todos os 500 deputados
Baja California Norte	2,32	-0,32	-0,22
Baja California Sur	0,41	0,25	0,15
Colima	0,57	0,13	0,07
Guanajuato	4,83	0,17	0,05
Jalisco	6,57	-0,24	-0,22
Nayarit	0,98	0,02	0,00
Sinaloa	2,66	0,01	-0,03
Sonora	2,29	0,05	0,00
Aguascalientes	0,95	0,05	0,03
Chihuahua	3,06	-0,06	-0,03
Coahuila	2,38	-0,05	-0,02
Durango	1,57	0,1	0,06
Nuevo León	3,89	-0,23	-0,12
Querétaro	1,37	-0,04	-0,02
SL Potosí	2,41	-0,08	-0,04
Tamaulipas	2,77	-0,11	-0,05
Zacatecas	1,47	0,2	0,12
Campeche	0,70	-0,04	-0,02
Chiapas	3,96	0,04	0,02
Oaxaca	3,54	0,13	0,08
Quintana Roo	0,77	-0,1	-0,06
Tabasco	1,92	0,08	0,05
Veracruz	7,39	0,28	0,17
Yucatán	1,71	-0,04	-0,03
DF	9,31	0,69	0,56
Hidalgo	2,32	0,02	0,04
Morelos	1,58	-0,25	-0,12
Puebla	5,07	-0,07	0,04
Tlaxcala	0,97	0,03	0,03
Guerrero	3,20	0,13	0,06
México	12,84	-0,84	-0,58
Michoacán	4,27	0,09	0,03
Total	**100**	**SRD= 2,46**	**SRD= 1,56**

Fonte: elaborado a partir de Reynoso (2004b, p. 545 e 547)

O mesmo não ocorre com Argentina e Brasil. Nesses dois países há uma forte presença de princípios territoriais tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados. Neste caso, a representação populacional se vê prejudicada frente à territorial.

Na Argentina a câmara dos deputados também se renova parcialmente a cada dois anos, por esse motivo, o índice de SRD apresentado na tabela 2.4 foi calculado a partir da média entre dois momentos eleitorais, ou seja, somamos as duas eleições que formam o total de representantes de cada província que compõe a federação argentina. Como se pode notar, a SRD na Argentina é visivelmente superior a encontrada no México: enquanto no segundo país ela nunca é superior a um, na Argentina em 10 das 24 províncias isso ocorre[32].

Tabela 2.4 – Sobrerrepresentação distrital na Câmara dos deputados da Argentina

	Número de Deputados	SRD
Tierra Del Fogo	5	1,17
Santa Cruz	5	1,52
La Rioja	5	1,65
Catamarca	5	1,15
La Pampa	5	1,10
San Luis	5	1,02
Chubut	5	0,93
Neuquén	5	0,85
Formosa	5	0,84
Rio Negro	5	0,64
Jujuy	6	0,96
San Juan	6	0,73
Santiago Del Estero	7	0,71
Misiones	7	0,55
Salta	7	0,27
Corrientes	7	0,30
Chaco	7	0,27
Entre Rios	9	0,26
Tucumán	9	0,07
Mendoza	10	-0,30
Córdoba	18	-1,87
Santa Fe	19	-1,54
Capital Federal	23	-1,45
Buenos Aires	70	-9,98
Total	**257**	**15,54**

Fonte: elaborado a partir de Reynoso (2004a, p. 57)

Além disso, a sub-representação das províncias que formam a região metropolitana – Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba e Santa Fe – é alta, chegando a quase 10 no caso de Buenos Aires. Assim, na Argentina, a área metropolitana é efetivamente sub-

[32] Aqui desconsideramos o sinal de (-) uma vez que este sinal indica as províncias sub-representadas.

representada: como foi dito anteriormente, essas quatro províncias somam mais de 66% da população eleitoral, mas sua representação na câmara dos deputados é de 51,36%. Além disso, o índice de SRD na Argentina indica que "se considerarmos todos os distritos sobrerrepresentados do país eles somariam um total de 34% da população eleitoral, porém elegeriam 50% das cadeiras" (Reynoso, 2004a, p. 75). Apesar dessa sub-representação ser menos significativa do que a apresentada pelo Senado, ainda assim a câmara dos deputados ultrapassa a marca de 6 pontos, o que indica que a SRD nesse país é politicamente formada, ou seja, é a tradição histórica e a disputa política que formaram esse quadro na representação legislativa do país.

Segundo Reynoso (2004a, p. 82), "os atuais níveis de sobrerrepresentação distrital tem sua origem no mesmo ponto histórico de abertura democrática", isto é, esses altos níveis de SRD são uma herança do período autoritário da Argentina. Assim, "a competição eleitoral com que começou a etapa democrática com eleições competitivas está marcada pela deliberada adjudicação de um maior número de cadeiras aos distritos com menor número de eleitores, dando origem a um dos sistemas com maior valor de sobrerrepresentação distrital do mundo" (idem).

No processo de redemocratização, foi formado o autodenominado Processo de reorganização nacional, chefiado pelo general Reynaldo Bignone. Esse Processo aumentou o número mínimo de deputados para cada província de 2 para 5, o que reforçou a representação dos menores distritos e prejudicou os maiores em termos de representação (Reynoso, 2004a, p. 82).

Assim como na Argentina, no Brasil a sobrerrepresentação distrital cumpre o objetivo político de reforçar a representação dos menores estados em detrimento dos maiores. Durante a ditadura militar, o número de representantes mínimos subiu de 6 em 1977 para 8 em 1982 e o número máximo foi de 55 para 70 na constituição de 1988. A partir daí, não mais ocorreram modificações nesses números, ou seja, no último período democrático se manteve o número mínimo de 8 deputados para cada estado e o máximo de 70. Assim, a região sudeste foi a mais prejudicada por essas regras de distribuição de cadeiras entre os estados: ao se comparar os dados populacionais de cada estado e o número de parlamentares a eles destinados, vemos que o sudeste possui atualmente 39 deputados a

menos do que teria se a proporcionalidade fosse respeitada. Do outro lado, temos a região norte como a mais sobrerrepresentada, com 25 deputados a mais. Segundo Reynoso (2001, p. 170), a distribuição desigual dos habitantes entre os 27 distritos, somada ao piso mínimo e máximo de cadeiras outorgadas aos estados gera "uma grande disparidade no valor do voto dos cidadãos"

Tabela 2.5 – Sobrerrepresentação distrital na Câmara dos Deputados do Brasil

	% População	Sobrerrepresentação distrital
Acre	0,36	1,26
Amazonas	1,75	0,27
Amapá	0,32	1,36
Pará	3,78	0,28
Rondônia	0,83	0,77
Roraima	0,21	1,4
Tocantins	0,71	0,97
Alagoas	1,64	0,45
Bahia	7,50	0,12
Ceará	4,40	0,23
Maranhão	3,31	0,69
Paraíba	1,95	0,24
Pernambuco	4,57	0,05
Piauí	1,64	0,27
Rio Grande do Norte	1,63	-0,07
Sergipe	1,07	0,54
Distrito federal	1,27	0,36
Goiás	3,05	0,53
Mato Grosso	1,52	0,13
Mato Grosso do Sul	1,23	0,37
Espírito Santo	1,85	0,14
Minas Gerais	10,44	-0,81
Rio de Janeiro	8,35	-0,44
São Paulo	21,96	-8,34
Paraná	5,57	-0,17
Rio Grande do Sul	5,89	-0,41
Santa Catarina	3,19	-0,20
Total	**100**	**SRD=10,44**

Fonte: elaborado a partir de Branco (2007) e Reynoso (2001)

Também no caso brasileiro, o período de redemocratização teve impacto sobre o índice de SRD na câmara dos deputados. Foi prática do período militar a criação de novos estados onde o partido de apoio à ditadura (ARENA) tinha maiores possibilidades de vitória, o que acabava por aumentar a representação desse partido no congresso nacional. Entretanto, a "alocação desproporcional de cadeiras da Câmara é uma marca da história

institucional brasileira, estando presente em todas as legislaturas eleitas no Império e na República" (Nicolau, 1997, p. 457). Além disso, as mudanças na alocação de cadeiras na câmara dos deputados ocorridas na década de 1970 não resultaram numa sobrerrepresentação intensa da região nordeste, nem numa sub-representação forte na região sul, conforme afirma a visão corrente: atualmente, a alocação desproporcional prejudica a região sudeste, principalmente o estado de São Paulo, e beneficia os estados da região norte.

Por fim, a não revisão periódica do número de representantes de cada estado segundo as mudanças populacionais ocorridas (diferentes padrões de crescimento populacional e a migração interestadual) também é responsável pela sobrerrepresentação distrital ocorrida no Brasil.

Assim, tanto o Brasil quanto a Argentina acabam por privilegiar uma representação territorial frente à representação populacional, isto é, em ambos os países o princípio demo-orientado de "um cidadão, um voto" é prejudicado frente à representação territorial. Sendo assim, o peso do voto dos cidadãos não é igual: dependendo do tamanho do distrito eleitoral onde ele se encontra, esse valor pode ser maior ou menor. Isso pode prejudicar uma representação democrática. Todavia, o atendimento restrito da máxima democrática de "um cidadão, um voto" pode levar a que minorias relevantes não tenham condições de se fazer escutar no processo político.

A representação bicameral possibilita mitigar esse problema, uma vez que permite que sejam adotados dois princípios de representação diferenciados: tanto o territorial, quanto o populacional – indispensável para que um sistema político seja considerado democrático. Entretanto ao reforçar a representação territorial em ambas as câmaras, Brasil e Argentina acabam por distorcer a representação populacional, aumentando o valor do voto das regiões menos populosas e periféricas de seu sistema político. Por esse motivo, ambos os casos podem ser chamados de *terra-orientados*.

Essa seção buscou traçar um quadro da sobrerrepresentação distrital em países bicamerais e federais na América Latina. Os três países que adotam esses dois traços conjuntamente se mostram diferentes no que tange a SRD: de um lado temos o México, onde a representação territorial está presente em sua câmara alta, enquanto que sua câmara

baixa atende satisfatoriamente o princípio da representação populacional; de outro encontramos Brasil e Argentina, onde a SRD é alta em ambas as Câmaras. Assim, os quadros apresentados pelos três países são diferentes, isto é, duas tendências estão presentes: a tendência federal é apresentada pelo México, enquanto Brasil e Argentina podem ser classificados como sendo de tendência terra-orientados.

A sobrerrepresentação distrital em ambas as casas legislativas acaba por prejudicar a representação democrática nesses dois países, uma vez que os estados mais densamente povoados acabam por ter menor representação do que deveriam ter na câmara populacional. Entretanto, essa sobrerrepresentação tem raízes históricas fortes em ambas os países. Na Argentina a tensão entre as províncias que formam o centro e as que formam a periferia (ou interior) é uma constante desde a adoção do federalismo nesse país. Essa tendência a sobrerrepresentar as províncias do interior ganhou força no final do período autoritário e se manteve constante durante todo o período democrático pós-1983. No Brasil, a sobrerrepresentação distrital é uma constante desde o período do Império e foi expediente do regime militar utilizar essa sobrerrepresentação para garantir maior apoio parlamentar para seus governos. Entretanto, se levarmos em conta as disparidades regionais presentes nesses países, podemos ver a SRD como uma forma de melhor distribuir a representação entre os entes federados, para que todos tenham capacidade de influência sobre a política nacional. Assim, apenas frisar o caráter negativo – sobrerrepresentação como um mal a ser combatido, pois distorce a representação democrática – parece limitado para entender o fenômeno. É necessária uma maior preocupação os fatores históricos que podem explicar a existência da sobrerrepresentação territorial.

2.2 Centralização e Descentralização nos Federalismos Latino Americanos: os casos Nacionais

Na seção anterior, foi apresentada a questão da representação territorial e populacional nos sistemas bicamerais da Argentina, Brasil e México. Como foi demonstrado, a partir dos princípios de representação adotados, a questão territorial tem

espaço nos legislativos nacionais dos três países, sendo as câmaras altas o *locus* privilegiado dessa representação.

Feita essas considerações, cabe agora analisar o grau de descentralização desses sistemas federais. Aqui a descentralização está relacionada a duas questões: 1) a possibilidade de as lideranças subnacionais – em especial os governadores de estados e províncias – realizarem projetos políticos autônomos, isto é, a capacidade dessas lideranças de propor e efetivar políticas próprias em seus estados e 2) a capacidade de controle, ou influência, dessas lideranças sobre os legisladores nacionais de seus respectivos estados. Para tanto serão apresentadas análises sobre a distribuição de recursos fiscais entre os entes federados, visando apresentar o quadro financeiro que possibilitaria – ou limitaria – a capacidade dos governos subnacionais de desenvolverem políticas autônomas em seus estados. Para complementar essa análise serão apontados elementos que possibilitam aos governadores uma maior influência sobre as bancadas estaduais no legislativo nacional, a dizer: o calendário eleitoral e o sistema de lista e seleção dos candidatos em nível estadual/provincial.

Essas questões passam a ser importantes para este estudo pois ajudam a melhor perceber o impacto causado pelo federalismo sobre esses sistemas bicamerais. Nesse sentido, um bicameralismo conjugado com um federalismo altamente descentralizado se reforçaria, uma vez que a questão territorial teria peso diferente em cada uma das câmaras, potencializando a diferenciação da tomada de posição de cada uma delas e haveria maior vazão para as demandas subnacionais serem expressas, isto é: se governadores e lideranças subnacionais tiverem forte peso sobre a carreira dos parlamentares, isso geraria uma maior atenção por parte dos últimos para as demandas expressas pelos primeiros.

Por outro lado, um sistema altamente centralizado na esfera federal – tanto na questão de relação intergovernamental quanto na político-partidária – teria como efeito uma maior semelhança no tipo de posicionamento esperado de cada uma das câmaras. Em outras palavras, em um sistema onde há pouco – ou mesmo nenhum – espaço para os governos subnacionais instituírem políticas de forma autônoma, o sistema eleitoral gira em torno das eleições nacionais e o processo de seleção de candidatos é dominado pela esfera nacional

dos partidos políticos, se espera uma maior homogeneidade entre os membros que ocupam as cadeiras de cada uma das casas.

Cabe destacar que a questão da centralização – ou descentralização – que estamos tratando não é estanque, isto é, há processos e alterações nas trajetórias adotadas pelos países em questão. Nesse sentido, se buscou apresentar essas mudanças históricas ocorridas no Brasil, México e Argentina a partir dos processos de redemocratização ou abertura política. Para melhor tratar esses processos os casos nacionais serão apresentados separadamente, para, em seguida, ser feita a análise comparada dos casos.

2.2.1 Governadores e o Congresso nacional: o caso brasileiro

Desde a Proclamação da República[33], o Brasil adota o federalismo como sua forma de organização territorial, sendo que, a partir da constituição de 1988, o nosso federalismo acrescentou mais um nível de governo como ente federado: além da União e estados, os municípios também são tratados como unidades da federação, tendo capacidades de atuação política e legislativa próprias. Por esse motivo, o estudo do federalismo brasileiro merece especial atenção dos cientistas sociais preocupados com o complexo funcionamento das instituições políticas brasileiras.

Diversas são as análises sobre o federalismo brasileiro instaurado pela constituição de 1988 que apontam o caráter descentralizador desse como elemento que dificultaria a consolidação democrática e a formação de instituições políticas que apresentassem um bom desempenho no atendimento às demandas expressas pela sociedade. Em outras palavras, o federalismo forte, somado ao multipartidarismo com baixo grau de institucionalização e forte caráter estadual, um sistema eleitoral proporcional para a maioria dos cargos

[33] Afirmar que o Brasil adota o federalismo desde a proclamação da república não significa dizer que o pacto federativo foi sempre o mesmo: muitos autores afirmam que há um movimento pendular entre períodos de maior descentralização alternados com períodos de maior centralização. Assim, a República Velha, um período de grande descentralização, é sucedida pelo modelo centralizador do período Vargas e do Estado Novo, que, por sua vez, é substituído por uma descentralização (não tão forte quanto a da República Velha) no período democrático iniciado em 1945, período este que foi encerrado pelo golpe militar de 1964, que promoveu uma grande recentralização. Por fim, o período inaugurado pela constituição de 1988 é considerado a retomada da descentralização. Importante destacar que esse movimento pendular não significa uma total ruptura da federação entre os períodos. É possível encontrar traços constantes nos diversos pactos federativos acima sumarizados.

legislativos e o presidencialismo seriam entraves para a democracia brasileira (Mainwaring, 1997; Ames, 2003). Esse arranjo institucional tornaria difícil e custosa a transformação das preferências presidenciais em decisões políticas, ou seja, o federalismo robusto, para usar a expressão de Mainwaring (1997), seria um elemento que dificultaria a aprovação de reformas por parte do presidente, o que pode levar a uma crise decisória.

Nesse sentido, o nosso federalismo descentralizado acabaria por adicionar novos atores com poderes de veto no sistema decisório: os governadores. A participação dos governadores no processo decisório nacional se daria através do controle exercido por eles sobre as bancadas estaduais no congresso nacional, principalmente na câmara dos deputados. Assim, qualquer reforma nacional de grande impacto teria que contar com o apoio dos governadores, que pressionariam as bancadas dos seus estados a votar a favor ou contra esses projetos.

Nessa seção pretendemos analisar esse poder dos governadores sobre seus parlamentares e, consequentemente, a capacidade dos primeiros de influenciar as decisões tomadas no âmbito federal. Para tanto, a seção será dividida em duas partes: na primeira retomamos o argumento apresentado pela bibliografia que trata do federalismo existente no período da redemocratização, buscando pontuar qual a fonte do poder dos governadores na política nacional. Na segunda parte serão apresentadas as mudanças ocorridas que acarretaram numa relativa perda de influência nacional dos governadores. Por fim, retomamos a base do argumento desenvolvido e concluímos que não há uma recentralização da federação, mas sim uma perda de influência dos governadores no âmbito nacional, mas esses continuam sendo fortes agentes dentro de seus estados.

Barões da Federação: as fontes do poder político dos governadores na redemocratização

Devido a uma conjuntura própria da redemocratização brasileira, o tema descentralização se confunde, pelo menos nesse período, com a democracia, isto é, a descentralização aparece como elemento central da democratização. Isso se deve ao fato de 1) durante o regime militar haver um alto grau de centralização na esfera federal, ficando as esferas subnacionais esvaziadas de capacidades tributárias e impossibilitadas de

formularam políticas públicas, além de os representantes dessas esferas serem indicados pelo governo federal; e 2) o processo de reabertura tem como característica a realização de eleições diretas para governadores e prefeitos alguns anos antes da eleição direta para presidente, ou seja, se convivia com governos eleitos dentro dos moldes da democracia representativa nos níveis subnacionais e com a manutenção das formas autoritárias de escolha para presidente. Nesse sentido, no período de transição para a democracia, se instaura uma diarquia, isto é, "o sistema político se caracterizava pela coexistência de duas fontes distintas de poder, como também de duas estruturas de poder" (Abrucio, 1998, p. 94), ou seja, de um lado havia a estrutura autoritária no governo federal, enquanto que nos estados a fonte da legitimidade dos governadores era o resultado das eleições estaduais de 1982.

Nesse quadro, o crescimento do poder político e capacidade de intervenção na política nacional dos governadores tem como principais fatores: 1) a coincidência temporal entre as crises do Estado varguista-desenvolvimentista e a do regime militar, 2) o contínuo fortalecimento financeiro das unidades subnacionais, 3) o papel dos governadores na transição democrática, 4) o lugar das eleições de governador no sistema político, 5) crise do presidencialismo brasileiro durante a década de 1980 e início dos anos 1990 (Abrucio, 1998, p. 94). Sobre o primeiro fator, pode-se afirmar que as crises acima referidas se reforçavam mutuamente "resultando numa crise do Estado nacional. Assim, os governadores, gradativamente, ganharam poder com o desenrolar da crise do Estado nacional" (Abrucio, 1998, p. 94-5)

No decorrer da década de 1980, as unidades subnacionais aumentaram sua participação nas receitas nacionais, em detrimento da parcela que cabe à União. A pressão pela descentralização tributária ocorre antes da promulgação da carta constitucional de 1988 e vem casada com o processo de emergência da crise econômica dos anos 70 e com o processo de redemocratização. Por esse motivo, essa descentralização pode ser vista como uma "descentralização pela demanda" (Affonso, 2000), assim, "o modelo unitário-autoritário foi sendo sepultado e em seu lugar formava-se um federalismo descentralizador de recursos" (Abrucio, 1998, p. 96). Um ponto importante a se destacar do processo de descentralização tributária que ocorreu no país é que ele pode ser dividido em dois

"momentos": num primeiro momento, antes da Constituição de 1988, podemos notar um crescimento da receita disponível aos níveis estadual e federal, acompanhado de um crescimento da participação dos estados no que tange a receita própria; mas essa configuração muda depois da Constituição. Nesse segundo momento o que vemos é praticamente uma estagnação na participação dos estados e um crescimento da participação dos municípios. Sendo assim, o processo de descentralização acaba por beneficiar mais os municípios do que os estados. Entretanto, o traço comum a ambos os períodos é a diminuição da parcela orçamentária da União frente aos entes subnacionais.

Outro fator importante para o fortalecimento dos governadores frente ao governo central que caracterizaria o *federalismo estadualista* vivenciado nesse período é o papel desempenhado pelos governadores na transição negociada para a democracia. Com a legitimidade derivada dos resultados eleitorais de 1982, os governadores poderiam fazer frente ao governo central e assim participar da transição do regime militar para uma democracia. E assim o fizeram: em articulação com os governadores de oposição à ditadura e com alguns dissidentes do PDS – partido que sustentava o regime militar – Tancredo Neves consegue a maioria dos delegados estaduais responsáveis pela escolha do próximo presidente no colégio eleitoral. Além disso, a atuação de alguns governadores também foi marcante na organização da campanha das "Diretas já!" (Abrucio, 1998, p.97-101).

Somado a isso, temos o caráter central das eleições para governador no sistema político de então. As eleições para governador de 1982 podem ser consideradas as eleições fundadoras[34] do novo período da república brasileira, sendo assim "o caráter estadual presente na ação dos políticos relacionou-se fortemente com o fato de as eleições fundadoras terem sido para governador e não para presidente ou para a assembleia nacional Constituinte" (Abrucio, 1998, p. 102). Além disso, o período da redemocratização reforçou o caráter estadualista presente nas eleições fundadoras uma vez que se realizaram três eleições para os governos estaduais (1982, 1986 e 1990) e apenas uma eleição para presidente (1989).

[34] As eleições fundadoras são as primeiras eleições que se realizam após anos de autoritarismo, e que envolvem distribuição real de poder. Essas eleições "ajudam a determinar a lógica da competição dos futuros pleitos democráticos" (Abrucio, 1998, p. 101).

Outro elemento que reforçou o caráter central da disputa pelos governos estaduais foi a relação estabelecida com as eleições para o Legislativo: as três eleições para governador acima citadas foram "casadas" com os pleitos proporcionais[35], enquanto que a única eleição presidencial foi "solteira". Eleições "casadas" têm como efeito a vinculação dos candidatos aos cargos proporcionais ao candidato ao principal cargo majoritário em disputa. Nesse sentido, "o pleito para governador se constituiu no mais importante elo eleitoral entre as disputas majoritária e proporcional" (Abrucio, 1998, p. 102). Consequentemente, os candidatos a deputado – tanto federal quanto estadual – buscavam atrelar sua candidatura a uma candidatura a governador que lhes possibilitasse uma maior chance de vitória; assim se formavam alianças que, se vitoriosas, significavam que "o pacto de lealdade formado na eleição seria cobrado no exercício da legislatura dos parlamentares" (Abrucio, 1998, p. 102). Em suma, a existência de eleições "casadas" entre governadores e membros do Legislativo é um dos elementos centrais para a explicação da capacidade de influência dos governadores sobre as bancadas estaduais no Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados.

O último fator a ser destacado é que o crescimento do poder dos governadores ocorreu ao mesmo tempo em que se dava o enfraquecimento do Executivo Nacional. Desde a redemocratização, um novo centro de poder ganha destaque na política nacional: o Congresso. Em outras palavras, com o final do período autoritário, o legislativo recupera muitas de suas prerrogativas e passa a ser definido como o local de negociação política última para a aprovação de leis. Isso faz com que os presidentes tenham que negociar com os legisladores para poder aprovar sua agenda política e, como "a dinâmica institucional da redemocratização foi marcada por partidos frágeis em termos nacionais e pelo papel central ocupado pelas eleições aos governos estaduais, inclusive na definição da composição do congresso nacional" (Abrucio, 1998, p. 103), o sistema político brasileiro acabou por obedecer uma lógica mais regional do que nacional, o que "deu maiores incentivos para

[35] Fora isso, o papel desempenhado por essas três legislaturas foi de grande importância para a definição do novo marco institucional brasileiro: a primeira teve o papel de referendar a transição pactuada, a segunda foi a responsável por criar a nova constituição e a última constituiu o Congresso nacional do primeiro presidente eleito.

que a classe política brasileira atuasse de forma meramente estadualista, e não em torno de um novo pacto político nacional" (Abrucio, 1998, p. 103).

Além desses fatores externos do federalismo estadualista, outro elemento importante é o ultrapresidencialismo existente nas relações políticas internas aos estados. Na definição de Abrucio, (1998, p. 108), o ultrapresidencialismo se caracteriza por ser um sistema onde "o Executivo detinha um forte predomínio do processo de governo e controlava os órgãos que deveriam fiscalizá-lo". Esse sistema é caracterizado por: 1) fragilidade dos legislativos estaduais, 2) neutralização dos órgãos de fiscalização, 3) ausência de contrapesos estaduais, 4) baixa visibilidade política do governador, 5) sistema eleitoral, 6) poderes financeiros, administrativos e políticos nas mãos dos governadores. Passemos a uma rápida definição desses elementos: os dois primeiros elementos estão intimamente ligados. A função de controle dos atos dos governadores é compartilhada pelo Tribunal de Contas dos Estados, pelos Ministérios Públicos estaduais e pelas Assembleias legislativas. A neutralização desses órgãos se dá pelo controle por parte do governador na nomeação dos conselheiros dos TCEs e do procurador geral dos MPEs. No caso dos MPEs, os governadores teriam, segundo Abrucio (1998) a capacidade de nomear o procurador-geral, mediante uma lista elaborada pelos membros de carreira do próprio ministério, entretanto não há a necessidade de se escolher o mais votado. Para os TCEs, os chefes dos executivos estaduais teriam a capacidade de escolher parte dos conselheiros e a Assembleia legislativa ficaria responsável por outra parte. Entretanto, as assembleias legislativas são, geralmente, formadas por maiorias "situacionistas" ou "governistas"[36], devido tanto ao elo eleitoral estabelecido pelas eleições casadas, quanto pelo controle dos recursos dos estados nas mãos dos governadores, o que faz com que os deputados dependam dos recursos distribuídos pelo governo para atender as demandas de políticas de suas localidades. Sendo assim, o apoio ao governador passa a ser fator importante para a sobrevivência política dos deputados estaduais.

[36] Para Abrucio (1998, p. 121), os dois fenômenos são ligeiramente diferentes: "situacionismo" reúne apenas os membros das assembléias legislativas que participam formalmente da bancada do governo, enquanto "governismo" abrange quase todos os deputados "visto que eles não podem sobreviver sem politicamente sem usufruir dos recursos do executivo"

Outro elemento ligado ao sistema eleitoral é a forma de eleição dos deputados – tanto estaduais quanto federais. A adoção do sistema proporcional de lista aberta para esses cargos leva a um fortalecimento do poder do governador uma vez que estimula os candidatos ao legislativo a adotarem uma estratégia eleitoral de cunho individualista e não partidário e, "para substituir a estrutura partidária, os candidatos se ancoram na máquina pública eleitoral" (Souza, 2002, p. 53), o que aumenta a capacidade dos governadores de controlar os membros das assembleias legislativas.

Somando-se a isso, não há estruturas político-administrativas que "agreguem poder e equilibrem os interesses fragmentados do poder local dentro da esfera geográfica estadual" (Souza, 2002, p. 51), isto é, a relação entre os governadores e os chefes políticos locais se dá de forma direta, o que diminui o poder dos parlamentares estaduais sobre suas bases. Para Abrucio (1998, p. 136), para controlar seus "distritos" eleitorais, os deputados estaduais dependem de uma relação de troca com os líderes da região: "em troca do apoio dos chefes locais, os deputados aprovariam projetos na Assembleia de interesse de seu distrito. Essa situação obriga os parlamentares estaduais a serem governistas e se não o forem provavelmente perderão os votos advindos de suas bases".

A baixa visibilidade política dos governadores está relacionada com a 1) falta de clareza do texto constitucional em delimitar as competências de cada ente federado, sendo que as competências que cabem aos estados são quase todas concorrentes com a União e municípios, 2) a pequena quantidade de competências legislativas próprias aos estados e 3) o principal recursos tributário dos estados é o ICMS, um imposto que incide sobre mercadorias e serviços, em outras palavras, um imposto indireto e, portanto, pouco visível para a opinião pública, enquanto que a união e os municípios recolhem impostos diretos (Imposto de renda e IPTU, por exemplo).

Por fim, os recursos financeiros e administrativos à disposição dos governadores. Além do aumento dos recursos fiscais acima mencionados, os estados também contavam com os Bancos e com empresas públicas estaduais, ambos usados para angariar fundos extrafiscais e como elemento de patronagem. Os bancos estaduais eram utilizados como fonte de poder para os governadores de duas formas: 1) a partir dos empréstimos vantajosos para o próprio governo e seus aliados, e 2) através da distribuição de cargos.

Além desses recursos, eram também prerrogativas dos governadores: 1) nomeações para postos nas empresas estaduais e na administração direta e indireta do estado, 2) emissão de títulos para cobrir gastos com folha de pagamentos e com fornecedores, 3) contração de dívida com o governo federal para custeio da máquina administrativa, na certeza de que essas dívidas nunca seriam cobradas e 4) a abertura de agências de bancos estaduais em localidades comercialmente inviáveis, de forma a beneficiar-se eleitoralmente (Regis, 2009, p. 41).

Para encerrar essa rápida revisão bibliográfica sobre o período de redemocratização, é importante destacar que entre o final dos anos 1980 até meados dos anos 1990, o problema de ajuste fiscal nos estados ganha contornos críticos: a "irresponsabilidade fiscal" dos estados coloca em perigo as tentativas de estabilização econômica praticadas pelos governos federais. Nesse período, a relação vertical entre os entes da federação – entre governos estaduais e governo central – pode ser caracterizada como predatória (Abrucio e Costa, 1998), sendo que os governos estaduais contavam com uma gama de recursos estratégicos para contornar seus problemas orçamentários (empresas e bancos estaduais), além de poderem contar com o socorro do governo central em caso de crise, ou seja, os custos das escolhas desses atores poderiam ser repassados para outros membros da federação. Nesse primeiro momento, o governo central não tinha condições de conter os gastos e o endividamento dos governos estaduais, sendo assim, acabava arcando com parte dos efeitos negativos gerados por esse nível de governo.

Essa incapacidade do governo federal de acabar com essa relação predatória se deve a 1) necessidade de o governo federal obter apoio das bancadas estaduais no Legislativo, sendo que essas eram fortemente influenciadas pelos governadores, 2) fragilidade financeira da união e 3) força dos governadores, derivada tanto do próprio processo de descentralização que gerou o federalismo estadualista, quanto ao ultrapresidencialismo característico dos sistemas políticos no interior dos estados (Abrucio e Costa, 1998, p. 48-9). Nesse sentido, parece haver certo consenso na bibliografia sobre o caráter do federalismo brasileiro: ele seria fortemente descentralizado e contaria com governadores com forte influência nas decisões políticas nacionais, o que dificultaria a aplicação da agenda presidencial, que teria que negociar com múltiplos atores com poder de veto.

Assim, nesse contexto descentralizado, o papel dos governadores é central: é a partir deles que o Executivo nacional consegue apoio para a aprovação de sua agenda política no congresso nacional. Desta maneira, o elemento que norteia o comportamento dos legisladores, principalmente o da câmara dos deputados, é o estado a que está atrelado e ao titular do executivo desse estado. Os senadores gozariam de maior independência frente ao governador estadual, uma vez que muitos deles já foram governadores ou tinham pretensão de ser ou voltar a ser. Mas nesse contexto de federalismo estadualista, mesmo para os senadores era importante estabelecer uma boa relação com o chefe do executivo estadual devido à alta gama de recursos estratégicos que esse possuía. Entretanto, essa relação sofre algumas alterações a partir de meados dos anos 1990.

Novo quadro para os governadores

Essa relação entre os governos subnacionais e o governo central começa a mudar na segunda metade dos anos 1990. A partir da crise fiscal que se intensifica, corroendo a capacidade dos governos subnacionais de manterem seu padrão de gastos, e com a implementação das reformas neoliberais, principalmente as privatizações, os governadores perdem parte de seu poder de barganha frente ao governo federal. Isso não significa, a nosso ver, um recentralização, mas apenas que a força que os governadores estaduais sofre uma queda.

Os principais fatores que acarretaram essa perda de capacidade de influência política no âmbito nacional dos governadores foram: 1) a implementação do plano de estabilização e combate à inflação, 2) privatizações dos bancos e de empresas estaduais, 3) a lei de responsabilidade fiscal, 4) o fortalecimento da presidência da república e 5) alteração no calendário eleitoral.

Com a implementação do plano real e o fim da inflação, os governos estaduais acabam por encontrar um obstáculo para continuar com suas práticas de "enfrentamento" (ou mascaramento) da crescente fragilidade de suas finanças: no período de alta inflacionária os governos subnacionais utilizavam os seguintes expedientes para disfarçar sua perda de capacidade financeira: 1) o atraso ao pagamento de empreiteiros, fornecedores

e funcionários públicos, e 2) o aumento de seu endividamento externo e interno. Régis (2009, p. 55) afirma que os governos subnacionais se beneficiavam da *receita inflacionária*, "aplicando recursos e retardando o pagamento de empreiteiros e fornecedores", mas o fim da inflação significou o fim da receita inflacionária. Com isso, os governadores tiveram que recorrer a empréstimos para cobrir suas dívidas.

Como a manutenção do real dependia da manutenção de seu valor frente ao dólar, isso exigia uma 'âncora cambial' mantida por altas taxas de juros. A taxa de juros em 1995 oscilou em torno de 30%. Assim, por mais que os governadores modernizassem a coleta de impostos, a dívida crescia mais depressa. Para Lopreato (2004, p.3), "o fim do regime de alta inflação, ao eliminar a possibilidade de ajuste fácil das despesas e os ganhos com o processo inflacionário, colocou a nu as dificuldades de gestão dos gastos correntes, sobretudo com a folha de pagamento. Por outro lado, a política de juros altos indicou a insustentabilidade da situação Financeira". Em resumo, o fim da "megainflação" e a elevação da taxa de juros "elevaram as despesas e reduziram as receitas reais destes governos [estaduais]. Déficits elevados e um crescimento explosivo das dívidas estaduais introduziram sérios riscos para a manutenção da estabilidade macroeconômica e das perspectivas de retomada do crescimento" (Souza, 2002, p. 70-1). Em 1995, primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, a dívida mobiliária dos estados alcançava a impressionante quantia de 97 bilhões de dólares (Abrucio e Costa, 1998). Consequentemente, qualquer ajuste das contas e diminuição dos déficits públicos deveria passar por uma renegociação das dívidas estaduais.

Essa crise financeira "enfraqueceu os estados e os obrigou a renegociar suas dívidas com a União, em troca de ajuda para resolver seus problemas mais imediatos, como o pagamento do funcionalismo ou de suas dívidas junto ao mercado" (Abrucio e Costa, 1998, p. 80). Assim, em dezembro de 1995 foi lançado pelo governo federal o programa de apoio aos estados. Esse plano previa que os estados que desejassem ajuda financeira deveriam aderir a um amplo programa de reformas que incluíam: 1) compromissos com as metas de ajuste fiscal, 2) controle da folha salarial, 3) inclusão das empresas estatais estaduais no programa nacional de privatizações.

Em suma, a renegociação da dívida dos estados com a união possibilita ao governo central um maior controle sobre as finanças subnacionais, inclusive com a eliminação, ou limitação, do acesso às receitas extrafiscais por parte dos estados. Essa renegociação foi acompanhada de exigências por parte do governo central, entre elas: privatizações das empresas públicas dos estados (principalmente as das áreas de energia elétrica, saneamento e transporte), privatização ou rígido controle dos bancos estaduais (que eram utilizados pelos governadores para garantir maior fonte de financiamento, a partir de empréstimos, e adiantamentos dos recebimentos) e de programa de demissões de funcionários públicos. Assim, o governo federal utiliza a renegociação da dívida para conseguir um ajuste fiscal dos governos estaduais.

A privatização dos bancos estaduais representou para os governadores "a perda de inúmeros cargos à sua disposição e –talvez mais importante – a perda do acesso a financiamentos vantajosos para ele e seus aliados" (Regis, 2009, p. 45). Com o fim desses bancos, os governadores perderam uma importante fonte de financiamento de obras públicas e do próprio custeio da máquina estadual. Como apontamos na seção anterior, é da distribuição de recursos e de obras públicas para os "distritos eleitorais" dos parlamentares aliados que deriva a grande influência dos governadores sobre as bancadas estaduais no Congresso Nacional e a formação da maioria governista nas Assembleias legislativas. Sendo assim, com o fim dessa importante fonte de financiamento, os governadores viram diminuído um dos elementos centrais de seu poder político. Em outras palavras, a perda dos bancos estaduais representou um duro golpe no ultrapresidencialismo estadual, que era condição central para a sustentação do poder e influência política dos governadores na esfera nacional.

Algo semelhante ocorreu em relação às empresas estatais dos estados: além de servirem também como recursos extraorçamentários, essas empresas, assim como os bancos, também serviam para alocar aliados políticos dentro das máquinas estaduais, isto é, eram usadas como recurso de patronagem, aqui entendido como distribuição de cargos a aliados em troca de apoio político. Nesse sentido, as privatizações dessas empresas, juntamente com os bancos, também corroeram o sustentáculo do poder dos governadores, a dizer, o ultrapresidencialismo estadual.

Além da renegociação da dívida dos estados, a união também utilizou outro instrumento para controlar os gastos dos estados e, assim, promover o ajuste fiscal nesse nível de governo: A Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa lei, de iniciativa do executivo Nacional, foi aprovada pelo congresso no final do ano de 2000 e "estabeleceu normas rígidas de gestão fiscal para todos os governos, inclusive o Federal" (Costa, 2004, p. 182). Essa lei prevê que os governos dos três níveis (municipal, estadual e federal) têm que apresentar seu planejamento orçamentário anual e comprovar que suas receitas anuais são suficientes para cobrir seus gastos, além de acabar com "a prática de transferir todas as dívidas do ano anterior para a rubrica 'restos a pagar' que sempre acabava estourando nas mãos do sucessor" (Costa, 2004, p. 182), e previa severas punições para administradores e governantes que não cumprissem essas regras.

Esses três fatores – privatização dos bancos, das empresas públicas estaduais e a Lei de Responsabilidade fiscal – minaram parte da capacidade financeira dos estados, o que acarretou a diminuição de controle dos governadores sobre as bancadas estaduais no congresso nacional, uma vez que eles não mais possuiriam as fontes financeiras necessárias para atender as demandas das localidades eleitorais de seus aliados parlamentares. Assim, essas reformas de cunho econômico acabaram por ter forte influência sobre o sistema político.

Mas não foram apenas mudanças no âmbito financeiro que diminuíram o poder dos governadores. Ocorreram mudanças eminentemente políticas também. A principal delas foi a alteração no calendário eleitoral.

Como apontamos na parte anterior deste trabalho, os governadores foram as figuras centrais nas eleições do período de abertura e redemocratização, uma vez que suas eleições eram casadas com as eleições legislativas. Isso acarretava uma vinculação dos pleiteantes a cargos no legislativo à figura do governador, e, depois de eleitos, a aliança formada no momento eleitoral seria cobrada na atuação das bancadas estaduais no Congresso Nacional. Todavia, a partir das eleições de 1994 esse quadro muda: os cargos em disputa nessa eleição incluíam tanto governadores, deputados – estaduais e federais – e senadores quanto o de presidente. É a primeira vez que ocorria uma eleição casada entre presidente da república e deputados federais e senadores desde 1950. A partir dessas eleições, esse

quadro se mantém constante, uma vez que o período de mandato dos cargos eletivos do Executivo e do Legislativo tem a mesma duração[37].

Com isso, o principal cargo majoritário em disputa passa a ser o de Presidente da República, então o elo eleitoral que se forma é entre os pleiteantes aos cargos legislativos do Congresso Nacional com o de Presidente. Assim, a lógica de lealdade, antes vinculada aos governadores, é deslocada para o Executivo Federal. Além disso, é importante destacar que as eleições de 1994 também tiveram outro elemento conjuntural importante: devido ao sucesso inicial do plano real, a figura do então candidato a presidente Fernando Henrique Cardoso – ex-ministro da fazenda e responsável por coordenar a equipe econômica que formulou esse plano – gozou de grande popularidade, ou seja, ele centralizou em sua figura o sucesso do plano e colheu os frutos dessa popularidade frente à opinião pública, o que lhe garantiu a vitória nessas eleições.

Até essas eleições, o mais importante determinante do comportamento eleitoral no Brasil era a capacidade do governo em controlar a inflação e enfrentar as crises econômicas. Tanto que, ao analisar pesquisas de opinião nesse período eleitoral, Meneguello (1995) aponta uma forte correlação entre a intenção de voto e a satisfação com o plano econômico, ou seja, conforme cresce a avaliação positiva do plano real, aumenta a intenção de votos para o candidato do governo e ex-ministro da Fazenda, FHC[38].

Sendo assim, vincular sua candidatura a de FHC e, consequentemente, ao plano real naquele momento aumentaria as chances de vitória dos candidatos ao legislativo nacional e também aos governos estaduais. Tanto é que além da coalizão de apoio ao governo conseguir maioria em ambas as casas do Congresso Nacional, ela também conseguiu a grande maioria dos governos estaduais nas eleições de 1994: 23 dos 27[39] governadores

[37] Com exceção dos Senadores que têm mandatos de 8 anos, todos os outros cargos eletivos são ocupados por 4 anos. Além disso, a renovação do Senado se dá de forma parcial, ou seja, a cada quatro anos se renova um terço e dois terços dessa casa legislativa. Assim, sempre há coincidência temporal nas eleições para todos os cargos dos Executivos e Legislativos no nível federal e estadual. Ficando isoladas as eleições municipais, mas mesmo essas são casadas, uma vez que ocorrem simultaneamente a para prefeito e para os vereadores.

[38] Em 25 de maio de 1994 a avaliação positiva do plano real era de apenas 28% e a intenção de votos para FCH era de 17%. Em 28 de setembro do mesmo ano, pouco antes das eleições, essa avaliação sobe para 75% e a intenção de voto para 47% (Meneguello, 1995, p. 633).

[39] São contabilizados os governadores dos 26 estados e do Distrito Federal

eram membros dos partidos que compunham a base aliada[40]. Assim, a boa aceitação do plano real por parte da opinião pública e sua vinculação com a figura de FHC, somado ao calendário eleitoral, que formalizou uma eleição casada para todos os cargos eletivos dos poderes Executivos e Legislativos tanto dos estados quanto da União, fortaleceram o papel do Executivo Nacional frente ao papel antes exercido pelos governos estaduais.

Assim, a normatização das eleições dos três níveis de governo no Brasil ser feita no plano federal, acaba por limitar a influência das lideranças subnacionais, uma vez que elas não gozam de um poder para ditar o ritmo eleitoral em seus estados, e, ao se realizarem eleições casadas com as para o Executivo nacional a partir de 1994, acaba-se por limitar o papel exercido por essas lideranças – em especial os governadores – sobre os legisladores nacionais. Fora isso, os executivos eleitos no Brasil (tanto presidente, quanto governadores e prefeitos) não são, via de regra, os presidentes dos partidos no nível referente, ou seja, os governadores eleitos não são os presidentes do partido no nível estadual, diferente do que ocorre na Argentina, onde essa associação entre governador e presidente do partido no nível provincial é uma "quase lei" (Barrientos, 2009).

Cabe destacar que mesmo o federalismo tendo impacto sobre a formação do sistema partidário nacional, o que se percebe após 1994 é uma espécie de nacionalização da disputa no nível estadual. A estrutura federativa tem impactos na formação de subsistemas políticos estaduais que tem impacto sobre as políticas desenvolvidas entre os estados e o poder central. Isso acaba gerando uma "heterogeneidade das práticas políticas estabelecidas territorialmente, refletida na organização partidária através de grupos internos, facções e lideranças concorrentes dentro da estrutura partidária" (Meneguello, 1998, p. 43). Segundo Meneguello (1998, p. 43), "tal heterogeneidade se expressa em subsistemas políticos estaduais específicos, que desenvolvem relações políticas entre si e com o poder central e que definem os padrões de negociação, de acomodação e de repartição de interesses entre as elites regionais". Entretanto, apesar desse fato e do alto número de partidos registrados no Brasil, o que se nota após 1994 é uma concentração de governadores em poucos partidos: em 1994 os 27 estados brasileiros eram governados por 8 partidos, nas eleições

[40] Os partidos de oposição ganharam nos estados do Amapá (PSB), Espírito Santo (PT), Pernambuco (PSB) e no Distrito Federal (PT). Além disso, o partido do presidente (PSDB) conseguiu seis estados, entre eles os mais populosos do país: São Paulo e Minas Gerais.

seguintes esse número cai para 7, retornando a 8 nas eleições de 2002 e 2006, mas caindo para 6 na eleição de 2010 (Meneguello, 2011, p.473). Fora esse reduzido número de partidos ocupando as chefias dos governos estaduais, temos que "as composições das coligações vencedoras no período apontam efetivamente que os blocos políticos que dividem a política nacional têm uma clara reprodução nos estados, seja quando são encabeçados pelo PT e PSDB, por seus aliados históricos ou, conjunturalmente, pelo PMDB, que tem certa 'vida própria' a nível estadual" (Meneguello, 2011, p. 474). Assim, Meneguello (2011, p. 485) conclui que as coalizões vencedoras no nível estadual "traduzem predominantemente os arranjos das competições presidenciais, e sugerem um equilíbrio que resulta da presidencialização da competição".

Todavia, isso não significa que os governadores e as lideranças estaduais não tenham impacto sobre o sistema político nacional. Ao estudar a seleção de candidatos em quatro dos grandes partidos Brasileiros – PFL/DEM, PSDB, PMDB e PT – Braga e Bolognesi (2013) apontam a descentralização como uma das principais características desse processo e, somado a isso, 24,8% dos entrevistados indicam que a seleção de candidatos se dá por meio de indicação de lideranças regionais. Assim, mesmo não gozando mais de certa primazia no processo político nacional, não é possível afirmar que essas lideranças não tenham impacto sobre esse processo.

Outros elementos importantes para a compreensão da relação entre executivo e legislativo são o grau de poderes legislativos do presidente, isto é, a capacidade do Executivo participar do processo legislativo, e a organização dos trabalhos no interior do Legislativo. Vários estudos sobre o legislativo apontam que os poderes legislativos do presidente e a organização centralizada na câmara dos deputados são fatores fundamentais para se entender o comportamento parlamentar e a lógica da relação entre Executivo e Legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999, 2006; Anastasia, Melo e Santos, 2004; Santos, 2003, 2006; Limongi, 2006, Pessanha, 2002).

Entre os referidos poderes legislativos do presidente estão as Medidas Provisórias, a capacidade de iniciativa legislativa e a iniciativa exclusiva em determinadas áreas (inclusive sobre projetos orçamentários e para impostos), o pedido de urgência (que acelera o processo legislativo de determinado projeto de origem no executivo), iniciar emendas

constitucionais, editar leis sob requerimento de delegação pelo congresso, impor restrições a emendas orçamentárias do Congresso e o poder de veto – total ou parcial – a legislação aprovada no congresso. A presença desses poderes dá ao presidente lugar de destaque na produção legislativa brasileira[41] – esse ponto voltará a ser tratado no capítulo 4 dessa tese. Fora isso, os cargos de confiança à disposição do Presidente lhe garante uma forte capacidade de formar coalizões partidárias dentro do Congresso, isto é, a partir da distribuição de cargos no governo para os partidos da base aliada, o presidente constrói uma base de apoio majoritária no parlamento, o que o possibilita uma maior capacidade de coordenação da maioria legislativa.

Além disso, a organização dos trabalhos legislativos na câmara dos deputados é centralizada na figura dos líderes partidários e da mesa diretora. O colégio de líderes, juntamente com a mesa diretora, é o responsável por determinar a agenda legislativa e encaminhar os projetos para as devidas comissões parlamentares. Outra função dos líderes partidários é a indicação dos membros para as referidas comissões[42]. Essa estruturação do trabalho legislativo acaba por fortalecer os líderes partidários e criar vínculos entre os membros das bancadas partidárias e seus respectivos líderes, uma vez que esses controlam importantes recursos de poder político dentro do poder legislativo e tem acesso privilegiado ao presidente da república – trataremos da questão da centralização do trabalho legislativo no capítulo 5. Esses dois elementos – poderes de agenda do presidente e centralização do processo interno no congresso – são as bases do chamado presidencialismo de coalizão, que caracteriza a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil.

Cabe aqui destacar que os estudos legislativos feitos sobre o Congresso Nacional brasileiro apontam uma forte coesão e disciplina partidária, ou seja, nas votações nominais em plenário na câmara, os partidos parlamentares brasileiros atingem considerável nível de unidade (Santos, 2003, Figueiredo e Limongi, 1999). Esse fato contrasta com uma premissa do federalismo estadualista: nessa chave de interpretação, os parlamentares atuariam de

[41] A grande maioria de leis aprovadas no Brasil tem como poder de origem o Executivo: a partir de 1988 mais da metade dos projetos convertidos em lei foram originados no Executivo e, com exceção do ano de 1994, foi responsável por em torno de 70 e 80% dos projetos aprovados (Pessanha, 2002)

[42] Para uma definição mais detalhada dos poderes dos líderes partidários na Câmara dos Deputados ver Figueiredo e Limongi (2006, p. 256)

acordo com suas bases estaduais e menos de acordo com os seus partidos, o que levaria o presidente a ter que negociar sua base de apoio parlamentar com os governadores de estado, que, assim, teriam grande influência sobre a política nacional. Entretanto, os estudos sobre a Câmara dos Deputados apontam para uma realidade diferente: ao controlar importantes recursos orçamentários, grande gama de poderes legislativos próprios e importante conjunto de cargos de confiança no governo, os presidentes conseguem formar maiorias estáveis na primeira câmara. Somado a isso, teríamos a centralização do processo decisório no interior desta casa legislativa, o que reforçaria o papel dos líderes partidários e diminuiria o incentivo de se adotar estratégias individualistas por parte dos deputados federais, ou seja, os deputados atuariam mais de forma partidária do que se pressupõe ao se analisar o sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Isso se deve a própria centralidade do processo legislativo na figura dos líderes partidários e a gama de poderes concentrados no presidente da república.

Já para o senado, a relação entre seus membros e os governadores de seus respectivos estados não permite afirmar que há algum controle dos primeiros por parte dos segundos; pelo contrário, os senadores são independentes dos governadores muitas vezes pelo fato de que muitos são ex-governadores e que outros tantos desejam ocupar esse cargo, ou mesmo voltar a ocupar, e isso faz com que "governadores e senadores sejam rivais políticos" (Regis, 2009, p. 37). Por conseguinte, não se pode afirmar que há uma lógica estritamente regional, ou estadual, no comportamento dos senadores, o que se nota é que a importância dos governadores de estado sobre o comportamento dos membros da câmara alta é fraca (Neiva e Souza, 2010), a estrutura organizacional da segunda câmara também apresenta traços de centralização nos partidos e em suas lideranças e que a coesão e disciplina partidárias encontradas no senado são semelhantes aos dados sobre a Câmara dos Deputados (Neiva, 2008)[43]. Sendo assim, os estudos legislativos feitos sobre o congresso nacional não permitem a afirmação de um controle, ou grande influência, dos governadores sobre as bancadas estaduais nas duas casas do legislativo nacional. Pelo contrário, ao que tudo indica há uma coesão partidária, que deriva tanto do papel desempenhado pelos líderes

[43] Trataremos de forma mais detalhada os poderes do Executivo e seu impacto na relação deste com o legislativo no capítulo 4, e a organização interna das casas legislativas no capítulo 5.

dentro do legislativo quanto dos recursos estratégicos à disposição do presidente para que este forme sua bancada de apoio.

Em suma, essa seção buscou analisar a relação do federalismo com a política nacional a partir da capacidade de intervenção nacional dos governadores brasileiros. A produção da ciência política sobre esse tema aponta, num primeiro momento, para a existência de um federalismo forte, de caráter estadualista e predatório, onde os governadores de estado ocupam o lugar central no sistema político brasileiro, o que dificultaria a consolidação democrática e a governabilidade (Abrucio, 1998; Abrucio e Costa, 1998; Ames, 2003; Mainwaring, 1997). Entretanto, a partir de 1994 vários elementos centrais para a manutenção desse quadro são alterados: a perda de capacidade financeira dos governadores (renegociação da dívida dos estados, privatizações dos bancos e empresas estaduais, lei de responsabilidade fiscal), a alteração no calendário eleitoral e o fortalecimento do Executivo nacional.

A partir de meados dos anos 1990, o governo federal tomou medidas para sanar os problemas financeiros dos estados e impedir que as dívidas geradas pelos governos subnacionais fossem arcadas pelo governo central e, consequentemente, repartidas por todos os entes da federação. Entre essas medias destacam: 1) a eliminação da inflação, que "desvalorizava as dívidas públicas, não indexadas, transferindo todo o ônus para a população" (Costa, 2004, p. 182); 2) fechou o cerco contra as principais formas de endividamento dos estados (as Antecipações de Receita Orçamentária e o uso dos bancos estaduais como tomadores de empréstimos no mercado); por fim, 3) a Lei de Responsabilidade Fiscal, que restringiu fortemente a possibilidade de endividamento de todos os entes da federação. O caráter desse novo regime fiscal

> pode ser pensado a partir de algumas características básicas: o maior controle federal sobre o poder estadual de ampliar os gastos; a dificuldade de os estados extrapolarem os limites de gastos definidos pela *fiscalidade*; a obrigação de reduzirem o grau de endividamento e de obedecerem a parâmetros de gastos definidos na legislação. A meta é alcançar a solvabilidade intertemporal das finanças estaduais, estabelecendo limites de gastos e a redução do endividamento, capazes de manter o equilíbrio fiscal e evitar outra onda de comprometimento financeiro (Lopreato, 2004, p.6).

Essas reformas no plano fiscal acabam por limitar os recursos financeiros que se faziam necessários para a manutenção do federalismo estadualista e do ultrapresidencialismo estadual.

Além disso, mudanças no próprio sistema político acarretaram a diminuição da influência dos governadores na definição da política nacional. A principal mudança foi a junção da eleição de presidente com as para deputados federais, senadores e governadores. A partir de 1994, a figura principal, o elo eleitoral, passa a ser o candidato a presidente, o que altera a relação anterior, onde esse papel era ocupado pelo governador.

Assim, o que podemos afirmar é que o diagnóstico proposto sobre o federalismo brasileiro – descentralizado, robusto, estadualista, predatório – não pode mais ser aplicado, isto é, as mudanças ocorridas entre 1994 e 2000, acabam por alterar nosso federalismo, diminuindo os recursos à disposição dos governadores e fortalecendo o papel do governo federal. Todavia, essas mudanças não parecem ser o suficiente para se afirmar que há "um novo federalismo" no Brasil, ou mesmo que há uma recentralização da federação. O que temos é que os governadores perderam parte dos recursos que garantiam seu controle sobre as bancadas estaduais no congresso. Mas isso não significa que eles se tornaram figuras politicamente irrelevantes, ao contrário, eles ainda possuem fortes poderes dentro de seus respectivos estados[44] e, geralmente, são figuras importantes dentro de seus partidos. Em suma, ainda são atores políticos relevantes, mas não mais figuras chaves do sistema político nacional. Entretanto, para o objetivo dessa pesquisa – o impacto da organização federativa sobre as câmaras legislativas nacionais – o que se destaca no caso brasileiro é que os governadores estaduais não possuem os recursos estratégicos para se tornarem figuras centrais na organização da produção legislativa, ou seja, não é possível afirmar que o Congresso Nacional é composto por 27 bancadas que representam os interesses de seus estados.

[44] O nível de poder dos governadores dentro de seus estados e sua capacidade de controle das assembleias legislativas estaduais tornaram-se importante na agenda de pesquisa sobre a política brasileira. Em um estudo sobre esse tema, Anastasia (2004, p. 196) aponta que os dados coletados para diferentes estados não autoriza a reiteração da hipótese de "ultrapresidencialismo estadual". Para uma análise mais detida e comparativa sobre alguns estados brasileiros ver a coletânea organizada por Santos (2001)

2.2.2 *O federalismo do México: o longo (e inconcluso) processo de descentralização*

Assim como no Brasil, a partir da década de 1980, há um forte impulso por descentralização no México. Entretanto, os resultados dos dois países diferem consideravelmente: enquanto que no primeiro país houve uma real transferência de recursos fiscais para os níveis subnacionais, no México a descentralização só teve grandes avanços no terreno normativo, não havendo real transferência nem de recursos nem de responsabilidades para os governos subnacionais.

Mesmo a Constituição Mexicana de 1917 definindo um sistema federal de governo, na prática o poder está altamente concentrado na federação, ou seja, o governo central controla a maioria dos recursos fiscais, caracterizando um excessivo centralismo econômico do Estado mexicano. Essa aparente contradição entre o federalismo formal e o centralismo real pode ser vista no próprio texto constitucional. Apesar de definir um sistema federal, a mesma constituição prevê amplos poderes discricionários para o executivo nacional intervir em grande diversidade de assuntos públicos: matérias de comércio (doméstico e internacional), educação, saúde, trabalho, agricultura, energia, recursos naturais e alimentação são matérias onde o executivo nacional tem primazia. Além disso, no decorrer dos anos o governo central também concentrou atributos que eram originalmente concorrentes ou reservados aos estados. Por fim, é faculdade exclusiva desse nível de governo a arrecadação de impostos renda e sobre o consumo. Por esse motivo, o caso mexicano pode ser "exemplo extremo de disjunção entre as definições constitucionais e o funcionamento efetivo das relações intergovernamentais" (Costa, 2008, p. 195)

Esse forte centralismo e o virtual descaso pelo tema da descentralização de recursos e competências podem ser entendidos pelo papel exercido pelo PRI na política nacional do México: até 1989, esse partido controlou, além da presidência e da maioria nas casas legislativas do congresso nacional, os 32 estados que formam a federação mexicana. Assim, sem "uma oposição política forte e que poderia legitimamente competir pelo poder, o sistema de pesos e contrapesos em que repousa o federalismo não poderia realmente operar" (Mizrahi, 2001, p.1). Somada a essa forte presença do PRI na política mexicana, o

crescimento econômico do México e a estabilidade monetária[45] ajudavam a manter esse forte centralismo.

Só a partir das reformas eleitorais que possibilitaram uma maior competitividade ao sistema político mexicano, do esgotamento do *milagre econômico mexicano* (idem, 7) nos anos 1970 e do aumento da representação dos partidos de oposição é que o tema da descentralização ganha força, principalmente nos anos 1990, quando o governo central passa a apresentar programas e propostas de descentralização política e fiscal.

A centralização no México acaba por agravar diversos problemas: o desequilíbrio regional, distribuição desigual de riqueza, pontos de estrangulamento para se garantir o desenvolvimento sustentável do país e baixos níveis de eficiência e eficácia nos serviços públicos prestados pelo governo (idem, p.2). Partindo desse diagnóstico e seguindo as recomendações de instituições internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o governo mexicano buscou promover algumas reformas em direção a uma maior descentralização de seus programas sociais, sendo que "a ideia central detrás destas políticas era que os governos estatais e municipais podiam ser mais eficientes na provisão de bens e serviços públicos porque estão mais perto dos usuários destes serviços que o governo federal e podem, portanto, ser mais sensíveis às necessidades e preferências da população de cada região" (idem, p. 2). Apesar de estas reformas serem iniciadas na década de 1970, é a partir de 1982 que elas ganham força.

O Plano Nacional de desenvolvimento 1982-1988 propunha a descentralização e a redistribuição de competências entre as instâncias de governo e para tanto ativou os COPLADES e criou os Convênios Únicos de Desarrolo (CUD). Ambas as instituições tinham por objetivo coordenar a redistribuição de recursos. Entretanto, a centralização continuou em vigor no México, uma vez que o governo federal seguiu retendo o controle sobre o montante, o destino e as condições de distribuição dos recursos aos estados e municípios. Além disso, o governo federal continuava tendo a capacidade para transferir recursos adicionais de forma unilateral, ou seja, sem passar nem por esses dois órgãos responsáveis pela descentralização. Assim, os estados e municípios do país continuavam a depender do governo federal. Em outras palavras, "o padrão tradicional de relações

[45] O México manteve até a década de 1970 uma taxa de crescimento de 6% e baixos níveis de inflação

intergovernamentais não foi substancialmente alterado: a subordinação seguiu sendo a base da arquitetura do governo no México entre centro e periferia" (idem, 9).

A centralização no caso mexicano fica clara quando olhado o terreno financeiro: apesar de ter tomado algumas medidas administrativas de descentralização, o governo mexicano concentrou ainda mais a capacidade de arrecadação no governo central em detrimento dos entes que compõem a federação. O quadro a seguir mostra essa concentração: como se pode notar a partir de 1923, o percentual de ingressos públicos no México fica concentrado no Plano nacional, que é responsável por entre aproximadamente 70% e 90% da arrecadação, sobrando pouco espaço para estados e municípios.

Quadro 2.1: Distribuição percentual dos ingressos públicos por jurisdição de governo no México: 1923-1980

	23	**30**	**35**	**40**	**45**	**50**	**55**	**60**	**65**	**70**	**75**	**80**
Federação	72,6	68,7	67,4	71,4	75,6	78,3	80,8	78,6	88,0	86,4	90,1	89,4
Estados	14,5	22,9	25,1	23,3	19,0	18,4	16,2	18,6	10,5	12,0	8,6	9,4
Municípios	12,9	8,4	7,4	5,3	3,4	3,3	2,9	2,8	1,5	1,6	1,3	1,1

Fonte: Herrera (2006, p. 10)

Na década de 1980 ocorreu uma reforma fiscal que, visando melhorar o sistema de arrecadação, acabou por unificar o imposto sobre o consumo e colocá-lo sob competência exclusiva da federação. Antes dessa reforma cabia aos estados cobrar os "impostos sobre ingressos mercantis" e, para abrir mão desta fonte de arrecadação financeira, os estados receberiam transferências dos impostos arrecadados pela união com base em fórmulas pré-estabelecidas. Isso acabou por aumentar a dependência de estados e municípios frente à união[46].

O quadro financeiro para os estados e municípios mexicanos é bastante precário. Para os primeiros, só fica disponível a arrecadação de impostos sobre a folha de pagamentos (*impuesto sobre nóminas*) e a cobrança de alguns serviços públicos, como a expedição de carteiras de motorista, sobre a propriedade de automóveis e as certidões de

[46] Em 1988, o governo federal exercia 88,4% do gasto total, enquanto os estados exerciam 9,8% e os municípios 1,8%. Além disso, nesse mesmo ano, os estados dependiam em média em 61% das transferências de recursos do governo federal (Mizahi, 2001, p. 10).

nascimento. Já para os municípios a situação é mais crítica ainda, uma vez que muitos deles não têm condições nem capacidade real de aumentar suas arrecadações próprias. Assim, o quadro do federalismo mexicano continua sendo o de alta centralização, com forte dependência financeira dos entes subnacionais ao governo central. Somado a isso, muitos dos recursos transferidos aos estados e municípios continuam sendo atribuídos pela união de maneira discricionária,

> frequentemente o montante destes recursos dependiam estritamente da relação pessoal entre o governador e o presidente da república. Ademais, a maioria desses recursos vinha condicionada a uma série de restrições que deixavam aos governos estatais e municipais pouca margem de manobra para definir suas próprias prioridades e atender suas necessidades (Mizrahi, 2001, 13)

O final da década de 1980 acaba por trazer uma mudança no quadro político mexicano: apesar do PRI ganhar a presidência, ele perde em alguns estados, o que impõe ao presidente eleito em 1988 – Salinas de Gortari – a necessidade de negociação com a oposição. Durante esse governo, houve um aumento das transferências de recursos da união para os estados e municípios[47]. Entretanto, essa transferência não significou um aumento da autonomia dos estados e municípios frente à união uma vez que as decisões mais importantes de como exercer os recursos transferidos continuavam a cargo do governo central e, com exceção das participações federais, os recursos transferidos pela união seguiam sendo, muitas vezes, atribuídos de forma discricionária e com base político-eleitoral (Mizrahi, 2001, p. 13).

Assim, apesar de alguns avanços em direção a uma maior descentralização, o federalismo mexicano continuava a ser altamente centralizado, mas, comparado com o período anterior, é possível perceber que estados e municípios tiveram alguns ganhos no decorrer da década de 1980. Mas foi apenas na década de 1990, principalmente depois da vitória de Zedillo (1994-2000) para a presidência da república, que houve reais avanços na descentralização no México. Esse presidente adotou a descentralização como política prioritária de seu governo, uma vez que considerava o excessivo centralismo político e

[47] Em 1993, o governo federal exercia 64,5% do gasto total, enquanto os estados passaram a exercer 30,5% e os municípios 15% (idem, p.13).

econômico “um dos mais sérios obstáculos para se reverter os problemas de desigualdade social, desequilíbrio regional e deterioração dos níveis de vida da população” (idem, p.17). Para tanto o governo central defendia um “Novo Federalismo”, que propunha: 1) reformar as relações financeiras entre os diferentes níveis de governo, 2) reduzir o poder discricionário da presidência, 3) fortalecer os governos estatais e municipais, 4) impulsionar uma efetiva separação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, 5) promover uma maior transparência nos processos eleitorais, e 6) contribuir na democratização da vida pública.

Durante esse governo (1994-2000) ocorreram avanços efetivos no que tange a descentralização do federalismo mexicano: aumentaram os recursos transferidos aos estados e municípios, financiamentos de programas de capacitação para autoridades municipais, os estados passaram a exercer funções referentes à agricultura, meio ambiente, construção e manutenção de estradas, segurança pública, além de uma reforma constitucional que garantiu maiores faculdades aos municípios. Entretanto, segundo Herrera (2006, p.18), o governo de Zedillo “aprofundou a descentralização, porém o fez atendendo mais à negociação política do que a necessidade de reformar as instituições do federalismo fiscal”. Em suma, na década de 1990 o federalismo mexicano passa a ser mais descentralizado do que antes, aumentando as funções dos estados e municípios na execução de políticas públicas, entretanto, a distribuição de recursos continuava a ser efetuada pelo Executivo nacional, obedecendo critérios políticos.

Assim, todas essas mudanças não anularam o caráter centralizado do federalismo do México. Esse centralismo pode ser percebido através de 1) a despeito do crescimento da participação dos estados e municípios, a maior parte dos gastos segue sob o controle da união, 2) os estados e municípios seguem cada vez mais dependentes das transferências do governo central (participações, transferências e contribuições), uma vez que não possuem a faculdade para aumentar seus ingressos próprios através de uma maior arrecadação de impostos, 3) as transferências e as contribuições que chegam aos estados e municípios são muitas vezes destinadas a projetos específicos, o que reduz consideravelmente a autonomia dos governos subnacionais no que tange aos gastos realizados, 4) a maior parte dos recursos não condicionados (as participações) se destinam a pagar os gastos correntes, o que diminui

a capacidade de investimentos desses governos, 5) persistem ambiguidades na distribuição de responsabilidades entre os níveis de governo, 6) mesmo com o crescimento das transferências para os governos subnacionais, o que se pode notar é que os maiores beneficiados foram os municípios e não os estados, o que debilitou a capacidade dos estados para planejar e tomar decisões sobre seus gastos, 7) a transferência de recursos não reconheceu a diversidade municipal e estadual, ou seja, nem todos os estados e municípios têm as mesmas capacidades para exercer o gasto (Mizrah, 2001, pp. 17-20).

As eleições de 2000 representam uma importante ruptura na história política mexicana: a eleição de um membro do PAN como presidente da república – Vicente Fox. Essa eleição tem importante impacto sobre as relações intergovernamentais, uma vez que esse governo não controlava nem o Congresso nacional, nem os principais governos estaduais (Costa, 2008, p. 196). Por esse motivo, o governo Fox buscou fortalecer as relações intergovernamentais, principalmente entre o governo federal e os municípios, estratégia essa que permitiu-lhe contornar as dificuldades impostas pelo controle do PRI sobre o congresso e parte dos governos estaduais (Mizrahi, 2005).

Importante destacar que mesmo a alternância e o final do período de partido hegemônico, não proporcionaram uma mudança substancial nas instituições do federalismo fiscal do México. Mesmo os esforços por descentralização da década de 1990 e 2000 não mudaram o caráter centralizador desse federalismo, onde o Executivo mantém a maior parte da arrecadação e possui instrumentos que lhe permitem distribuir esses recursos de maneira política, não contando com critérios claros para essa distribuição. Isso faz com que, em boa parte das políticas, os estados só administrem fundos federais, tendo sua capacidade de decisão sobre a utilização desses recursos praticamente anulada. No México "apesar do discurso político, a realidade tem sido outra e os governos locais tem poucas atribuições de arrecadação e o gasto se exerce atado a programas federais ou baixo a supervisão deste" (Herrera, 2006, p. 45) .

Em suma, o federalismo mexicano, assim como todo o sistema político, passou por transformações nas últimas décadas. Houve um crescimento da descentralização e aumento das capacidades políticas e financeiras dos governos subnacionais. Segundo Falleti (2010, p.28), o grau de autonomia subnacional no México teria passado, depois da primeira onda

de descentralização, de baixo-médio para médio. Todavia, o federalismo fiscal do México ainda sofre com a debilidade institucional, o que não permite que as entidades federativas "desenhem, instrumentem, avaliem e fiscalizem uma política própria de finanças públicas" (Herrera, 2006, p. 3). Entretanto, o ponto principal da política mexicana continua a ser o governo central. Este nível de governo ainda concentra a maior parte dos recursos disponíveis e possui fortes poderes discricionários, o que torna os outros níveis de governo dependentes dele. A falta de capacidade tributária causa a dependência dos governos estaduais e municipais frente ao governo federal. Por fim, as decisões políticas sobre os programas estatais ficam a cargo do governo central, cabendo às entidades subnacionais, no melhor dos casos, com o papel de executoras dos programas formulados no centro da federação.

Descentralização política no México

Seguindo o processo de abertura política da década de 1980, o federalismo mexicano também passa a ter maior impacto sobre as decisões políticas deste país. Até 1989, o PRI controlava o Executivo Nacional, as maiorias em ambas as casas legislativas que compõem o congresso nacional e a totalidade dos governos subnacionais. Tendo em mente que o sistema político mexicano era altamente centralizado na figura do presidente pois, apesar de não gozar de grandes poderes legislativos constitucionais, o chefe do Executivo nacional também era o líder do partido hegemônico, temos que havia baixo espaço para a expressão das demandas subnacionais. Nesse período, o Congresso nacional se limitava a aprovar as medidas oriundas do Executivo (Nacif, 2007) e nenhuma das câmaras atuava no sentido de representar os interesses dos estados que compõem a federação mexicana. Somado a isso, o controle exercido pelo chefe do Executivo enquanto líder partidário tornava o PRI um partido com alta dose de disciplina e, sendo os governadores membros desse partido, não havia grandes possibilidades de se formar uma oposição dos governadores aos projetos oriundos daquele poder.

Entretanto, esse quadro sofre uma mudança gradual, assim como ocorreu com o federalismo no âmbito financeiro. Todavia, os dois processos possuem diferenças

significativas tanto temporalmente quanto na profundidade de seus efeitos. Em resumo, a situação dos governos subnacionais pode ser caracterizada como de baixa autonomia financeira e crescente influência política. O processo de descentralização financeira foi sumarizado na seção anterior. Assim, aqui cabe destacar a descentralização no âmbito político.

Um primeiro ponto a se tratar são os poderes constitucionais das lideranças estaduais – em especial, dos governadores – sobre o calendário eleitoral. Diferente do Brasil – e semelhante à Argentina – não há um calendário eleitoral unificado no México, isso é, no que tange a questão do calendário eleitoral, a Constituição mexicana dá grande liberdade para o nível estadual escolher seu calendário: define que os mandados dos governadores dos estados não podem durar mais que seis anos, as eleições tem que ser diretas, os deputados estaduais são eleitos por princípio de maioria relativa e de representação proporcional. Entretanto, a constituição não determina nenhum tipo de calendário eleitoral, deixando isso por conta das leis estaduais. Além disso, a duração dos mandatos é diferente: para presidente, senador e governadores, é de seis anos enquanto que para deputados estaduais e federais é de três anos. Isso faz com que as eleições para o legislativo e executivo federal só coincidam a cada seis anos, sendo que a câmara dos deputados sofre uma renovação total no meio do período presidencial. As eleições para deputados estaduais também ocorrem a cada três anos. Assim, o país apresenta tanto eleições casadas para os cargos do congresso e do executivo nacional quanto eleições isoladas. O ritmo eleitoral para governadores e membros dos legislativos estaduais é regulado pelas constituições dos próprios estados

Por causa dessa grande liberdade para os estados formularem seus próprios calendários eleitorais, temos uma grande variedade de anos eleitorais nos 32 estados mexicanos: de 1989 até 2010, em apenas quatro anos não ocorreram eleições para governador: 1990, 1996, 2002 e 2008.

Tabela 2.6: Eleições para governadores no México: 1989-2010

	89	91	92	93	**94**	95	97	98	99	**00**	01	03	04	05	**06**	07	09	10
BC Norte	PAN					PAN					PAN-PVEM					PAN-PANAL-PVEM		
BC Sur				PRI					PRD-PT					-				
Colima		PRI					PRI					-					-	
Guanajuato		PRI				PAN				**PAN**					**-**			
Jalisco						PAN				**PAN**					**PAN**			
Nayarit				PRI					-					-				
Sinaloa			PRI					PRI					PRI					-
Sonora		PRI					PRI					PRI-PVEM					PAN	
Aguascalientes			PRI					PAN					PAN					PRI-PVEM-PANAL
Chihuahua			PAN					PAN					-					-
Coahuila				PRI					PRI					PRI				
Durango			PRI					PRI					PRI					PRI
Nuevo León		PRI					PAN					-					-	
Querétaro		PRI					PAN					PAN					-	
SL Potosí		PRI					PRI					PAN					-	
Tamaulipas			PRI					PRI					PRI					-
Zacatecas			PRI					PRD					PRD					-
Campeche		PRI					PRI					PRI					PAN	
Chiapas					**PRI**					**-**					**PRD-CONV-PT**			
Oaxaca			PRI					PRI					-					-
Quintana Roo				PRI					PRI					PRI-PVEM				-
Tabasco					**PRI**						PRI				**PRI**			
Veracruz			PRI					PRI					-					PRI-PVEM
Yucatán				PRI		PRI					PAN					-		
DF							PRD			**-**					**PRD-COV-PT**			
Hidalgo				PRI					PRI					PRI				-
Morelos					**PRI**					**PAN**								
Puebla			PRI					PRI					PRI					-
Tlaxcala			PRI					PRI					-					PRI-PVEM
Guerrero				PRI					-					-				
México				PRI					PRI					PRI-PVEM				
Michoacán			PRI			PRI					-					-		

Fonte: elaborado a partir da base de dados do Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (www.cidac.org)

Cabe destacar que desses quatro anos, em três ocorreram eleições para deputados estaduais em algum dos entes que formam a federação mexicana: em 1996 isso ocorreu em Nayrit, em 2002 e 2008, além de eleições para deputados estaduais nesse estado, ocorreram também em Baja California Sur, Coahuila, Guerrero e Quintana Roo (Badillo e Ramírez, 2009, p. 22-2). Fora isso, em todos os anos em que ocorrem eleições nacionais – tanto para o Congresso e Presidência, quanto nas eleições intermediárias para a câmara dos deputados – ocorrem também eleições em alguns dos estados que compõem a federação mexicana.

Ainda sobre as eleições, cabe destacar os momentos em que se iniciaram as alternâncias de partidos na chefia dos executivos estaduais. O primeiro estado em que o PRI perde a eleição para governador foi Baja California, em 1989, oito anos antes da formação do primeiro governo dividido no âmbito federal (1997). Ainda no governo Salinas de Gortari, mais dois estados foram perdidos pelo até então partido hegemônico: Guanajuato (1991) e Chihuahua (1992). Já no governo de Ernesto Zendillo mais 10 estados foram perdidos pelo PRI. Cabe destacar que na primeira metade do mandato desse presidente – o último do PRI até 2012 – o PRI ainda controlava as maiores bancadas tanto na câmara quanto no senado, fato que muda em 1997, quando esse partido perde pela primeira vez a maioria na câmara dos deputados. Assim, antes de se formar o primeiro governo dividido, o PRI perde mais um governo estadual e mais nove após essa instauração.

No total, 22 dos 32 estados mexicanos conheceram a alternância entre 1988 e 2012, sendo que 18 deles o fizeram pós 1997. Cabe destacar que em 12 deles, o PRI recuperou o governo posteriormente e em três deles houve nova mudança no partido do governo. Assim, o fenômeno da alternância tem uma disseminação considerável entre os estados mexicanos: quase 70% deles tiveram pelo menos uma troca de partido no comando do executivo estadual.

Esse fenômeno é relevante pois, como foi dito anteriormente, a centralização do federalismo mexicano é, em parte, explicada pelo papel de partido hegemônico exercido pelo PRI. Assim, podemos observar que Salinas de Gotari não teve que enfrentar um número significativo de governadores oriundos das fileiras de oposição: em seus seis anos de governo, apenas três estados foram governados por um partido diferente do seu. O mesmo não ocorre com Zedillo, uma vez que durante seu governo o número de

governadores de outros partidos salta para 12, ou seja, a oposição chefiava 37,5% dos governos estaduais.

Quadro 2.2: Alternância política dos governadores nos estados mexicanos: 1989-2012

	Estado	Ano da alternância	Partido ganhador	Recuperado pelo PRI
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Baja California	1989	PAN	-
	Guanajuato	1991	PAN	-
	Chihuahua	1992	PAN	1998
Ernesto Zendillo Ponce de Leon (1994-2000)	Jalisco	1995	PAN	2012
	Nuevo león	1997	PAN	2003
	Querétaro	1997	PAN	2009
	Aguascalientes	1998	PAN	2010
	Zacatecas	1998	PRD	2010
	Baja California Sur	1999	PRD-PT	2011 (PAN)
	Tlaxcala	1999	PRD-PT-PVEM	2005 (PAN)
	Nayrit	1999	PAN-PRD-PT-PRS	2011
	Chiapas	2000	PAN-PRD-PT-PVEM-PSN-PCD-PAS-PC	2005
	Morelos	2000	PAN	2012 (PRD)
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Michoacán	2001	PRD-PT-PVEM-PSN-PAS-PC	2007
	Yucatán	2001	PAN-PRD-PT-PVEM	2007
	San Luis Potosí	2003	PAN	2009
	Guerrero	2005	PRD-PT-PRS	-
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Sonora	2009	PAN	-
	Sinaloa	2010	PAN	-
	Oaxaca	2010	PAN-PRD-CONV-PT	-
	Puebla	2010	PAN-PRD-COV-PANAL	-
	Tabasco	2012	PRD-PT-MC	-

Fonte: Santiago (2013, p. 6)

O quadro para as relações intergovernamentais se torna mais complexo no primeiro governo do PAN. Vicente Fox, ao contrário de seus antecessores, não contou com uma maioria de governadores de seu partido: em todo o período apenas 11 estados eram governados pelo PAN, sendo que esse partido perde a chefia do executivo estadual em dois desses estados ainda no governo Fox – Neuvo Leon em 2003 e Nayrit em 2005. Fora isso,

durante seus seis anos de governo o seu partido só ganha eleições para o governo de dois estados – Yucatán e San Luis Potosí. O quadro para seu sucessor foi ainda mais complicado: em 2006 apenas 9 estados eram governados pelo PAN, sendo que esse partido perde quatro desses estados no decorrer do mandato, mas conquista outros quatro em 2009 e 2010. Assim, o que se pode notar é que os presidentes pós-alternância não puderam contar com a maioria dos governadores em suas bases partidárias, o que torna a negociação entre os níveis de governo mais intensas e complexas.

Apesar da alternância ter atingido diversos estados desde 1989, ainda se pode notar a persistência da preponderância do PRI na maior parte das disputas estaduais, mesmo após a vitória do PAN nas eleições presidenciais de 2000 e 2006.

Como se pode ver no quadro 2.3, em todos os períodos o PRI é o vencedor na grande maioria das eleições realizadas e os outros dois partidos principais – PAN e PRD – contam com um número bem menor de vitórias nas eleições para os governos estaduais. Cabe destacar que o quadro abaixo reforça a visão de um sistema de três partidos principais uma vez que são eles os responsáveis por ganhar todas as eleições para os executivos estaduais, já que os quatro casos marcados como "outro" no quadro 2.3 se referem a alianças formadas pelo PRD e PAN apoiando um candidato externo a ambos. Segundo Valdes (2013, p 6), essas alianças, mesmo não sendo um fenômeno estranho na política mexicana, tem ganhado importância como estratégia competitiva nos últimos tempos.

Quadro 2.3: Quantidade de vitórias eleitorais para presidente e governadores por partido político no México: 1976-2011

	Eleição Presidencial	**Eleições para governador**			
		PAN	PRI	PRD	Outro
1976-1981	PRI	0	28	-	0
1982-1987	PRI	0	31	-	0
1988-1993	PRI	1	30	0	0
1994-1999	PRI	6	21	4	1
2000-2005*	PAN	9	18	6	0
2006-2011	PAN	6	20	3	3

*Nesse período se celebraram três eleições extraordinárias: Uma no caso de Chiapas (2001) devido as impugnações das eleições de 2000, as outras duas restantes ocorreram em Colima (2003), devido as impugnações das eleições ocorridas no mesmo ano e outra em 2005 para eleger um governador substituto.
Fonte: Valdes (2013, p. 6)

Por fim, um último elemento a ser tratado sobre as eleições para os governos estaduais no México é a competitividade. A partir do número efetivo de partidos (NEP) das disputas para presidente e governadores, vemos impacto da abertura política: se entre 1976 e 1993 a média do NEP para as disputas pelo executivo estadual não chegava a 2, temos hoje um quadro onde esse mesmo indicador chega a aproximadamente 2,5. Claro está que esse patamar é consideravelmente inferior ao atingido nas disputas presidenciais que entre 1988 e 1993 chegava a 2,64 e na eleição de 2006 foi de 3,15. Porém, a variação do NEP nas disputas entre os estados é grande, isto é, ocorrem casos em que a disputa ainda é baixa e outros onde a mesma se encontra em patamar superior ao atingido no plano nacional. Por esse motivo os NEPs máximos e mínimos merecem destaque.

Como se pode ver no quadro 2.4, ainda há estados no México em que a disputa é muito baixa: ao olharmos a evolução do NEP mínimo nesse nível, temos que ainda há estados em que esse índice não chegou a 2. Em contrapartida, há estados em que essa disputa superou a marca de 3 já no período entre 1994-1999 – o que só vem a ocorrer no plano nacional em 2006. Assim, o que se tem é uma grande variação no nível de abertura e competição entre os estados mexicanos e um aumento da incongruência desse grau de competição entre os níveis nacional e estadual.

Quadro 2.4: Número efetivos de partidos nas eleições para presidente e governadores no México: 1976-2011

	1976-1981	1982-1988	1989-1993	1993-1999	2000-2005	2006-2011
NEP Presidente	1,16	1,84	2,64	2,84	2,87	3,15
NEP máximo para governador	1,90	2,48	2,49	3,29	3,34	3,34
NEP mínimo para governador	1,00	1,04	1,16	1,35	1,86	1,52
Média para governadores	1,29	1,52	1,52	2,54	2,46	2,45

Fonte: Valdes (2013, p. 7)

Assim, o que se nota é uma diferenciação entre os dois níveis de Executivo – o nacional e os estaduais – o que muda o quadro das relações intergovernamentais: se antes

da alternância o chefe do Executivo era o líder partidário e os governadores eram membros desse mesmo partido – o que garantia certa congruência de interesses – as demandas subnacionais não encontravam espaço institucional para serem processadas, o mesmo não ocorrendo no período atual, onde partidos de oposição ocupam as chefias dos executivos estaduais, ou seja, sob o sistema de partido hegemônico, o PRI era a instituição política que assegurava o funcionamento do sistema político, isto é, era o principal "órgão de integração dos diversos atores e grupos políticos dentro do regime, assim como em seu 'interior' era onde se levava a cabo a distribuição dos cargos de eleição pública" (Valdes, 2013, p.2). Nesse sentido, como o presidente da república era o presidente do PRI, o que lhe garantia o controle dos recursos políticos necessários para o sucesso eleitoral dos postulantes a cargos eletivos de seu partido, era através desse partido que se dava a negociação entre os planos nacional e subnacionais, sendo que nessa negociação o plano nacional e o presidente tinham grande vantagem. Com o início da abertura política, com o aumento da competição e com governadores de outros partidos eleitos, a relação entre esses dois níveis ganha outro contorno, isto é, não mais ocorre "dentro dos muros" do PRI. Cabe destacar que isso não significa que o executivo nacional não tenha instrumentos para induzir a cooperação dos governadores. O principal deles é o controle financeiro exercido pelo nível nacional, como foi descrito na seção anterior desse capítulo.

Além da questão das eleições para governadores, outro elemento importante para a análise da descentralização política do federalismo mexicano é a referente aos congressos estaduais. Isso ocorre por dois motivos: 1) as reformas constitucionais no México devem ser aprovadas por dois terços de ambas as câmaras que compõem o congresso nacional e pela maioria das legislaturas estaduais (artigo 135) e 2) a mesma constituição faculta às legislaturas do estado o poder de iniciar projetos de lei (artigo 71).

Sobre o primeiro ponto, é importante notar que o partido do presidente após a alternância não consegue formar maioria nos legislativos estaduais: no governo Fox, o PAN só havia conseguido essa maioria em 4 desses legislativos – aproximadamente em 13% das assembleias – quadro diferente do encontrado por Zedillo que, mesmo após a formação do governo dividido ainda podia contar com 22 legislativos estaduais com maioria do PRI – 69%. Assim, seguindo o disposto na Constituição, o governo de Fox encontraria maiores dificuldades para aprovar reformas constitucionais, o que levaria a um maior esforço de

negociação entre os partidos e líderes estaduais. Entretanto, a maioria conseguida pelo PAN nas assembleias legislativas estaduais não chegavam a 50%, isto é, não eram legislativos que contavam com uma maioria absoluta do PAN.

Entre 2001 e 2009, ocorreram 93 processos eleitorais para deputados estaduais no México, e em 61% desses processos o PRI foi o partido mais votado, ou seja, mesmo após a alternância, a presença do antigo partido hegemônico continua forte nesse nível do legislativo. Somado a isso, temos que nas legislaturas vigentes em 2009, o PRI contava com maioria absoluta em 16 legislativos estaduais, enquanto o PAN gozava do mesmo status em apenas 1 – o PRD não formou maioria absoluta em nenhum legislativo estadual. Assim, o PRI possuía maioria absoluta em 50% dos legislativos estaduais (Badillo e Ramírez, 2009).

Já sobre a participação dos legislativos estaduais na produção do legislativo nacional, cabe analisar sua participação no que tange à iniciativa e aprovação de projetos de lei em ambas as casas do Congresso Nacional mexicano.

Quadro 2.5: Iniciativas dos legislativos estaduais na Câmara dos Deputados e Senado do México: 1991- 2012

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Senado	0	12	2	15	12	15	28
Deputados	2	1	33	83	117	97	79

Fonte: Nacif (2006a); Sistema de Información Legislativa (http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas)

Como se pode notar no quadro 2.5, após a instauração dos governos divididos em 1997 (LVII) há um crescimento das propostas oriundas dos legislativos estaduais no Congresso, em especial na câmara dos deputados. Entretanto, cabe destacar que mesmo com esse crescimento, a participação das assembleias estaduais em ambas as câmaras é baixa: para o senado essa participação fica em torno de 1 e 2% na maior parte do período – com exceção para 1994-1997, onde esse patamar foi de 14% e 2000-2003 onde foi de 3,4% das propostas iniciadas nessa casa. Já a câmara dos deputados essa participação é de 1% no período sob o sistema de partido hegemônico (LV e LVI) e varia entre 6,9% e 2,1% durante os governos divididos. Apesar de ter baixo impacto sobre o montante de leis iniciadas, cabe

destacar que os legislativos estaduais tiveram uma maior participação na apresentação de projetos de lei na câmara dos deputados se comparados com o Executivo nacional[48].

O quadro 2.6 apresenta os dados referentes ao número de projetos iniciados pelos legislativos estaduais e que chegaram a aprovação.

Quadro 2.6: Projetos aprovados oriundos dos legislativos estaduais do méxico: 1991-2012

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Senado	0	0	0	1	1	3	0
Deputados	1	1	4	17	17	10	1

Fonte: Nacif (2006a); Sistema de Información Legislativa (http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas)

Como se pode notar, o número de propostas vindas dos legislativos estaduais que chegam a uma sanção positiva definitiva é baixa: dos 496 projetos iniciados por esses legislativos nas duas câmaras do congresso nacional, apenas 56 foram aprovados, ou seja, 11,3% das propostas dos legislativos estaduais são efetivamente transformadas em leis. Essa taxa de sucesso pode ser vista como baixa, uma vez que é inferior a atingida por deputados e Senadores e fica bem abaixo da apresentada pelo Executivo do México[49]. Somado, a participação dessas assembleias no total da produção legislativa dessas câmaras é baixa: no senado essa participação fica entre 0 e 1,2% e para a câmara dos deputados a participação fica entre 0,5% e 5,5%. Assim, esses dados corroboram o que foi afirmado por Algazi (2012, p. 632) de que "a descentralização política registrada no país não se expressa através da apresentação de propostas de lei por via dos Congressos estaduais".

Entretanto, cabe ainda destacar o destino dos projetos oriundos dos legislativos estaduais, isto é, se eles iniciam seus trâmites pela câmara dos deputados ou pelo Senado prioritariamente. Sobre esse ponto, os projetos desses legislativos são iniciados pelo Senado em apenas 16,9%, ficando a câmara dos deputados com 83,1%. O mesmo se repete quando olhamos os projetos aprovados oriundos desses legislativos: 8,9% dos projetos das assembleias estaduais que foram aprovados iniciaram seu trâmite no congresso nacional

[48] Trataremos da queda na participação do Executivo no processo legislativo nacional no capítulo 4 desta tese.
[49] A taxa de sucesso média para o período é de 19,5 para o Senado, 15,8 para os Deputados e 83,1 para o Executivo. Esses dados serão trabalhados nos capítulos 4 e 5 desta tese.

pelo Senado e 91,1% pela câmara baixa. O mesmo se repete na taxa de sucesso desses projetos em cada uma das Câmaras: 5,9 no senado e 12,4 na câmara dos deputados. Esses dados mostram que as iniciativas dos legislativos estaduais não priorizam a casa do congresso nacional que tem por função a representação territorial, ou seja, ao invés de terem seus projetos iniciados pelo Senado, os legislativos estaduais acabam por priorizar a câmara dos deputados. Somado a isso, temos que a taxa de sucesso desses legislativos é superior na câmara baixa, ou seja, os projetos dos legislativos estaduais que se iniciam no Senado encontram maiores obstáculos para serem aprovados. Em suma, a casa que, por definição representa os entes federados, é mais refratária aos projetos oriundos dos legislativos estaduais que a câmara populacional.

Outro impacto da abertura política que aumentou o papel das lideranças subnacionais foi a alteração na organização interna dos partidos, sendo que o primeiro a sofrer tal impacto foi o PRI. Segundo Casar (2008, p. 228), o novo sistema eleitoral ocasionou três transformações nesse partido, a dizer: 1) terminou com a certeza de que aparecer nas listas para eleição popular equivalia praticamente à obtenção do cargo, o que obriga o PRI a procurar candidatos realmente competitivos, 2) forçou a negociação com outros partidos, pois não detinham mais a maioria necessária para aprovar suas iniciativas e 3) a perda da presidência foi acompanhada pelo desaparecimento da liderança "real" do partido. Sobre o terceiro ponto, a autora afirma que

> a disciplina, baseada fundamentalmente no poder do presidente para controlar as carreiras políticas dos membros do partido, perdeu seu principal controlador. Os líderes das câmaras começaram a submeter-se à votação das bancadas, os militantes ativos adquiriam o poder para decidir quem deveria ser o líder do partido e os governadores deixaram de ter o centro como fator decisivo para a permanência no cargo (Casar, 2008, p. 228).

Assim, o final do período de partido hegemônico leva a uma maior independência dos líderes subnacionais do PRI, que não mais dependiam exclusivamente do apoio da presidência para permanecer em seus cargos. Fora isso, a abertura também alterou as práticas de organização nos outros dois partidos principais do México uma vez que "a ampliação das possibilidades de triunfo tanto nas eleições presidenciais quanto nas legislativas, junto com a entrada de enormes recursos públicos provenientes da nova

legislação eleitoral, a ampliação dos grupos parlamentares e de governos locais que foram ganhando, desataram a luta pelas candidaturas e lideranças partidárias" (Casar, 2008, p. 228).

Esse novo quadro político faz com que os membros eleitos para o congresso nacional tenham que atender a vários atores políticos que, muitas vezes apresentam expectativas diversas, ou mesmo conflitantes, isto é, "seu comportamento se vê exposto a diversas pressões cruzadas" (Algazi, 2012, p. 633). Isto é, além de atender as demandas oriundas da liderança nacional do partido, há também que atender os interesses de outros atores que "por sua posição, capacidade organizacional ou acesso a outros recursos de poder, podem lhes proporcionar desde a estrutura estadual ou municipal um porvir na política" (Algazi, 2012, p. 633). Assim, a queda do sistema de partido hegemônico propiciou uma maior independência para as lideranças subnacionais frente ao centro. Isso acaba por fortalecer a influência dessas lideranças – em especial dos governadores – sobre os legisladores no plano nacional, uma vez que a proibição de reeleição acaba por tornar o controle sobre os recursos estaduais – e municipais – forte elemento estratégico para a continuidade da carreira política.

2.2.3 Descentralização e Centralização na Federação Argentina

A Argentina, ao final da última ditadura militar (1976-83), se encontrava em uma situação difícil: dívida externa elevada, instabilidade da economia doméstica, crescimento da desigualdade social. Nesse quadro, foi convocada a eleição para presidente em outubro de 1983, eleição esta que deu a vitória a Raúl Alfonsín (UCR)[50]. Esse presidente carecia de legitimidade e "tentava dar passos curtos, com mudanças que não incomodassem demais os militares, que tinham forte poder de veto e podiam ameaçar com o seu regresso ao poder" (Barrientos, 2009, p. 45). Assim como no Brasil, a redemocratização na Argentina veio acompanhada pela pressão por descentralização. Entretanto, durante o primeiro mandato presidencial, os principais partidos nacionais – UCR e PJ – não chegaram a um acordo de como promover essa descentralização, ficando a cargo do presidente as decisões referentes

[50] Essa foi a primeira vez que o PJ perdia uma eleição presidencial desde seu nascimento (1945-47) (Barrientos, 2009, 47)

a esse processo. Isso garantiu ao então chefe do executivo nacional, o *Radical* Raul Alfonsin, recursos suficientes para "financiar políticas clientelistas, destinadas a atrair o apoio de governadores e parlamentares *Peronistas*" (Regis, 2009, p. 107).

Em 1989, Menem (PJ) assume a presidência meses antes do que deveria, devido a uma importante crise que afetava o país. É no governo Menem que ocorrem algumas mudanças no arranjo fiscal argentino. Esse governo pode realizar mudanças na legislação que permitiram uma maior descentralização na repartição de receitas entre a união e as províncias, uma vez que contava com uma importante base parlamentar, não necessitando recorrer às práticas adotadas por seu antecessor.

A Argentina já gozada de um sistema federal que dava certo grau autonomia a suas províncias, mesmo antes da primeira onda de descentralização[51] (Faletti, 2010, p. 28), sendo que esta onda foi, entre os três países objeto desse trabalho, a que menos impacto teve nas relações intergovernamentais. Assim, o federalismo argentino se assemelhava ao brasileiro no que tange às capacidades dos governos subnacionais em planejar e implementar políticas em suas respectivas províncias.

Segundo Faletti (2010, p. 10), no caso argentino, apesar da implementação de políticas de descentralização, o poder dos governadores e prefeitos se manteve praticamente inalterado. Entretanto, enquanto "as despesas subnacionais aumentaram durante o período de reformas, a participação na receita diminuiu ligeiramente, aumentando assim a dependência dos governos subnacionais em relação a transferências fiscais originárias no governo central" (Faletti, 2010, p. 10). Em resumo, a situação argentina pode ser caracterizada como sendo uma transferência de responsabilidades pelo fornecimento de diversos serviços sociais do governo central para as províncias. Mas essas transferências não foram acompanhadas por transferências de capacidade fiscal condizente e isso acaba por gerar problemas para a administração provincial, que passa a depender cada vez mais de transferências fiscais da união. Como essas transferências nem sempre possuem critérios claros e objetivos, abre-se caminho para a utilização desses recursos para garantir apoio

[51] Faletti (2010, p. 9) caracteriza o primeiro ciclo de descentralização na Argentina como compreendendo o período que se estende de 1978 – quando a educação primária é transferida para as províncias – até 1994-96 – quando ocorre eleições populares para prefeito de Buenos Aires e é garantida a autonomia para a cidade de Buenos Aires.

político ao governo central dentro dos governos provinciais, isto é, a distribuição de parte dos recursos fiscais obedece a uma lógica de apoio político ao governo central.

O sistema fiscal argentino conta com distintos mecanismos de arrecadação e distribuição de recursos fiscais: 1) os sistemas tributários próprios, com bases e alíquotas sob controle provincial, 2) as alíquotas adicionais, estabelecidas pelo governo federal; 3) as transferências de livre disponibilidade, através de fundos não vinculados, 4) as transferências condicionadas, com montantes e destinos determinados pela administração federal e 5) o sistema de *Coparticipación Federal de Impostos*, que pode ser encarado como um sistema de centralização da arrecadação e distribuição de recursos fiscais (Barrientos, 2009, p. 148). Na reforma constitucional de 1994, a *Coparticipación* foi constitucionalizada, instituindo um sistema onde

> A autonomia fiscal das Provincias e da Ciudad Autónoma de Buenos Aires estaria assegurada, principalmente, pela existência deste mecanismo legal de "federalismo cooperativo/solidário" de dupla distribuição, a *Coparticipación*. Este sistema fiscal é formado pelos "recursos coparticipables", que se designam ao Governo nacional, por um lado, e ao conjunto das províncias, pelo outro, seguindo porcentagens pré-estabelecidas (distribuição primária). Com o bolo total que se destina as províncias, se faz uma distribuição secundária, através de transferências de recursos que dão prioridade a alcançar um grau equivalente de desenvolvimento, qualidade de vida e igualdade de oportunidade em todo o território nacional (art. 75º. Inc.2 e 3 da CN94), beneficiando então, as unidades mais pobres, conforme a lei nº. 23.548 e suas modificações (Barrientos, 2009, p. 151).

É importante destacar que a distribuição secundária se dá através de negociações políticas, muitas vezes pouco transparentes e objetivas e que o alto grau de desequilíbrio fiscal favorece as províncias menos desenvolvidas. Além disso, no caso argentino o que se vê é um caso extremo de desequilíbrio fiscal, onde o governo federal é responsável por mais de 70% da arrecadação, enquanto que os gastos públicos são divididos quase que equitativamente entre os governos federal e provinciais, ou seja, as províncias exercem uma alta fração de gasto público, mas arrecadam fração bem menor de impostos[52]. Esse desequilíbrio faz com que por um lado "os governadores desfrutem dos benefícios políticos que traz o gasto público, mas não acarretam os custos políticos vinculados à arrecadação"

[52] Em muitas províncias, "a proporção de recursos que chegam mediante transferências constitui mais de 80% de suas receitas totais" (Barrientos, 2009, p. 152)

(Barrientos, 2009, p. 152), mas, por outro, acarreta uma forte dependência fiscal dos governos subnacionais ao governo central, dificultando a formação autônoma de políticas específicas pelos governos subnacionais.

A partir da década de 1990, o pacto federativo Argentino gera uma situação paradoxal: de um lado as reformas estruturais[53] levadas a cabo nessa década acabaram por enfraquecer o poder econômico das províncias, tornando-as subordinadas economicamente ao governo nacional, isto é, cada vez mais dependentes das transferências nacionais; mas, ao mesmo tempo, mais autônomos no terreno político, aumentando a capacidade de construção de um poder territorial.

A descentralização administrativa realizada na Argentina do decorrer da década de 1990 acaba por transferir novas responsabilidades para os níveis subnacionais o que implica "a redução do aparato estatal nacional e a correspondente expansão das administrações provinciais e, até certo ponto, municipais" (Servetto, 2012, p.7). Nesse processo de descentralização, o Estado Nacional cede diversas competências na área social para as províncias, a dizer: educação, saúde, plano de erradicação da pobreza e habitação. Esse processo não é exclusivo da Argentina e faz parte do receituário de combate a crise econômica proposto pelo Banco Mundial.

Essa transferência acarretou dois resultados: 1) uma mudança do papel da União, isto é, uma vez transferidas as responsabilidades do Estado nacional para as províncias, o primeiro passa a ter sua capacidade de formulação de políticas, planificação, avaliação e controle de gestão fortalecidos, ao mesmo tempo em que se despoja de suas funções executoras de produção de bens e serviços; 2) essa transferência de responsabilidades para os níveis subnacionais aumenta a dependência desses estados para com o governo nacional, uma vez que para se financiar eles dependem principalmente das transferências e adiantamentos vindos do governo federal, além de um crescente endividamento; isso ocorre pois a capacidade dos governos subnacionais se financiarem pelos ingressos tributários obtidos de fontes locais é escassa, tornando a *coparticipación* e demais formas de transferência financeiras a principal fonte de financiamento das províncias.

[53] Segundo Servetto (2012, p.7), "A reforma estrutural dos anos 90 se caracterizou pela magnitude, complexidade e rapidez das transformações que incluíam a abertura econômica, a desregulamentação dos mercados, a transferência da responsabilidade da produção de bens e serviços do Estado para o setor privado, a flexibilização trabalhista e a descentralização administrativa para os níveis provinciais".

Essa dependência das províncias em relação às transferências financeiras do Estado Nacional fica clara ao olharmos os gastos públicos realizados e a arrecadação de cada nível de governo: enquanto o gasto público se reparte de maneira semelhante entre a União e as províncias, a maior parte da arrecadação se dá no nível federal: em números aproximados, 50% dos gastos públicos são executados pelo governo central, 40% pelas províncias e 10% pelos municípios, enquanto 80% de todos os recursos tributários são arrecadados pelo governo central (Gervasoni, 2011, p. 116; Servetto, 2012, p. 8). Essa situação se agravou na última década, uma vez que houve um aumento da arrecadação de impostos não coparticipáveis[54], o que acaba favorecendo a União no que tange a arrecadação e distribuição de recursos financeiros. Esse quadro é definido por alguns analistas argentinos como de um "federalismo político e de unitarismo fiscal" (Servetto, 2012, p. 8).

Na Argentina dos anos 1980 e até meados dos anos 1990, as províncias recorriam a três fontes principais de financiamento, a dizer: 1) tomada de empréstimos com os bancos provinciais, 2) a consolidação de dívidas salariais e previdenciárias e 3) a postergação de pagamentos a funcionários públicos e fornecedores. A partir de 1995, formam implementadas pelo governo Menem uma série de medidas que buscavam combater o endividamento provincial, medidas que incluíam a privatização dos bancos e empresas públicas provinciais e a transferência dos fundos de pensão para a Nação. Com essas medidas, os governos provinciais perderam seus mecanismos de acesso rápido ao crédito de curto prazo necessário para financiar seus gastos. Sendo assim, esses governos passaram a buscar financiamento através de empréstimos em bancos privados. Esses empréstimos eram geralmente feitos em moeda estrangeira, com elevadas taxas de juros e curto prazo para pagamento, e eram utilizados como garantia os recursos provenientes da Coparticipação Federal de Impostos (CFI). Como resultado dessa política, o aumento da dívida provincial cresceu em uma taxa anual média de 18% entre 1996 e 2001(Lodola, 2011, p. 223). Dentro desse quadro de crescente endividamento e asfixia financeira, muitas provinciais recorreram a emissão de *quase-moedas* como método para cobrir os seus gastos administrativos. Foi com essa estrutura de endividamento que "as províncias enfrentaram o fim da convertibilidade e o *default* declarado pelo estado nacional" (Lodola, 2011, p. 223).

[54] Como exemplo de impostos não coparticipáveis pode-se citar o imposto sobre as exportações de grãos.

Em 2002, durante o governo Duhalde, o governo federal e um conjunto de provinciais entraram em acordo para se levar a cabo um programa de reestruturação voluntária das dívidas provinciais. O mais importante para o objetivo deste trabalho é que nesse programa foi criada uma fonte de endividamento interno para as províncias, os Programas de Assistência Financeira (PFO). Os PFOs são financiados pelo *Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial* (FFDP) e constituem acordos bilaterais "através dos quais uma província tem acesso a financiamento da Nação para atender seu déficit financeiro e os serviços de amortização da dívida pública correspondentes ao ano em curso" (Lodola, 2001, p. 223). Em contrapartida, as províncias se comprometeram a reduzir o déficit fiscal, a dívida flutuante, suspender a emissão de *quase-moedas* e apresentar informação sobre as finanças públicas periodicamente. Fora isso, as províncias foram impedidas de contrair novos endividamentos com entidades financeiras, salvo quando se cumprisse certos requisitos e que este seja expressamente aprovado pelo Ministério de Economia (Lodola, 2011, p. 224).

Do ponto de vista político, esse arranjo provocou uma alteração na relação Nação-Províncias: o refinanciamento da dívida através do FFDP se transformou em um poderoso instrumento que os presidentes posteriores utilizaram para formar os alinhamentos políticos e eleitorais com os governadores, para além de seus partidos. Isso se torna possível pois, após a reestruturação implementada em 2002, a União passa a ser o maior credor das províncias. Segundo dados apresentados por Lodola (2011, p. 224-5), antes de 2002, os principais credores das províncias eram os bancos privados – responsáveis por cerca de 69% das dívidas provinciais –, sendo que as dívidas com a União correspondiam a apenas 8,3%. A partir de 2002 esse quadro se inverte e a União passa a ser a principal credora das províncias – cerca de 65% entre 2002 e 2010. Com esse endividamento, o governo central pode aumentar a pressão política sobre os governadores, uma vez que a utilização do FFDP e do PFO se limita a refinanciar parte das amortizações correspondentes a um exercício, o que faz com que as províncias tenham que renegociar as condições de acesso ao programa a cada ano, isto é, não se tratou "de uma reestruturação da dívida a prazos razoáveis, mas sim de um mecanismo para cobrir o faltante de caixa no curto prazo" (Lodola, 2011, p. 225). Somado a isso temos que as regras para a participação no programa não são claras, o que dá ampla margem de manobra para o governo decidir como fará a distribuição desses recursos,

em outras palavras, "o governo contou com autoridade discricionária para determinar quanto, em que momento e para quais províncias se destinariam os fundos" (Lodola, 2011, p. 225).

No que tange à capacidade fiscal das províncias argentinas, o período dos governos de Néstor e Cristina Kirchner (2003 até o presente momento) apresenta como característica distintiva a centralização, isto é, "o governo nacional aumenta significativamente sua participação no gasto público total, e por sua vez intensifica a condicionalidade política das transferências para as províncias" (Gervasoni, 2011, p. 117). Como consequência, temos uma maior subordinação dos governadores aos governos Kirchner.

Apesar de os governos Kirchner terem introduzido poucas modificações nas instituições fiscais, estas reforçaram a autoridade do Poder executivo nacional frente às províncias e municípios. Dentro dessas modificações, duas se destacam: uma tentativa de reforma do regime de Coparticipación Federal de Impostos (CFI) e a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lodola, 2011, p. 218). Ambas as iniciativas se devem a um compromisso firmado em 2003 com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Entretanto, o resultado de cada uma delas foi ligeiramente diferente.

No que tange à reforma na CFI, ela foi rapidamente arquivada e nunca chegou ao Congresso devido a uma série de condicionamentos institucionais e conjunturais. O principal obstáculo institucional para se realizar essa reforma foi a necessidade, posta pela Constituição de 1994, da existência prévia de um acordo entre o governo central e os governos provinciais, sendo que o acordo deveria ser referendado por todas as legislaturas provinciais. Para Germán Lodola (2011, p.218), "isto era então (e continua sendo até hoje) virtualmente impossível de alcançar devido à complexidade do sistema de coparticipación e ao fato de que nenhum governo está disposto a receber menos recursos do que os obtidos no regime vigente". Já no que tange aos condicionamentos conjunturais o principal elemento foi a disputa entre Kirchner e Duhalde pela liderança do Partido Justicialista. Nesse sentido,

> vários líderes provinciais, incluindo Mario Das Neves, José Manuel de La Sota, Jorge Obeid, Juan Carlos Romero e Carlos Verna, viam com desconfiança o arranjo 'transversal' que Kirchner propunha e o intento de deslocar o duhalismo do controle do partido. Esses governadores deixaram transparecer em mais de uma oportunidade que pressionariam seus

> legisladores no congresso para que votassem contra a nova CFI. (Lodola, 2011, p. 218)[55]

Sem ter condições de aprovar a reforma na CFI, o governo Kirchner buscou avançar sobre o outro ponto referente ao acordo com o FMI: a Lei de Responsabilidade Fiscal. O objetivo da LRF era "controlar a expansão do gasto público e o endividamento estabelecendo metas fiscais em relação a certos indicadores numéricos" (Lodola, 2011, p. 219). Essa lei foi sancionada pelo congresso em agosto de 2004, apenas dois meses depois de ser enviada. A velocidade de sua aprovação pode ser explicada por se tratar de uma "lei de adesão", isto é, as províncias poderiam aderir ou não a essa lei, o que tornou mais fácil o tratamento do projeto pelo congresso e não exigia acordo prévio com os governadores das províncias.

A LRF dispõe que 1) a taxa de incremento nominal do gasto primário da nação e das províncias não podem superar a taxa estimada de crescimento do PIB e 2) os serviços da dívida provincial não pode superar 15% dos recursos correntes. Para Lodola (2011, p. 219), os critérios da LRF "reduzem a capacidade dos governadores para definir a prioridade de gastos, e especialmente limitam o uso dos recursos públicos para financiar gastos correntes".

Um ponto a se destacar sobre a LRF da Argentina é que ela acaba por reforçar a autoridade do poder Executivo nacional frente às províncias em três aspectos: 1) faculta ao poder Executivo estabelecer acordos bilaterais com as províncias sobre a renegociação dos seus passivos e o acesso ao financiamento, o que acaba por enfraquecer qualquer tentativa de se formar uma frente de governadores para esse tipo de negociação, 2) exclui as províncias que não aderiram a LRF a possibilidade de receber assistência financeira da Nação, e 3) confere poder de veto ao governo nacional no órgão encarregado de impor sanção (que variavam de restrição a benefícios até a suspensão de transferências nacionais – exceto a *coparticipacion* – e a autorização para contrair novas dívidas)[56] às províncias que não cumprem as normas estabelecidas pela LRF (Lodola, 2011, p. 219).

---

[55] As províncias dos governadores citados são, em ordem, Chubut, Cordoba, Santa Fe, Salta e La Pampa (http://towsa.com/andy/totalpais/calendario.html).

[56] Ao contrário da LRF aprovada no Brasil, na Argentina não se previa sanções diretas (patrimoniais e penais) aos governadores que não cumprissem o que está disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o que levou o FMI a rechaçar a referida lei.

Por fim, a LRF passou a vigorar a partir de janeiro de 2005, tendo aderido a ela 21 províncias. Entretanto, seus resultados foram decepcionantes, uma vez que a maioria dos governos subnacionais não conseguiu cumprir com os critérios estabelecidos pela lei. Diante disto, o governo central, com o apoio do Congresso nacional, reformou ano após ano a LRF de forma a "deixar sem efeito os topos de gastos e de endividamento" (Lodosa, 2011, p. 219).

Assim como o ocorrido com as instituições fiscais, os governos dos Kirchner produziram poucas mudanças estruturais na política tributária da Argentina. Todavia, esses governos buscaram centralizar a arrecadação de impostos e taxas pouco ou nulamente coparticipáveis como, por exemplo, o imposto sobre débitos e créditos bancários (o "imposto do cheque")[57] e as retenções às exportações agropecuárias[58]. Esses recursos não coparticipáveis permitem ao governo reforçar sua presença na política subnacional, o que permite um maior controle sobre as políticas subnacionais e ainda a angariar apoio nos níveis subnacionais, seja através da distribuição desses recursos para governadores provinciais aliados, seja através de inversões diretas nos municípios, o que diminui a influência dos governadores ao mesmo tempo em que reforça o papel de lideranças locais que apoiam o governo central ou que fazem frente aos governadores provinciais de oposição ao governo federal.

Como dito anteriormente, a união é a responsável pela maior parte da arrecadação tributária, enquanto que os gastos são compartilhados quase que igualmente pelos níveis de governo. Essa situação leva a uma dependência das províncias em relação às transferências feitas pela união. Entretanto, essas transferências não são feitas de maneira igualitária entre as unidades subnacionais, nem respeitando um critério populacional. Como exemplo, Gervasoni (2011, p. 118), cita os casos das províncias Buenos Aires e Santa Cruz: nos anos de 2003-2007 a primeira recebeu 579 pesos por habitantes ao ano enquanto que a segunda recebeu 4004 pesos por habitante no mesmo período, uma diferença de 7 para 1. Importante

[57] O imposto do cheque foi é anterior ao governo Kirchner, tendo sido reintroduzido pelo governo da Alianza em 2001 (lei de Competitividade), mas foi no período de governo dos Kirchner que se reuniram as maiorias legislativas necessárias para prorrogar sua vigência (Lodola, 2011, p. 220).

[58] Sobre as retenções é importante destacar que inicialmente os recursos gerados por ela não seriam repartidos com as províncias. Entretanto, devido as pressões desencadeadas pelo conflito no campo e ao rechaço do senado a resolução 125, o governo emitiu um decreto para criar o *Fondo federal Solidario*. Esse fundo estabelecia que 30% da soma recebida pelos direitos de exportação de soja seriam destinados automaticamente para as províncias que aderissem ao fundo (esses recursos deveriam ser utilizados para financiar obras de infraestrutura) (Lodola, 2011, p. 220).

destacar que essa diferença na quantidade de recursos financeiros transferidos não se justifica pele nível de desenvolvimento relativo, uma vez que Santa Cruz é a segunda província mais rica da Argentina e conta com indicadores econômicos e sociais melhores que os de Buenos Aires. Além disso, "Santa Cruz (e outras províncias como Catamarca, La Rioja e Tierra del Fogo) recebem muito mais per capita do que as paupérrimas Chaco ou Santiago Del Estero" (Gervasoni, 2011, p. 118). A partir disso, Gervasoni (2011) aponta que as transferências federais na Argentina têm como critério de repartição o inverso da população, ou seja, quanto menor o número de habitantes, maior o montante de recursos fiscais transferidos por habitante, não importando se a província seja rica ou pobre. Como resultado temos que "várias províncias pequenas estão fortemente subsidiadas pelo governo central (e indiretamente pelas províncias maiores), e seus governos contam com recursos fiscais muito superiores aos que controlariam se tivessem que se autofinanciar via impostos próprios" (Gervasoni, 2011, p. 118). Tendo esse quadro em mente, o autor (Gervasoni, 2011, p. 118) classifica essas províncias de Estados subnacionais rentísticos[59]. O caráter rentístico dessas províncias acaba por dificultar a existência de democracia interna, fortalecendo o oficialismo dentro das mesmas.

Em suma, no que tange à política fiscal Argentina, temos um processo de centralização da arrecadação e uma descentralização na oferta de bens e serviços públicos. Esse quadro gera uma maior dependência das transferências fiscais da união por parte das unidades subnacionais. Como parte dessas transferências não obedecem a critérios claros, essa dependência acaba por reforçar o poder de pressão do governo central frente aos governos subnacionais. A maior dependência financeira das províncias para com a União acaba por diminuir a possibilidade de formulação e implementação de políticas específicas por parte das primeiras, diminuindo o papel de formuladores de políticas dos governos subnacionais.

Fatores políticos do federalismo argentino

Não são apenas os recursos financeiros que definem a capacidade dos governos subnacionais de influenciarem a política nacional e a atuação de Senadores e Deputados

[59] Por exemplo, Catamarca, Formosa, La Rioja e santa Cruz

Federais. Há também fatores mais diretamente políticos, como a seleção de candidatos e o calendário eleitoral.

O fato de a Argentina adotar um sistema de lista fechada e ordenada formada nas províncias, reforça a dependência dos candidatos ao Congresso Nacional frente às lideranças provinciais, uma vez que estar próximo à cúpula estadual de seu partido garante ao pleiteante maior chance de eleição, já que o método pelo qual as listas são formadas é decisivo para o sucesso eleitoral dos candidatos e estas são, geralmente, formuladas pelas lideranças estaduais. Em suma, a legislação eleitoral argentina garante aos líderes provinciais uma forte influência sobre os legisladores no congresso nacional.

A dinâmica de seleção de candidatos na Argentina pode ser dividida em dois períodos: um da redemocratização (1983) até a crise de 2001 e outro de 2001 até o presente. Maria Inés Tula e Miguel de Luca (2011, p. 74) definem quatro regras básicas da política intrapartidária na Argentina e de sua seleção de candidatos entre 1983 e 2001, a dizer: 1) o alicerce do poder político se forma dentro das províncias, isto é, a base de apoio dos dirigentes se localiza nesse nível e é ali que em quase todos os partidos se forjam as carreiras políticas, 2) no âmbito provincial uma ou poucas pessoas dominam a organização partidária, sendo que onde o partido controla o governo é o governador o líder indiscutível do partido, e onde isso não ocorre, o partido é conduzido de forma similar por um indivíduo ou por um grupo reduzido, podendo apresentar um maior espaço para as oposições internas, 3) o domínio dos líderes partidários está baseado na patronagem e no clientelismo, meios imprescindíveis "para construir um 'aparelho'; e este domínio requer que o 'chefe' de um 'aparelho' seja capaz de derrotar a todos os rivais em uma 'interna', convocada tanto para selecionar postulantes para cargos públicos como para designar autoridades partidárias provinciais" (Tula e Luca, 2011, p. 75), 4) o êxito nas primárias depende quase exclusivamente dos meios materiais e financeiros a disposição.

Importante destacar que, mesmo com esse quadro, não havia nenhum tipo de legislação que estabelecesse regras para a seleção de candidatos, o que dava plena autonomia para os partidos escolherem os seus postulantes a cargos eletivos, tanto no nível federal quanto no provincial, inclusive, gozando cada ramo provincial de ampla margem de ação nesta área. Sendo assim, as organizações partidárias resolviam a questão da indicação dos candidatos a partir de três formas: 1) 'dedazo', 2) a 'rosca' ou 3) a 'interna'. Grosso

modo, essas três formas podem ser caracterizadas como, respectivamente, a imposição (ou autosseleção) por um chefe ou caudilho nacional ou provincial, um acordo entre os líderes de distrito e as primárias. A partir dessas três práticas é possível notar diferenças entre os partidos.

Tanto o Partido Justicialista (PJ) quanto a União Civica Radical (UCR) recorrem mais frequentemente às primárias, enquanto que nas 'terceiras forças' e nos partidos provinciais é mais frequente o pacto entre líderes ou a indicação de um 'chefe'. Apesar disso, é sensível a diferença entre os dois partidos no que tange à formação das listas e a seleção de candidatos: por um lado, no PJ da década de 1980 eram mais frequentes as decisões de cúpula; sendo que esse quadro muda com a vitória dos 'renovadores' em 1989. A partir daí, a utilização de primárias foi cada vez mais frequente até 2001. Já a UCR apresenta um quadro distinto, em 1985 a maioria das organizações provinciais desse partido realizou primárias e essa prática se mostrou crescente até 1991. A partir daí o quadro muda e as primárias passam a ser cada vez menos frequentes, tendo o ano de 1999 apresentado o registro mais baixo[60].

Segundo Tula e Luca (2011, p. 77), os governadores argentinos exercem um papel chave na seleção de candidatos a cargos Executivos e legislativos nacionais e provinciais, sendo que essa centralidade foi reforçada com o passar do tempo pelos efeitos "de três modificações nas regras ou práticas eleitorais subnacionais promovidas por eles mesmos": 1) a reforma constitucional que possibilitou a reeleição imediata, 2) as mudanças no sistema de votação provincial – o que aumentou as vantagens dos governadores na competição por um segundo mandato e ampliou a margem para controlar 'o quintal', a legislatura provincial e 3) a manipulação do calendário eleitoral, que permite ao governador 'casar' ou 'separar' as eleições provinciais das eleições nacionais, o resguardando de tendências adversas ou beneficiando-se com ondas favoráveis (Tula e Luca, 2011, p.77). A partir desse quadro é possível afirmar que as lideranças subnacionais na Argentina possuem forte capacidade de influência na seleção de candidatos – em especial os governadores, que são figuras centrais nessa política – o que lhes permite um maior controle sobre os representantes eleitos por seus distritos.

[60] Para o caso de 1999, uma explicação é a formação da Alianza.

Após a crise no início dos anos 2000, o sistema partidário Argentino sofre diversas transformações[61]. Entretanto, no que tange à seleção de candidatos, a tendência antes mostrada se aprofunda, mesmo com a adaptação dos partidos às novas regras. A principal dessas mudanças foi a instauração das internas abertas e simultâneas para a seleção dos candidatos aos cargos eletivos. Essa mudança foi aprovada pelo congresso nacional em junho de 2002 (lei 25.611) e deveria valer já para as eleições de 2003. Entretanto, em outubro de 2002 foi suspensa essa lei apenas para o ano de 2003 (lei 25.684). Assim, a obrigatoriedade das primárias abertas e simultâneas só foi aplicada em 2005. Todavia, em 2006 o congresso revogou esse mecanismo. Mas o assunto volta a ser discutido em 2009, na proposta de reforma política feita pelo Executivo. Nessa proposta, consta a instituição das primárias abertas, simultâneas e obrigatórias para as eleições a partir de 2011. Em suma, entre 2001 e 2009 o tema das primárias foi constante no debate político argentino, entretanto não se chega a estipular uma regra estável sobre esse tema até 2009.

Segundo Tula e Luca (2011, p. 80), entre 2001 e 2009 a tendência de queda na realização das primárias se manteve devido a três fatores 1) a prática de realização de internas sentiu o golpe da desvalorização das 'etiquetas partidárias' e da evolução do sistemas de partidos. A baixa probabilidade de os partidos de oposição triunfarem em algumas províncias, a não ser em conseguir algum cargo legislativo, levaram os seus líderes a promoverem compromissos interpartidários e evitarem as internas; 2) a percepção da quase impossibilidade de se derrotar um caudilho partidário provincial numa interna, devido ao alto grau de recursos à disposição deles – em especial se eles controlassem o governo provincial – e 3) em 2009, o governo conseguiu adiantar as eleições, o que forçou os partidos a resolver suas candidaturas antes do previsto, isto é, a decisão ficou a cargo dos líderes partidários.

[61] Voltaremos a esse ponto no capítulo 3

Tabela 2.7: Eleições para governadores na argentina

	89*	91	93	**95***	96	97	98	**99***	00	01	02	**03***	05	**07***	08	09	**11***	13
Buenos Aires	**PJ**			**PJ**				**PJ**				**PJ**		**PJ**			**PJ**	
Capital Federal					UCR				FG			**PJ**		**CPC/PRO**			**CPC/PRO**	
Catamarca		UCR		**UCR**				**UCR**				**UCR**		**UCR**			**PJ**	
Córdoba		UCR		**UCR**			PJ					**PJ**		**PJ**			**PJ**	
Corrientes		PAL	PAL			PN				UCR			UCR			UCR		S/D**
Chaco		PACh		**UCR**				**UCR**				**UCR**		**PJ**			**PJ**	
Chubut		UCR		**UCR**				**UCR**				**PJ**		**PJ**			**PJ**	
Entre Ríos		PJ		**PJ**				**UCR**				**PJ**		**PJ**			**PJ**	
Formosa		PJ		**PJ**				**PJ**				**PJ**		**PJ**			**PJ**	
Jujuy		PJ		**PJ**				**PJ**				**PJ**		**PJ**			**PJ**	
La Pampa		PJ		**PJ**				**PJ**				**PJ**		**PJ**			**PJ**	
La Rioja		PJ		**PJ**				**PJ**				**PJ**		**PJ**			**PJ**	
Mendoza		PJ		**PJ**				**UCR**				**UCR**		**PJ**			**PJ**	
Misiones		PJ		**PJ**				**PJ*** **				**REN**		**REN**			**REN**	
Neuquén		MPN		**MPN**				**MPN**				**MPN**		**MPN**			**MPN**	
Rio Negro		UCR		**UCR**				**UCR**				**UCR**		**UCR**			**PJ/FG**** **	
Salta		PRS		**PJ**				**PJ**				**PJ**		**PJ**			**PJ**	
San Juan		PJ		**PJ**				**CR**				**PJ**		**PJ**			**PJ**	
San Luis		PJ		**PJ**				**PJ**				**PJ**		**PJ**			**PJ**	
Santa Cruz		PJ		**PJ**				**PJ**				**PJ**		**PJ**			**PJ**	
Santa Fe		PJ		**PJ**				**PJ**				**PJ**		**PS**			**OS**	
Santiago Del Estero		PJ		**PJ**				**PJ**			PJ		UCR		UCR			S/D**
Tierra Del Fuego		MPF		**MPF**				**PJ**				**UCR**		**ARI**			**ARI**	
Tucumán		PJ		**FR**				**PJ**				**PJ**		**PJ**			**PJ**	

Fonte: elaborado a partir do Atlas Electoral Andy Tow (http://andytow.com/atlas/totalpais/index.html)

* Estão destacados em negrito os anos em que as eleições presidenciais coincidem com as para governadores

** As eleições só se realizarão em 15 de setembro de 2013 (Corrientes) e 27 de outubro (Santiago Del Estero)

*** O governador Carlos Rovira foi expulso do PJ de Misiones em 2003

**** O Governador eleito, Carlos Alberto Soria (PJ), faleceu em 2012 e foi substituído por Alberto Weretilneck (FG)

Outra questão que tem impacto direto sobre o papel desempenhado pelas lideranças provinciais na política argentina é o calendário eleitoral. A legislação eleitoral argentina garante alta dose de liberdade para os governos estaduais realizarem suas eleições. Semelhante ao México, não há um calendário nacional para as eleições subnacionais, nem regras que tornem homogêneas as eleições para governadores e representantes das assembleias estaduais. Soma-se a isso, o fato da eleição presidencial ser a cada quatro anos, enquanto que as renovações da câmara dos deputados e do Senado são parciais a cada dois anos – metade no caso da primeira e um terço no caso da segunda câmara.

Nos 25 anos compreendidos entre 1989 e 2013 em apenas sete não ocorreram eleições para governador em alguma província argentina, como se pode ver na tabela 2.7. Desses 7 anos, em 1992 ocorreram eleições para Senadores nacionais da Capital federal (Cidade de Buenos Aires), em 1994 para a constituinte nacional daquele ano e em 2006 ocorreram eleições para constituintes em Tucumán e Missiones. Ou seja, em apenas 4 anos não ocorreram eleições para os níveis estaduais ou federais (legislativos e Executivos) na Argentina. Lembrando que nesse levantamento não estamos contando as eleições municipais (por exemplo, ocorreram eleições nesse nível de governo em 2010 na província de Buenos Aires).

A partir de 1995 há uma maior coincidência entre as eleições para os governo provinciais e Executivo nacional. Entretanto isso não significa que as eleições são casadas, uma vez que em vários casos não há coincidência nas datas para a realização dos pleitos. Esse quadro reforça o que antes foi dito sobre a capacidade dos governadores provinciais em alterar o calendário para se afastar ou se aproximar da identificação partidária nacional conforme seus interesses.

Além da questão da grande liberdade que as províncias têm sobre o ajuste do calendário eleitoral há de se destacar também a grande variedade nas formas de seleção de seus governadores e de suas assembleias legislativas provinciais. Sobre a forma de seleção de governadores, apenas três das 24 províncias utilizam o sistema de maioria absoluta. Ou seja, os candidatos ao governo devem obter mais de 50% dos votos para serem declarados vencedores, e, caso isso não ocorra, haverá um segundo turno nas eleições. Isso ocorre na

Cidade de Buenos Aires, Corrientes e Tierra del Fogo. Além dessas três, Chaco utiliza o mesmo sistema que o das eleições presidenciais, a dizer: o "*ballotage atenuado*", onde é necessário uma maioria especial de 45% dos votos ou 40% com diferença de 10 pontos para o segundo colocado. As outras 20 províncias utilizam o sistema de maioria simples. Fora isso, também há variação na questão da reeleição: em 18 províncias pode haver reeleição uma vez e mais uma vez após um período, em Entre Rios só pode haver uma reeleição; em Mendoza não é permitida a reeleição; em Salta o governador pode ser reeleito duas vezes; em Santa Fé só pode ser reconduzido ao cargo após um período, e em Santa Cruz a reeleição está indefinida na constituição provincial (Barrientos, 2009. p. 107-8).

Todavia, a maior variação nas fórmulas eleitorais se encontra para as assembleias legislativas provinciais. Uma primeira diferenciação é a utilização de legislativos provinciais unicamerais ou bicamerais. Das 24 províncias, oito são bicamerais, a dizer: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Rios, Mendoza, Salta, San Luis e Santa Fe. As outras 16 províncias são unicamerais. Quatro províncias usam o Duplo voto Simultâneo e Cumulativo (DVSA ou "Ley de Lemas"). Esse sistema permite que "cada partido (legenda) possa apresentar vários candidatos para os cargos executivos ou listas de candidatos, os que, por sua vez, podem se agrupar em sublegendas. O cargo se adjudica ao candidato ou lista de candidatos mais votados do partido ou legenda que obteve mais preferências" (Barrientos,2009, p. 106). Apenas quatro províncias se utilizam dessa lei: Formosa, Jujuy, Misiones e Santa Cruz. As fórmulas legislativas também variam entre as províncias: Buenos Aires utiliza o sistema de distribuição de Hare, 13 províncias utilizam o sistema D'Hondt, seis utilizam sistemas mistos e quatro utilizam várias fórmulas eleitorais[62]. Além disso, 16 províncias apresentam alguma cláusula de barreira legal. Apenas em La Pampa a reeleição para a assembleia provincial não está definida, nas outras 23 províncias é permitido alguma reeleição, sendo que há restrições em três províncias: na Cidade de Buenos Aires e Formosa é permitida uma reeleição por período consecutivo, sendo que o reeleito deverá esperar quatro anos para se candidatar novamente e em Tucumán só é

[62] Essas quatro províncias são bicamerais e utilizam formulas eleitorais diferentes entre suas câmaras: Entre Rios utiliza um sistema misto para a câmara baixa e distritos uninominais para a alta, Catamarca, Salta e San Luis utilizam D'Hondt para a primeira câmara e distritos uninominais para a segunda (Barrientos, 2009, p.106-7)

permitida a reeleição por um período consecutivo. Sobre a duração dos mandatos, há maior igualdade entre as províncias: em todas elas os deputados provinciais têm mandatos de quatro anos e Senadores de quatro a seis anos. Por fim, a questão da renovação dos corpos legislativos: nove províncias utilizam a renovação total de seus corpos legislativos a cada quatro anos, o restante faz a renovação parcial a cada dois anos.

Somando essa grande variação nos sistemas eleitorais das províncias argentinas com a realização de eleições a cada dois anos em nível nacional vemos o que a Delia Ferreira Rubio chama de *ExpoElectoral*, isto é "uma bienal de criatividade eleitoral" (apud Barrientos, 2009, p. 106). Segundo Barrientos (2009, p.106), existiriam mais de cinquenta sistemas eleitorais na argentina, uma vez que além dos sistemas provinciais, algumas delas ainda outorgam aos seus municípios a possibilidade de fixarem as regras para as eleições de autoridades locais.

Outro elemento que pode ser destacado sobre a discricionariedade dos processos eleitorais nas províncias argentinas e a capacidade dos governadores em se utilizarem disso para reforçarem seu controle sobre a política no nível provincial é o número de reformas constitucionais e eleitorais: desde 1983 foram realizadas mais de 70 reformas desse tipo nas províncias. As províncias responsáveis pelo maior número de reformas são La Rioja – com oito reformas – e Santiago Del Estero – com sete reformas. No outro extremo estão a Cidade de Buenos Aires, Chaco, La Pampa e Mendoza, com apenas uma reforma cada. Segundo Barrientos (2009, p. 109), apesar de sua grande variedade, essas reformas serviram para "solucionar problemas e necessidades dos próprios partidos e elites locais".

Assim, o sistema eleitoral argentino possibilita que os governadores provinciais centralizem o poder devido à presença de "uma forte conexão eleitoral com a oligarquia provincial, além da ampla sobrerrepresentação distrital registrada na Argentina" (Barrientos, 2009, p. 178). No nível provincial, os governadores contam com uma grande liberdade para controlar tanto o calendário eleitoral quanto o acesso dos candidatos às listas partidárias, o que os torna – em conjunto com as lideranças dos partidos que estão na oposição – elementos centrais na carreira política dos candidatos tanto ao legislativo provincial, quanto o nacional. Nesse sentido, como afirmam Luca e Malamud (2010, p. 187), a dinâmica do federalismo argentino e a interação entre os níveis de governo sofre

com um duplo jogo entre a afinidade partidária e a dependência financeira. Assim, a alta discricionariedade na distribuição dos recursos federais entre as províncias é um elemento central para a construção de apoio dos governadores ao Executivo federal. Esse apoio se torna necessário devido ao forte papel desempenhado pelos governadores na política provincial. Em suma, apesar do grande papel político desempenhado pelas lideranças subnacionais, o Executivo nacional goza, dentro do federalismo argentino, de um forte recurso estratégico para garantir certo grau de apoio dos governadores, ou, pelo menos, impedir uma forte oposição organizada por parte destes: a distribuição de recursos financeiros para as províncias permite um alinhamento dos executivos provinciais ao Executivo nacional, inclusive com governadores não pertencentes ao peronismo, como foi o caso dos "radicais K" durante o governo de Néstor Kirchner.

Além disso, a questão da federação na Argentina é obscurecida pela vigência de um sistema bipartidário (imperfeito) que possibilita duas alternativas: quando há coincidência entre o partido do governo e a maioria no congresso, o presidente governa com amplos poderes de agenda e o papel dos governadores acaba por ser mitigado; quando essa situação não ocorre, ou seja, quando o partido do governo não consegue maioria no congresso, a situação exige maiores negociações e o papel dos governos subnacionais passa a ter maior relevância. Inclusive, a formação desse sistema bipartidário teve forte papel nacionalizador, encobrindo as fortes tendências à quebra do pacto federativo que se faziam sentir na formação nacional da Argentina, onde as províncias do interior contestavam o fato de Buenos Aires acumular o papel de centro do poder político com o de província mais rica e populosa.

Assim como o Brasil, o sistema político da Argentina pode ser caracterizado pela força de seus poderes Executivos, tanto nacionais quanto provinciais. O balanço de poder entre esses dois níveis de governo se dá a partir da capacidade de se formar uma base de apoio sólida no congresso. Assim, quando o presidente consegue formar uma coalizão de governo sólida, no caso brasileiro, ou pertence ao partido majoritário no congresso, na Argentina, ele tende a controlar e impor sua agenda de governo aos governos regionais. Quando isso não ocorre, há a tendência de se fortalecer os interesses regionais em detrimento de um arranjo de forças nacionais (Sousa, 2002, p. 90).

Sendo assim, o processo de desestruturação do sistema bipartidário – aumento das legendas provinciais, colapso virtual da UCR, fragmentação na representação partidária no congresso nacional, rachas no interior do *justicialismo* – tendem a reforçar o papel dos governadores argentinos na política nacional. Esse quadro, instaurado após a crise de 2000-2001 parece não se consolidar uma vez que a vitória de Nestor Kirchner e de sua esposa Cristina Fernández de Kirchner, permitiu a formação de uma maioria governista estável nas duas casas legislativas, inclusive tendo o partido de governo maioria própria em ambas as casas até as eleições de 2009 (Tagina, 2011, p. 123). Assim, pode-se notar que o sistema argentino não tendeu à formação de um sistema estadualista, mas sim se manteve altamente centrado no executivo nacional, isto é, a capacidade do partido de governo formar maioria no Congresso Nacional se manteve.

2.3 A guisa de conclusão: o federalismo na Argentina, Brasil e México e seu impacto no processo legislativo

Este capítulo tratou da questão da territorial na política do Brasil, México e Argentina. Para tanto foram analisados três elementos, a dizer: 1) a sobrerrepresentação distrital, 2) a descentralização financeira e 3) a descentralização política. A partir desses três conjuntos de elementos é possível apontar as diferenças e semelhanças entre os três casos no que tange à influência da questão territorial. O quadro 2.7 sumariza esses elementos.

Como se pode notar, há diferenças significativas entre os casos. Para começar, sobre a SRD, vemos que duas tendências são apresentadas: de um lado Argentina e Brasil apresentam um sistema terra-orientado e do outro o México tem um sistema de tendência federal, isto é, nos dois primeiros países há forte traço de representação territorial em ambas as câmaras, enquanto que no México, apenas a câmara alta possui esse traço. Cabe destacar que nos três países a SRD das segundas câmaras possuem claro caráter territorial. Assim, a partir do tipo de representação adotado, se pode notar que há espaço para os interesses territoriais serem apresentados, sendo que as câmaras altas são o *locus* principal desse tipo de representação.

Quadro 2.7: Sobrerrepresentação distrital e descentralização na Argentina, Brasil e México

	SRD		Descentralização			
			Fiscal	Política		
	Senado	Câmara dos Deputados		Controle sobre o calendário	Eleições casadas para governador e legislativo federal	Governo é Liderança partidária
Argentina	49,73	16,28	Diminui	Sim	Variável	Sim
Brasil	41,74	10,44	Diminui	Não	Sim	Não
México	27,29	1,56	Aumenta	Sim	Variável	Sim

Sobre o federalismo fiscal, também temos um quadro diferenciado para os três países. Nos casos do Brasil e Argentina o decorrer das últimas décadas mostra uma diminuição dos recursos financeiros disponíveis para os governos subnacionais e aumento da dependência deles frente ao governo central. No México o que se vê é uma tendência à descentralização. Entretanto, tanto o Brasil quanto a Argentina possuíam um sistema fiscal em que as entidades subnacionais gozavam de capacidade autônoma de arrecadação e gasto. Essa autonomia diminuiu no decorrer das décadas de 1990 e 2000, quando os programas de estabilização da economia desses dois países cobraram medidas de ajuste fiscal dos seus níveis subnacionais, sendo que as privatizações e as Leis de Responsabilidade Fiscal acabam por retirar uma fonte de financiamento e poder de barganha considerável dos governos subnacionais. Assim, os governos estaduais passam a depender cada vez mais de transferência de recursos dos governos centrais, especialmente na Argentina. Já no México, o que se tinha era um sistema altamente centralizado, com baixa capacidade de atuação dos governos subnacionais na condução fiscal de seus estados. Nos mesmos anos de 1990 e 2000, esse país vivencia uma onda de descentralização que, apesar de não acabar com a centralização característica da federação mexicana, transfere recursos para os governos estaduais. Esse processo acompanha a abertura política daquele país, isto é, o final do sistema de partido hegemônico.

Assim, o quadro fiscal para os três países varia: primeiro temos o Brasil onde os governos estaduais contam com importantes fontes de arrecadação própria, mas desde a

implementação do plano real perderam alguns dos recursos financeiros extra orçamentários com que contavam no início da democratização; na Argentina algo semelhante ocorre, pois os governos provinciais perdem algumas fontes de recursos extra orçamentários e têm o aumento dos gastos com serviços públicos que foram transferidos da união para as províncias, o que tornou essas províncias cada vez mais dependentes das transferências federais; já para o México o quadro é de um federalismo fiscal ainda centralizado, mas que, comparado com o anteriormente existente nesse país, transferiu recursos para os estados. Em suma, nenhum dos três países apresenta uma alta descentralização dos recursos fiscais, o governo nacional acaba sendo um forte elemento na distribuição de recursos fiscais –seja pela distribuição direta ou indireta – o que diminui a capacidade de atuação autônoma desses governadores no que tange à política nacional.

No tangente à descentralização política, o quadro apresentado pelos três países também é variado. Apenas o Brasil apresenta um controle nacional sobre o calendário eleitoral, tanto na Argentina quanto no México ele fica sujeito às legislações estaduais/provinciais. Como foi mostrado no decorrer do capítulo, isso reforça a capacidade de controle dos líderes subnacionais – em especial, dos governadores – sobre os representantes no legislativo, uma vez que as eleições podem ser marcadas em momentos mais benéficos a eles. Por não apresentarem um calendário unificado, México e Argentina apresentam várias combinações de eleição: algumas casadas e outras isoladas. Já para o Brasil, as eleições são casadas para os executivos nacional e estaduais, assim como para os legislativos desses dois níveis desde 1994. Nesse caso, o elo eleitoral é o presidente o que diminui a capacidade de controle dos governadores sobre suas bancadas. Por fim, os governadores do México e Argentina são líderes partidários, isto é, ocupam a chefia do seu partido e do executivo estadual ao mesmo tempo. Por esse motivo, essas lideranças acabam por controlar recursos importantes para a continuação da carreira política dos membros do legislativo desses dois países, em especial no México, onde a reeleição não é permitida. O mesmo não ocorre no Brasil, onde não há essa coincidência entre presidência do partido em âmbito estadual e governador, o que limita a capacidade de controle dos recursos partidários por parte do segundo. Fora isso, ainda temos a questão da seleção de candidatos: na Argentina e México, a influência dos governadores nesse processo é alta, pelo motivo

antes exposto: além de governadores, eles também são líderes de seus partidos no âmbito estadual/provincial, o que lhes garante forte papel na formação das listas partidárias ou indicação dos candidatos para as eleições. No Brasil o mesmo não ocorre, mas isso não é suficiente para se afirmar que os governadores não tem influência no processo de seleção de candidatos.

M partir dos elementos políticos apresentados nesse capítulo o que se pode afirmar é que os governadores brasileiros têm uma menor gama de controle sobre seus partidos e, consequentemente, dos recursos disponibilizados por esses para a continuação da carreira política dos legisladores se comparado com os seus congêneres da Argentina e do México. Todavia, isso não permite descartar os governadores brasileiros como elemento político, apenas não é possível afirmar que sejam eles os principais atores na condução do comportamento dos legisladores nacionais. Deste modo, a partir dos dados apresentados, pode-se afirmar que o eixo territorial não se apresenta como central na condução política do Brasil, México e Argentina. Ao mesmo tempo, não há um centralização forte o suficiente para se afirmar que essa questão não tem impacto. Todavia, os dados aqui trabalhados (controle e forma do o calendário eleitoral, participação dos líderes e governadores na formulação das listas partidárias, federalismo fiscal e sobrerrepresentação territorial) são alguns elementos que caracterizam as relações intergovernamentais em sistemas federativos, por esse motivo, a discussão sobre essa questão não se esgota a partir dos elementos aqui destacados. Outros elementos como uma possível tendência federal na formação dos gabinetes ministeriais, o comportamento dos parlamentares em votações nominais e as negociações entre os níveis nacional e subnacional são necessários para uma melhor compreensão do impacto territorial sobre a política nacional. Entretanto, para os objetivos desse trabalho, os elementos aqui expostos permitem afirmar que não são os governadores e lideranças subnacionais o principal elemento da política legislativa, uma vez que estes não possuem recursos suficientes para controlarem as carreiras parlamentares, ao mesmo tempo em que trona possível afirmar que essas mesmas lideranças ainda controlam alguns recursos relevantes para sua atuação na política nacional. Assim, os limites dos dados antes apresentados não permitem uma caracterização total do federalismo, apenas que esse não forma o eixo central da política parlamentar. Em suma,

nos três países o que se nota é que as lideranças subnacionais, com destaque para os governadores, são atores políticos que têm suas preferências levadas em consideração na condução da política nacional, mas não apresentam recursos suficientes para serem o eixo dessa política. Sendo assim, os elementos vindos do sistema partidário, da relação com o Executivo nacional e da própria organização do trabalho legislativo acabam por mitigarem o papel dessas lideranças no processo legislativo.

Capítulo 3 – Composição partidária das casas legislativas

Tanto no Brasil quanto no México e Argentina, assim como na maioria dos sistemas representativos atuais, os espaços de representação política estão basicamente ocupados por partidos políticos. Assim, os partidos políticos são o eixo dos sistemas políticos e os protagonistas da representação política. Nesse sentido, no interior do Poder Legislativo, os partidos políticos teriam a função de agregar os interesses dos legisladores e serviriam para resolver os problemas de ação coletiva dos mesmos. Se levarmos em conta esse papel dos partidos e que a adoção de uma segunda câmara legislativa tem como efeito agregar mais um elemento ao sistema de pesos e contrapesos do sistema político, temos que, ao se formarem as mesmas maiorias partidárias em ambas as câmaras, esse papel estaria diminuído. Por esse motivo, uma aproximação da questão do bicameralismo deve ser a análise da composição partidária em ambas as câmaras.

Como apontado no primeiro capítulo, a partir dos dispositivos institucionais relacionados com a incongruência e, principalmente, devido aos sistemas eleitorais adotados nos três países, seria de se esperar que ambas as câmaras apresentassem considerável diferenciação em suas composições partidárias. Nesse capítulo será apresentada a composição partidária das casas legislativas da Argentina, México e Brasil buscando apontar as semelhanças e diferenças entre elas.

Tanto a Argentina, quanto o Brasil e o México adotam sistemas eleitorais diferentes na seleção dos membros de cada uma de suas câmaras[63]. No caso argentino, os membros da câmara alta são selecionados a partir de um sistema majoritário onde os distritos eleitorais coincidem com os estados, sendo que duas cadeiras são destinadas ao partido com maior número de votos e a terceira cadeira da província é ocupada pela primeira minoria. Já a câmara baixa é selecionada a partir de um sistema proporcional, onde os distritos também coincidem com os estados. A renovação de cada uma das câmaras se dá a cada dois anos de maneira parcial – metade para a câmara dos deputados e um terço para o Senado. No Brasil se adota o sistema majoritário para a câmara alta e um sistema proporcional para a baixa.

[63] Ver primeiro capítulo, quadro 1.7.

Os distritos também coincidem com os estados. A renovação da câmara dos deputados se dá de maneira total a cada quatro anos e o Senado se renova parcialmente também a cada quatro anos – 2/3 em uma eleição e 1/3 na próxima. Já o México apresenta um sistema misto de seleção em ambas as câmaras. No caso do Senado, são escolhidos três membros por estado da mesma forma que a Argentina – duas cadeiras para a maioria e uma para a primeira minoria – e ainda há 32 senadores escolhidos de maneira proporcional em uma circunscrição nacional. Para a câmara dos deputados, é adotado um sistema eleitoral onde 300 membros são selecionados a partir de distritos uninominais e 200 o são a partir de 5 distritos plurinominais, eleitos a partir de um sistema proporcional. A renovação se dá de forma total em ambas as câmaras: a cada três anos para a câmara baixa e seis para a alta.

Como se pode notar, os sistemas eleitorais adotados variam em cada país para cada câmara. Sendo assim, é esperado que a representação partidária também seja diferente em cada uma das câmaras, o que reforçaria a incongruência entre elas e, consequentemente, o papel de ponto de veto de cada uma das casas legislativas..

Assim, os elementos que serão analisados nesse capítulo são 1) a composição partidária de cada uma das câmaras, 2) o número de partidos com representação em cada câmara, 3) o número efetivo de partidos (NEP) tanto da câmara dos deputados quanto do Senado, 4) as trajetórias da representação dos principais partidos. A partir desses elementos será possível apontar as semelhanças e diferenças no que tange a representação partidária nos sistemas bicamerais da Argentina, México e Brasil. Como se pode notar, há diferenças significativas entre os casos. Para começar, sobre a SRD, vemos que duas tendências são apresentadas: de um lado Argentina e Brasil apresentam um sistema terra-orientado e do outro o México tem um sistema de tendência federal, isto é, nos dois primeiros países há forte traço de representação territorial em ambas as câmaras, enquanto que no México, apenas a câmara alta possui esse traço. Cabe destacar que nos três países a SRD das segundas câmaras possuem claro caráter territorial. Assim, a partir do tipo de representação adotado, se pode notar que há espaço para os interesses territoriais serem apresentados, sendo que as câmaras altas são o *locus* principal desse tipo de representação.

Em suma, esse capítulo busca responder a seguinte questão: há diferença na representação partidária entre as casas legislativas que compõem esses sistemas

bicamerais? Existindo, qual o impacto que essas diferenças tem sobre o funcionamento dos sistemas bicamerais? Essas questões se tornam relevante pois, como apontado no capítulo anterior, os Senados da Argentina, Brasil e México possuem um forte caráter de representação territorial. Entretanto, a forma de seleção de seus membros se dá por eleição direta com partidos políticos habilitados para a competição – o mesmo ocorrendo para a câmara dos deputados. Nesse caso, a diferenciação na composição partidária é um indicador de incongruência efetiva nos sistemas bicamerais. Mesmo não sendo efetivo afirmar que câmaras compostas por mesmas maiorias atuarão de maneira homogênea, é esperado que casas legislativas formadas por diferentes maiorias apresentem uma maior capacidade de atuação autônoma, uma vez que cada uma delas representaria interesses distintos.

Como apontado no capítulo anterior, a questão subnacional não permite afirmar que o eixo da representação no Legislativo nacional seja o territorial. Sendo assim – e levando em consideração que essas casas legislativas dotam, em alguma medida, os partidos políticos de influência na organização de seus trabalhos internos e no controle da agenda legislativa[64] – a questão da composição partidária se torna central para a compreensão do funcionamento desses sistemas bicamerais.

3.1 Composição partidária nas casas legislativas da Argentina: transformações e permanências.

No caso argentino, o período coberto pela análise vai da redemocratização iniciada em 1983 até 2013. Nesse período o sistema partidário e eleitoral argentino sofreu duas grandes transformações, ambas no ano de 2001: 1) na reforma constitucional de 1994, foi estipulado que os senadores passariam a ser eleitos de forma direta para mandatos de seis anos, não mais sendo escolhidos indiretamente pelas assembleias estaduais para mandatos de nove anos, e 2) a crise de 2001 acarreta grandes transformações no sistema partidário no que tange a força dos principais partidos e ao número de partidos que conseguem alcançar pelo menos uma cadeira nas casas legislativas. Sendo assim, passaremos primeiro por uma

[64] Tema que será tratado no capítulo 5

breve análise sobre o sistema partidário argentino no primeiro período (1983-2001) para, em seguida, nos determos mais especificamente à composição partidária de ambas as câmaras no período posterior a 2001.

Ao analisar os sistemas partidários da América Latina, Mainwaring e Scully (1995) classificam a Argentina como o caso menos claro de sistema partidário institucionalizado. O sistema partidário argentino de 1983 até 1997 era fortemente dominado por dois partidos: o Partido Justicialista (PJ) e a Unión Cívica Radical (UCR). Juntos esses partidos controlavam a maior parte do Congresso, como podemos ver nas tabelas seguintes.

Tabela 3.1 – Composição da Câmara dos Deputados da Argentina (%) – 1983-2001

	1983-1985	1985-1987	1987-1989	1989-1991	1991-1993	1993-1995	1995-1997	1997-1999	1999-2001
PJ	45,3	40,5	41,7	44,1	46,3	48,3	51,4	46,7	38,9
UCR	50,8	50,8	44,9	35,4	33,1	32,3	26,8		
Frepaso							10,1		
ALIANZA								41,2	39,7
Outros	3,9	8,7	13,4	20,5	20,6	19,4	11,7	12,1	21,4

Fonte: base de dados Legislatina: http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm

Tabela 3.2 - Composição partidária do Senado Argentino (%) – 1983- 2001

	1983-1986	1986-1989	1989-1992	1992-1995	1995-1998	1998-2001
PJ	45,6	45,6	54,2	62,5	55,7	55,7
UCR	39,1	39,1	29,2	22,9	28,6	30,0
FREPASO					1,4	1,4
Outros	15,2	15,2	16,7	14,6	14,3	12,9

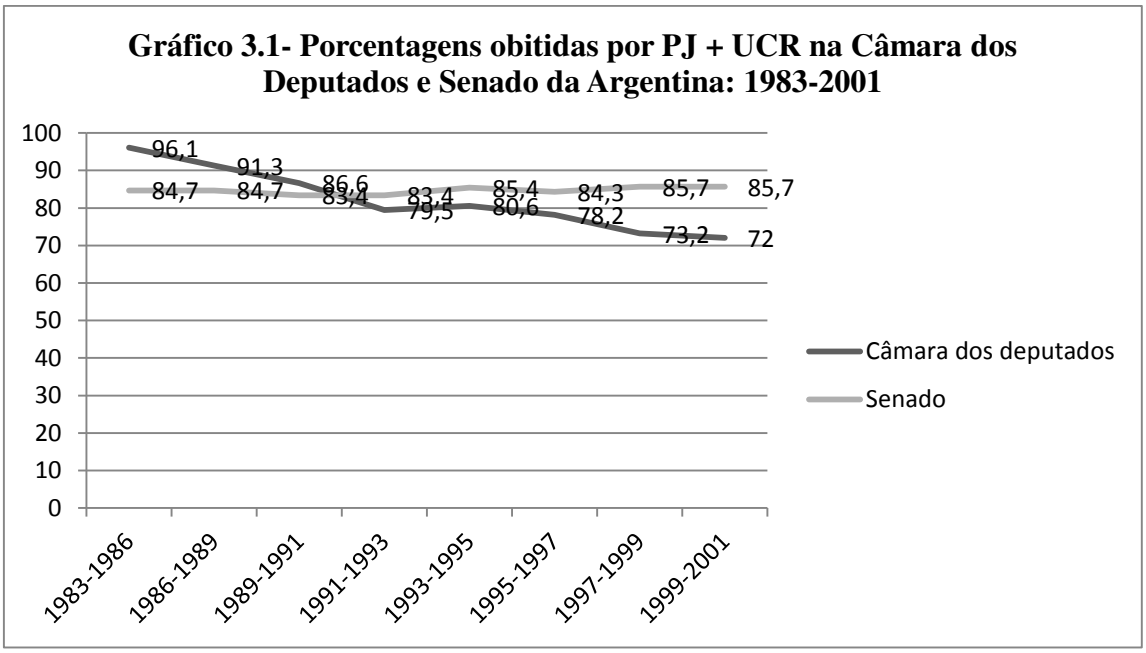
Fonte: Jones (2002, p. 153)

Na Câmara dos Deputados, esses dois partidos juntos somavam 96,1% em 1983 e 80,6% em 1993-1995. A queda na representação desses dois partidos é constante no período 1983-1995. Em 1993 surge uma terceira força partidária, a FREPASO (Frente País Solidario) que aumenta a dispersão das cadeiras entre os partidos. Apesar de continuar mantendo a maioria das cadeiras, o PJ e a UCR tinham, nesse momento, mais um competidor nacional, uma vez que antes do surgimento da FREPASO, o restante das cadeiras na Câmara dos Deputados era ocupado, principalmente, por partidos provinciais.

Na eleição de 1995 os dois partidos obtiveram 78,2% dos assentos e a FREPASO já alcançava a marca de 10,1%. A partir das eleições de 1997, a FREPASO e a UCR passaram a concorrer em coligação eleitoral: a ALIANZA. O mesmo ocorrendo em 1999, quando os dois principais partidos juntos detinham 72% (38,9 e 33,1% para o PJ e UCR respectivamente) e a FREPASO conseguiu 14% das cadeiras.

No Senado, os dois principais partidos detiveram em todo o período por volta de 85% das cadeiras, mas nessa casa a FREPASO não conseguiu um número de cadeiras relevantes, ficando com apenas 1,4% de 1995 até 2001. Outro ponto a se destacar é o desempenho do PJ no Senado: esse partido sempre foi o maior nesta casa e a partir de 1989 passa a controlar mais da metade das cadeiras da segunda câmara, o mesmo não ocorrendo na câmara baixa. Antes da crise de 2001 podemos reparar que o sistema partidário e o Congresso argentino apresentam uma grande concentração de cadeiras em dois partidos, sendo que no final do período uma terceira força parece apontar uma modificação desse quadro (Jones, 2002), em especial no que tange a Câmara dos Deputados. Isso pode ser notado se observarmos a evolução na distribuição das cadeiras da Câmara dos deputados e do Senado no decorrer do período.

No gráfico 3.1, apresentamos a concentração de cadeiras conseguida pelos dois maiores partidos entre 1983 e 1999. Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado são fortemente dominados pelo PJ e pela UCR, mas ainda assim podemos notar que a queda no número de cadeiras controladas por esses partidos é mais significativa na câmara dos deputados do que no Senado: enquanto na primeira câmara a queda registrada é de 24 pontos, no Senado a concentração de cadeiras nos dois partidos permanece basicamente a mesma, girando em torno de 83 e 85%. Assim, pode-se dizer que o surgimento de uma terceira força (FREPASO) e a fragmentação na distribuição de cadeiras entre os partidos no interior de cada câmara difere. Essa diferença pode ser explicada pela fórmula eleitoral utilizada para cada uma delas: enquanto que a câmara dos deputados é formada a partir de eleições proporcionais, o Senado deste período era escolhido indiretamente pelas Assembleias Legislativas estaduais, o que pode ter tornado essa casa legislativa menos sensível à mudança no comportamento eleitoral vivenciada na Argentina nesse momento.



Fonte: http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm e Jones (2002, p. 152)

Por causa da diferença na forma de seleção dos membros de cada casa, julgamos que os dados referentes à Câmara dos Deputados são melhores para caracterizar as transformações sofridas pelo sistema representativo argentino nesse período. Assim, o número de partidos efetivos (NEP) nessa câmara mostra essas mudanças: de 1983 a 1995, com exceção de 1991, o NEP fica em torno de valores de um sistema bipartidário, sendo que esses valores apresentam um crescimento no decorrer do período, indo de 2,19 para 2,86[65]. A partir das eleições de 1997 até o final desse primeiro período da atual democracia argentina (2001), o NEP fica entre 3,25 e 3,43, o que caracteriza um pluralismo limitado (Tagina, 2011, p. 141).

Em suma, até aqui podemos perceber que há alguma forma de incongruência no que tange à composição partidária das duas câmaras: o papel do PJ na câmara alta é mais significativo, uma vez que este obtém a maioria absoluta das cadeiras do Senado a partir de 1989. O mesmo não ocorre na câmara dos deputados, onde, apesar de conseguir ser o maior partido a partir de 1989, o PJ só conseguiu a maioria absoluta das cadeiras em 1997. Além

[65] O único dado discrepante nessa evolução é o de 1991 (3,15), o que colocaria o sistema partidário parlamentar argentino em um nível de pluralismo limitado (Tagina, 2011, p. 141)

disso, em 1999 o percentual de cadeiras obtidas pelo PJ ficou pouco abaixo do atingido pela ALIANZA (UCR+FREPASO). Outro ponto a se destacar é que a queda no percentual de cadeiras conquistadas pelos dois principais partidos (PJ e UCR) é significativa na Câmara dos Deputados, enquanto que essa mesma queda não se expressa no Senado. Por fim, a transformação do sistema partidário parlamentar argentino de bipartidarismo para pluralismo limitado não foi sentida de maneira tão contundente no Senado: a partir dos dados de Tagina (2011, p. 141), pode-se ver que entre 1995 e 2001, o NEP da câmara alta não atinge a marca de três[66], o que já ocorre com o mesmo indicador para a câmara dos deputados em 1997.

Tabela 2.3 – Número efetivo de partidos[67] legislativos na Câmara dos deputados Argentina (1983-1999)

	1983	**1985**	**1987**	**1989**	**1991**	**1993**	**1995**	**1997**	**1999**
NEP	2,19	2,40	2,75	2,79	3,15	2,86	2,86	3,25	3,45

Fonte: Tagina (2011, p. 141)

Apesar de se manter certa dominância dos dois partidos tradicionais – PJ e UCR – no Congresso, o sistema partidário foi "violentamente sacudido pelos acontecimentos de 2001, que culminaram com a renúncia do presidente De La Rúa e a posse, depois de uma alucinante sucessão de presidentes em poucos dias, do peronista Duhalde" (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 24). Além da fragilização dos partidos políticos nesse episódio, outro fenômeno que se pode observar é o desaparecimento da terceira força política nacional: a FREPASO. Assim, uma das principais forças que formavam a Alianza e que apoiavam o governo De La Rúa, desaparece do cenário político-parlamentar depois da crise. Por fim, a crise de 2001 também causou um enfraquecimento da UCR, o que acaba por alterar em profundidade o sistema partidário.

[66] Em 1999, o NEP para o Senado atinge a marca de 2,96, bem próximo a 3. Entretanto esse número recua para 2,32 já em 2001 (Tagina, 2011, p. 141).

[67] O Número efetivo de partidos é calculado a partir da seguinte maneira $NEP = 1/\sum pe^2$, onde pe= percentual de cadeiras ocupadas por partidos (Santos, 2002)

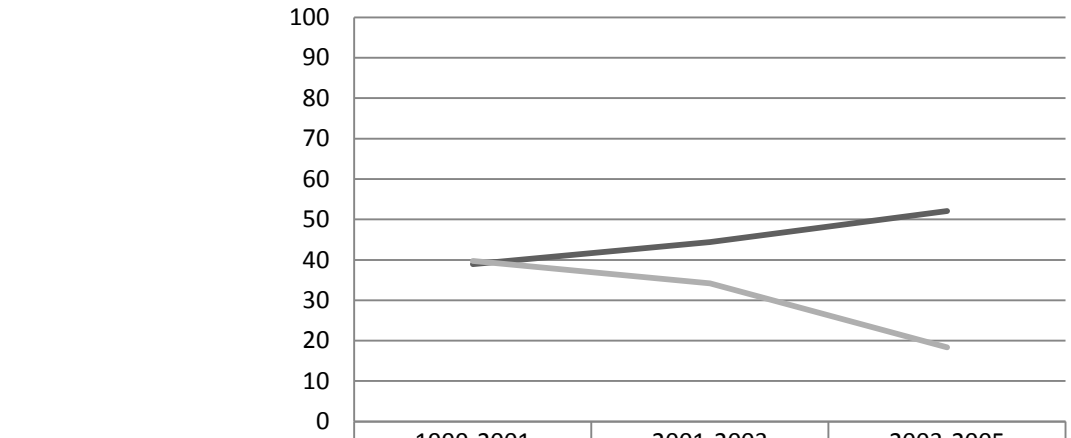
Antes de entrarmos no contexto pós-crise, cabem algumas palavras sobre seus antecedentes. O ano de 1997 pode ser colocado como o início de um processo de transformações na competição partidária que culminou no rearranjo das forças partidárias vivenciadas atualmente na Argentina. É nesse ano que, pouco antes das eleições legislativas, as duas maiores agremiações de oposição resolvem somar forças, isto é, UCR e FREPASO tomam a iniciativa de formar a ALIANZA, que logo de início, "mostrou seu potencial competitivo frente a um governo desgastado, há oito anos no poder, e com níveis de desemprego, desigualdade de renda e corrupção que confiavam a um segundo plano suas conquistas em termos de estabilidade e de modernização da economia" (Torre, 2004, p. 160). Esse poderio eleitoral pode ser visto nos números resultantes das eleições legislativas daquele ano, onde a ALIANZA consegue 45,6% dos votos, enquanto que o PJ, partido do então presidente Menem, fica com 36,2%.

Esse quadro eleitoral se repete nas eleições presidenciais de 1999, onde após dez anos de presidência do peronista Carlos Menem, chega ao poder o primeiro governo de coalizão da Argentina: o governo De la Rúa, que foi eleito com 48,4% dos votos, contra 38,3% do candidato do PJ. Mas no final de 2001 a base de apoio ao presidente já estava bastante dividida. Segundo Torre (2003, p. 161), transcorridos dois anos no governo, o balanço da Alianza não podia ser mais insatisfatório: "os níveis de pobreza e desemprego mantinham-se altos, a reativação da economia não ocorreu, as tentativas para superar a emergência resultaram em novos ajustes fiscais e, finalmente, outro episódio escandaloso de corrupção sacudiu as esferas oficiais, e não foi esclarecido".

Com o agravamento da crise econômica e o crescimento do descontentamento da população, houve uma crise política que culminou com a renúncia do presidente De La Rua, que gerou uma profunda crise política-institucional que se finalizou com a posse de Duhalde. Mas antes dessa sucessão frenética de presidentes iniciada no final de 2001, ocorreram as eleições legislativas, responsáveis por renovar metade da Câmara dos Deputados e todo o Senado. Cabe destacar que essa foi a única eleição total para o Senado argentino, uma eleição que iniciou o período em que os membros da câmara alta seriam eleitos por voto direto em suas províncias. Nessas eleições é possível ver o desgaste dos grupos partidários ligados ao governo De La Rua: a Alianza perde 57,7% dos votos,

enquanto que o PJ perde apenas 12,2% de seus votos em comparação com a eleição de dois anos antes (Torre, 2004, p. 162). O gráfico 3.2 mostra a variação no número de cadeiras obtidas pelo PJ e pela Alianza (UCR+FREPASO) entre os anos de 1999 e 2003 para a câmara dos deputados. Optamos pelo ano de 2003 pois é só nesse ano que se renova completamente a Câmara baixa, isto é, o corpo de deputados federais de 2003 foi completamente formado no decorrer dessa crise, por isso representa melhor as transformações pela qual passou o sistema partidário parlamentar Argentino.

Gráfico 3.2 - Porcentagens de cadeiras obtidas pela Alianza e PJ na câmara dos deputados da Argentina: 1999-2003



	1999-2001	2001-2003	2003-2005
PJ	38,9	44,4	52,1
ALIANZA (UCR+ FREPASO)	39,7	34,2	18,3

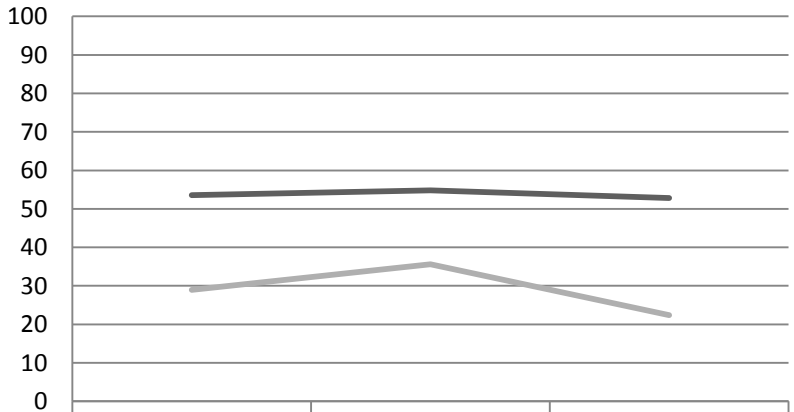
Fonte: Jones (2002) e http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm

Como se pode notar, o PJ cresce em termos de representação na câmara dos deputados nesse período. Por outro lado, os membros da Alianza caem consideravelmente, em especial a FREPASO, que aparecerá pela última vez na câmara dos deputados em 2003 e contando com apenas 0,8% das cadeiras. Seguindo a mesma tendência de queda temos a UCR que, individualmente, possuía 33,1% das cadeiras em 1999 e já em 2003 contava com apenas 17,5%, ou seja, uma queda de quase 50%.

Já para o Senado o mesmo não ocorre. Enquanto o PJ se mantém quase que constante no espaço de tempo coberto por essas três eleições, a Alianza apresenta um

comportamento errático: em um primeiro momento, 2001, sua representação cresce se comparada com a obtida no período anterior. Todavia, essa representação sofre uma queda significativa – 13,2% – já na eleição seguinte, 2003. Dois pontos podem ser destacados sobre a participação da UCR e FREPASO na composição partidária desse período. Primeiro, como já foi dito, a escolha para senadores da república antes de 2001 se dava de forma indireta: os membros da câmara alta eram escolhidos pelas assembleias legislativas estaduais. A partir de 2001, os senadores passam a ser eleitos diretamente pela população. Essa mudança na forma de escolha dos membros da câmara alta, somada ao alto grau de abstenção eleitoral ocorrido em 2001, e ao fato da renovação do senado ter sido total nesse ano, pode explicar essa variação positiva da UCR nesse primeiro momento. O segundo ponto a se destacar é que em todo esse período, a representação da FREPASO é de 1,4%, ou seja, sua presença foi baixa e constante nessa casa legislativa de 1995 até 2003, desaparecendo nas eleições seguintes (2005).

Gráfico 3.3- Porcentagens de cadeiras obtidas pelo PJ e Alianza no Senado da Argentina: 1999-2003



	1999-2001	2001-2003	2003-2005
PJ	53,6	54,8	52,8
ALIAZA (UCR+ FFREPASO)	29	35,6	22,4

Fonte: http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm

Isso demonstra que a crise no sistema representativo argentino não atingiu todos os partidos de maneira igual; a maior deserção eleitoral e os principais atingidos pelo descontentamento popular foram os partidos integrantes do governo De La Rua, em

especial UCR, FREPASO e APR. Entretanto, os dados sobre composição partidária da câmara dos deputados não são o suficiente para avaliar o grau de descrédito que os partidos políticos adquiriram no ano de 2001 na Argentina. Outros elementos que não podem ser vistos nesses dados devem ser levados em consideração, em especial, o crescimento dos votos em branco e nulos em 2001 – o chamado "voto bronca" (Vitullo, 2007) – e a abstenção eleitoral. Segundo Vitullo (2007, p. 194), a soma de votos brancos, nulos e da abstenção eleitoral para as eleições de 2001 atingiram altos índices, como podemos observar na tabela 3.4.

Tabela 3.4- Votos em branco, nulos e abstenção como proporção do eleitorado habilitado para sufragar no ano de 2001

	Em Branco (%) (1)	Nulos (%) (2)	Abstenção (%) (3)	(1) + (2) + (3)
Senadores	6,9	10,1	24,6	41,6
Deputados	8,1	10,0	24,6	42,6

Fonte: Vitullo (2007, p.194)

Essa crise teve grande impacto no sistema partidário e no Legislativo argentino. Se, antes de 2001 é clara a dominância de dois partidos – PJ e UCR – o período que se segue mostra uma maior fragmentação na representação política. Nesse segundo período predominam a formação de blocos, frentes e alianças no Congresso argentino e uma queda na representação dos maiores partidos. Nas eleições de 2003 para a Câmara dos Deputados, a UCR atinge apenas 17,5% das cadeiras, número bem abaixo dos 33,1% da eleição anterior. As tabelas 3.5 e 3.6 mostram a composição partidária de ambas as câmaras para o período de 2001 a 2011

Como se pode notar, em todo o período o PJ se mantém como a maior força partidária na Câmara dos deputados, sendo que seus percentuais estão sempre próximos à maioria absoluta das cadeiras, inclusive ultrapassando os 50% em 2003 e 2005. Já a UCR apresenta algumas oscilações, mas seu desempenho é baixo se comparado com o período 1983-1999. Em 1983 e 1985 a UCR obteve seus melhores resultados para a câmara dos deputados, ficando com 50,8% das cadeiras. Enquanto seus piores resultados foram nos

anos de 1995 (26,8%) e 1997, quando concorreu já na Alianza (26,5%). Essa tendência à queda foi revertida em 1999, quando a UCR, novamente concorrendo em conjunto com a FREPASO na Alianza, alcança 33,1%. Se compararmos o pior resultado da UCR entre 1983 e 1999 com o melhor resultado de 2001-2011, teremos uma diferença de 9 pontos percentuais – 26,5% para o primeiro período e 17,5% para o segundo. Além disso, em 2007 essa queda se mostra mais acentuada: nessa eleição, a UCR consegue apenas 9,3% das cadeiras na câmara dos deputados. O gráfico 3.4 mostra a evolução da participação do PJ e da UCR na composição da câmara a partir de 2001. Como podemos notar, a trajetória dos dois partidos difere consideravelmente: entre 2001 e 2005, o PJ apresenta um constante aumento no número de cadeiras, passando inclusive dos 50%. Mas isso se altera em 2007, quando esse partido sofre uma ligeira queda (pouco mais de 2 pontos percentuais). Isso se repete em 2009, quando o justicialismo atinge quase o mesmo percentual de cadeiras de 2001. Nas últimas eleições esse partido obteve uma pequena melhora. Já a UCR está em constante queda de 2001 a 2007 (quando atinge seu mais baixo patamar), mas inicia uma recuperação, mesmo que tímida já em 2009. Mesmo assim, essa recuperação não é o suficiente para retornar ao padrão alcançado em 2001, muito menos à representação conquistada por esse partido entre 1983 e 1999.

Tabela 3.5 – Composição partidária da Câmara dos deputados da Argentina (%) – 2001-2011

	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009	2009-2011	2011-2013
PJ[1]	44,4	50,2	52,1	49,8	44,8	45,5
UCR		17,5	15,6	9,3	16,3	15,6
Frepaso		0,8				
ALIANZA	34,2					
Outros	21,4	31,5	32,3	40, 9	38,9	38,9

Fonte: http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm e http://www.diputados.gov.ar

1.Em de dezembro de 2005, o bloco PJ se divide em Frente pala La Victoria e Peronista Federal.

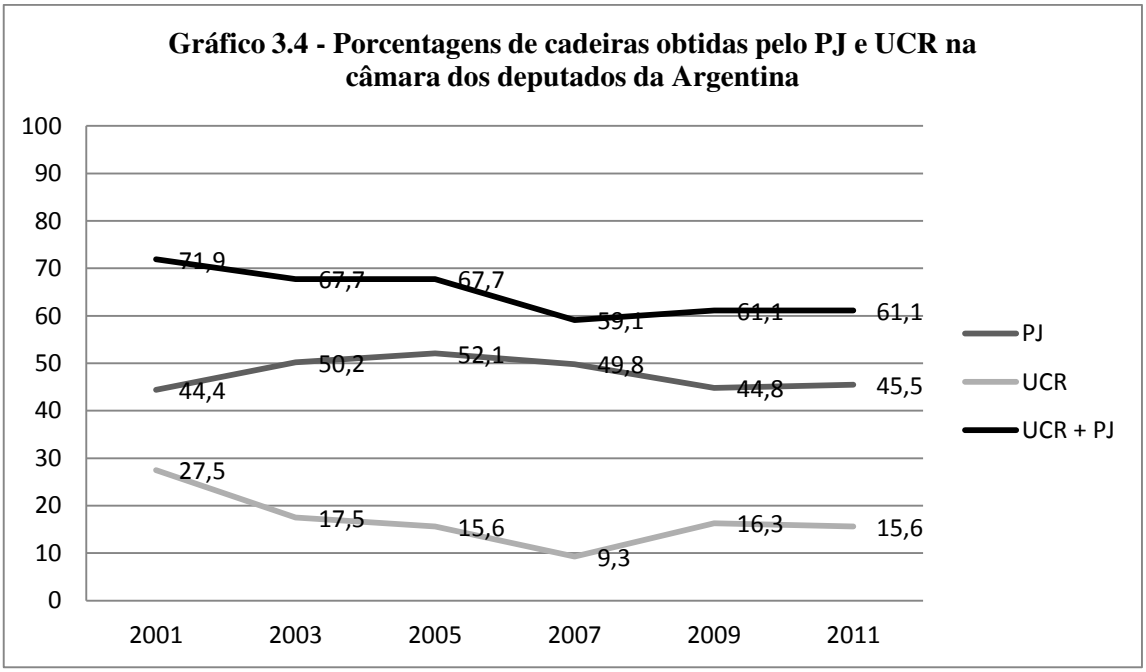
Tabela 3.6 – Composição partidária do Senado Argentino: 2001-2011

	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009	2009-2011	2011-2013
PJ	54,8	52,8	56,9	55,5	52,8	52,8
UCR	34,2	20,8	18,0	13,9	16,6	19,4
FREPASO	1,4	1,4				
OUTROS	9,6	25,0	25,0	30,6	30,6	27,8

Fonte:http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm, http://towsa.com/andy/totalpais/index.html, http://www.senado.gov.ar/web/senadores/senadores.php

Por fim, com esse desempenho dos dois maiores partidos argentinos, vemos que sua representação na câmara se vê reduzida, isto é, se antes a soma de cadeiras dos dois partidos girava entre 96,1% e 72%, em 1983 e 1999 respectivamente, no período posterior esse valor cai atingindo 61,1% nas últimas eleições. Isso significa que a câmara dos deputados acaba por receber um número maior de partidos e que a importância conjunta desses dois partidos se vê diminuída, apesar dela continuar acima de 50%. Importante frisar que esses valores só se mantêm acima de 50% devido a grande concentração de cadeiras no PJ: se em 2011 o PJ e a UCR juntos tinham 61,1%, 45,5% se referem apenas ao primeiro, ficando a UCR com apenas 15,6%.

Gráfico 3.4 - Porcentagens de cadeiras obtidas pelo PJ e UCR na câmara dos deputados da Argentina

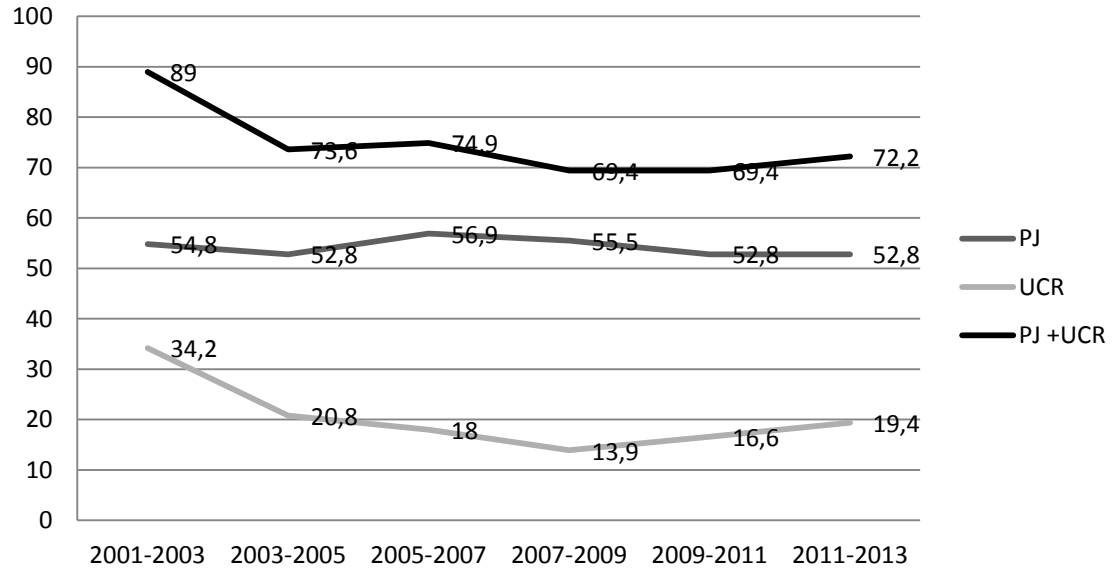


Fonte: elaborado a partir da tabela 3.5.

No Senado o quadro se repete: o PJ sofre pouca variação no período e sempre mantém índices acima de 50%, ou seja, nessa casa o justicialismo obtém a maioria absoluta das cadeiras. Já a UCR apresenta uma queda até 2007, saindo de 34% em 2001 e atingindo seu mais baixo percentual em 2007, com 13,9% das cadeiras. A partir de 2005 a Frepaso deixa de existir, mas isso não causa grande impacto na câmara alta uma vez que esse partido não conseguiu atingir um número significativo de cadeiras nessa casa legislativa.

Um ponto a se destacar é a forte presença dos dois principais partidos nessa câmara, ficando sempre acima dos 69%. Todavia, essa força se deve mais ao papel majoritário do PJ do que à manutenção da força de UCR, já que esta se apresenta em queda na maior parte do período, se recuperando apenas nas duas últimas eleições e, mesmo assim, ela não alcança o percentual de cadeiras que detinha no início do período. O gráfico 3.5 mostra essa evolução dos dois partidos na câmara alta.

Gráfico 3.5 - Percentual de cadeiras obtidas pelo PJ e UCR no Senado argentino (2001-2011)



Fonte: elaborado a partir da tabela 3.6

Em suma, a trajetória desses dois partidos é semelhante em ambas as casas: o PJ se mantém como principal força, enquanto que a UCR perde cadeiras na maior parte do

período, se recuperando, mesmo que timidamente, nas duas últimas eleições. Essa queda na participação da UCR acaba por diminuir o caráter bipartidário antes existente. Como dito anteriormente, esse bicameralismo já havia se alterado para um pluralismo limitado já na década de 1990, mas é a partir de 2001 que essa transformação se aprofunda.

Essa transformação pode ser sentida a partir do número de partidos ou blocos que conseguem representação nas casas legislativas. A tabela 3.7, apresenta o número total de partidos que obtiveram pelo menos um representante nas duas casas legislativas da Argentina. Como podemos ver, o número de grupos partidários que conseguem representação nas câmaras argentinas é alto: no caso do Senado, esse número se equipara ao do Brasil; enquanto que na Câmara dos deputados, o número de partidos supera em muito o do país vizinho. Esse alto número de partidos dentro do legislativo Argentino pode ser explicado pela existência de partidos e blocos provinciais, isto é, ao contrário do Brasil, as regras eleitorais e partidárias argentinas permitem que existam tipos de agrupamentos provinciais, que podem concorrer em eleições apenas em uma ou poucas províncias – este é o caso, por exemplo, do Movimento Popular Neuquino, Radical Rionegrino, Renovación Salta entre outros casos.

Outro ponto a se destacar sobre esse número total de partidos em cada câmara é que boa parte desses blocos são compostos por apenas um ou dois membros: na câmara dos deputados, blocos partidários unipessoais ou com dois membros são 33, 21, 19 e 20, respectivamente para 2003, 2005, 2007 e 2009. No Senado isso também ocorre, para 2003 e 2005, esses números são 15 e 14 respectivamente, sendo que a partir de 2007 parece haver uma maior concentração de cadeiras, melhor dizendo, os números de blocos unipessoais ou com dois membros cai, mas isso não é tão significativo, uma vez que eles são substituídos por blocos com 3 ou 4 membros[68].

Curioso notar que, no que tange ao Senado, a diferença entre o número de blocos unipessoais ou com dois membros para o número total de partidos é de apenas dois para os anos de 2003 e 2005, isto é, fora esse tipo de pequenos agrupamentos partidários restam apenas o PJ e a UCR sendo que, como mostramos anteriormente, esse partidos controlam

[68] Os dados utilizados para essa análise são provenientes da base de dados Legislatina (http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm)

juntos mais de 70% das cadeiras do Senado – cabendo ao PJ mais de 50% dessas cadeiras. Posto de outra forma, no Senado parece haver uma grande concentração de cadeiras em um único partido, sendo que esse é seguido a certa distância pela segunda maior bancada (a diferença entre UCR e PJ supera 20 e 30 pontos para 2003 e 2005, respectivamente) e, com exceção desses dois maiores partidos, há um grande número de blocos partidários com representação mínima. Algo semelhante ocorre na câmara dos deputados, onde os blocos unipessoais ou com dois membros sempre somam mais da metade do total de partidos.

Tabela 3.7 – Número total de partidos: Câmara e Senado da Argentina

	2003	2005	2007	2009
Câmara dos deputados	45	32	31	34
Senado	17	16	8	11
Diferença	28	16	23	23

Fonte: http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm

Como pode ser visto na tabela 3.7, a diferença entre os números totais entre as câmaras legislativas também se mostra alta, o que indicaria uma maior dispersão partidária na câmara dos deputados. Em 2005 essa diferença iguala o número de partidos do Senado, isto é, o número total de partidos na câmara baixa é o dobro do da câmara alta. No resto do período, a diferença entre as câmaras supera o total de partidos do Senado. Isso pode ser explicado pelo número de assentos em cada casa: sendo a câmara baixa significativamente maior, ela possibilita que um número maior de partidos consiga representação. Somado a isso, temos a diferença na forma de seleção dos membros de cada casa: o Senado utiliza uma fórmula majoritária – o que restringiria a possibilidade de pequenas agremiações conseguirem uma cadeira[69] – enquanto que a Câmara dos deputados utiliza uma fórmula proporcional – garantindo maiores chances para as pequenas agremiações.

Sendo assim, considerar apenas o número total de partidos é muito enganoso para o caso argentino. Por esse motivo, a observação do número efetivo de partidos nos parece mais prudente. Esse índice é um bom indicador do grau de fragmentação do sistema partidário. Um primeiro ponto a se notar sobre o NEP das duas câmaras é que, enquanto a

[69] O sistema eleitoral Argentino garante também representação para a minoria no Senado, uma vez que uma das três cadeiras que cada província possui vai para a primeira minoria.

câmara baixa caminha de um sistema de pluralismo limitado para um de pluralismo extremo (Tagina, 2011, p. 141), o mesmo não se dá com o Senado. Nessa câmara, apenas em 2003 e 2009 é que o NEP ultrapassa três, o que, na classificação de Tagina (2011, p. 141) o colocaria na categoria de pluralismo limitado.

Se compararmos os dados apresentados nas tabelas 3.7 e 3.8 com os mesmos dados apresentados pelo Brasil[70], veremos que no que tange o número total de partidos, a Argentina apresenta um número bem maior que o do Brasil, mas se olharmos o NEP teremos o oposto: o Brasil apresenta um NEP de 8,4 a 10,2 para a câmara dos deputados, enquanto que a Argentina tem um índice que vai de 3,43 a 6,01; já para os números totais de partidos, o Brasil apresenta de 19 a 22 partidos com representação na câmara baixa, já a Argentina possui de 45 a 31 partidos. Isso pode ser explicado pela concentração de cadeiras no justicialismo, que obtém sempre por volta da metade da representação na câmara dos deputados, o mesmo não ocorrendo no Brasil, onde o número de partidos com representação significativa é maior e o tamanho da maior bancada nos anos 2000 nunca superou a marca dos 17%. Assim, a fracionalização da representação da câmara baixa é maior no caso Brasileiro do que no Argentino, a despeito do número total de partidos.

Tabela 3.8 – NEP da Câmara dos deputados e do Senado Argentino

	2001	**2003**	**2005**	**2007**	**2009**
Câmara dos deputados	3,43	3,48	4,16	4,42	6,01
Senado	2,32	3,06	2,76	2,77	3,55
Diferença	**1,11**	**0,42**	**1,4**	**1,65**	**2,46**

Fonte: Tagina (2011)

No Senado pode-se notar o mesmo fenômeno: enquanto que o NEP do Senado argentino fica entre 2 e 3, o do Brasil para o mesmo período varia entre 5 e 7, apesar de o número total de partidos ser semelhante: para o primeiro caso, o número varia entre 8 e 17, enquanto no Brasil entre 10 e 16. Novamente, a razão para isso ocorrer é a concentração de cadeiras no maior partido. Enquanto que na câmara alta argentina o principal partido (PJ)

[70] Os dados sobre o Brasil serão discutidos na terceira parte desse capítulo.

controla mais da metade das cadeiras, na brasileira, o maior partido não consegue atingir nem 30% das cadeiras na última década.

Em suma, a partir do NEP podemos ver que a fragmentação partidária das duas casas argentinas difere consideravelmente, sendo que, inclusive, pode-se considerar que o sistema partidário parlamentar expresso na primeira câmara se encaixa na categoria de pluralismo extremo, enquanto que a segunda caminha para um pluralismo limitado. Somando-se a isso, temos que a diferença no número de partidos indica uma considerável diferenciação entre as câmaras, tornando a câmara baixa mais sensível a presença de pequenos partidos ou de partidos provinciais. Outro ponto a se destacar é que mesmo sendo formada a mesma maioria em ambas as câmaras – o PJ possui a maior bancada nas duas – há uma diferença considerável entre elas, uma vez que esse partido possui a maioria das cadeiras em uma casa durante todo o período enquanto que o mesmo não ocorre para a primeira câmara.

3.2 O impacto da abertura política: o caso mexicano (1988-2009).

A periodização utilizada nesse trabalho para o México se deve ao longo processo de abertura política possibilitada por uma série de reformas eleitorais que ocorreram nesse país nas últimas décadas. O quadro 3.1 apresenta de maneira sumarizada essas reformas eleitorais. Como se pode notar, essas reformas abriram espaço para o crescimento dos partidos de oposição ao governo do PRI, impediram a formação de maioria qualificada sob o controle de um único partido, tornaram o sistema de eleição para o Senado misto (o mesmo já havia ocorrido com a câmara baixa em 1977), criaram o distrito nacional para as eleições de senadores por lista proporcional e os cinco distritos eleitorais para os deputados eleitos pelo mesmo sistema e aumentaram o número de Deputados e Senadores. A partir dessas novas regras eleitorais é que o México passou de um sistema de partido hegemônico para um sistema competitivo, onde três grandes partidos estão no centro da disputa eleitoral.

Esse processo de abertura política se deve à pressão por democratização derivada do esgotamento do sistema de partido hegemônico. Assim, entre finais da década de 1980 até

as eleições em 2009, o México apresenta uma trajetória de consolidação de um sistema partidário parlamentar com pluralismo moderado. A escolha do ano de 1988 para iniciar a análise da composição partidária desse país tem por objetivo demonstrar os resultados desse processo de reformas, principalmente eleitorais, sobre o papel hegemônico do PRI no legislativo desse país.

Quadro 3.1: Reformas eleitorais para o legislativo mexicano

	Mudança	
	Câmara baixa	Câmara alta
1986	O número de cadeiras resultantes da representação proporcional passou de 100 para 200, o tamanho total da câmara passou de 400 para 500; se mudou de dois votos para um; o PRI teve acesso as cadeiras ganhas mediante representação proporcional	
1989	Se restringiu ao partido majoritário o controle de 70% das cadeiras na câmara baixa, se proibiu as alianças eleitorais, novamente se deram dois votos ao eleitor, um para o candidato nas circunscrições de maioria simples e outro para a lista partidária no distrito de representação proporcional	
1990	Qualquer partido que receba mais de 35% dos deputados de maioria simples e 35% dos votos nacionais, tem garantida uma maioria absoluta na câmara; se impôs um limite de 60% das cadeiras ou uma cifra máxima de 315 se o partido obtiver mais de 60% do voto popular	
1993	Se eliminou a regra de 35%	O número de senadores por estado aumentou de dois para quatro: um correspondente a primeira minoria e três para o partido mais votado
1996	Não se pode designar a nenhum partido uma porcentagem de deputados que seja 8% superior à porcentagem de votos obtidos no nível nacional. A regra não se aplica se isso ocorre somente nos distritos de maioria simples. Foram criadas cinco circunscrições plurinominais para substituir a circunscrição nacional,	Se reduziu o número de senadores por estado de quatro para três e se criou uma circunscrição nacional de 32 membros. Se segmentou sistema de eleição senatorial, de forma que três quartas partes sejam eleitas por maioria simples e um quarto mediante representação proporcional por lista na circunscrição nacional

Fonte: Payne Et. al. (2003)

No caso mexicano, um primeiro ponto a se destacar é a presença impactante do PRI (Partido Revolucionário Institucional) em ambas as casas. A bibliografia sobre a política

mexicana destaca o papel central do PRI no sistema político desse país. Durante a maior parte do século XX esse partido foi hegemônico na política Mexicana, tendo ocupado a presidência da República e a maior parte dos cargos eletivos do Estado Mexicano por, aproximadamente, setenta anos. A partir da Revolução mexicana, o PRI[71] cumpriu o papel de aglutinador das elites políticas identificadas com esse movimento e se manteve como partido hegemônico pelo menos até 1997, quando perde a maioria absoluta das cadeiras na câmara dos deputados. Dando continuidade a esse processo de perda do papel hegemônico do PRI, temos que em 2000, esse partido perde pela primeira vez uma disputa presidencial.

A diminuição no poderio eleitoral do PRI pode ser explicada pelo longo processo de reformas eleitorais realizado no México a partir da década de 1970, mas principalmente nos anos 1980. Essas múltiplas reformas eleitorais levaram o sistema partidário mexicano de uma situação de sistema de partido hegemônico, ou dominante, para um sistema de pluralismo moderado, "tanto pelo número de organizações que o integram, como pelo foco centrista de sua cobertura ideológica" (Algazi, 2001, p. 212). Os efeitos desse longo processo de reformas eleitorais sobre o tamanho da bancada do PRI para a câmara dos deputados podem ser vistos se compararmos a importância desse partido nessa casa legislativa apresentada na tabela 3.9 com período imediatamente anterior: entre 1946 e 1961, o PRI controlava mais de 90% das cadeiras da câmara baixa; já entre 1964 e 1976 esse percentual sofre uma pequena queda, passando para o entorno de 80%; entre 1979 e 1985 esse percentual passa a ficar em torno de 75 e 72% (Casar, 2002, p.127). Então, até 1985 o PRI possuía maioria qualificada na câmara dos deputados. Somado a isso, o mesmo partido também controlava o executivo federal e quase a totalidade dos senadores – em 1982, 63 dos então 64 senadores pertenciam ao PRI –, o que lhe garantia um amplo domínio sobre o processo político nacional.

Outro elemento a se destacar da composição partidária das casas legislativas do México é o surgimento de novas agremiações com representação partidária nas casas legislativas. Além do PRI e do PAN (Partido Acción Nacional), seu adversário tradicional, há o PRD (Partido de La Revolución Democrática), o PT (partido Del Trabajo), o PVEM (Partido Verde Ecologista do México) e a Convergencia, além de outros pequenos partidos

[71] Antes nomeado de Partido Nacional Revolucionário e Partido da Revolução Mexicana

de vida efêmera que conquistam cadeiras em algumas eleições para o congresso nacional do México. Devido às regras altamente excludentes do Código federal de Instituciones y procedimientos electorales – que define como requisito para a permanência de um partido uma votação de 2% do total de votos no nível nacional, o que "não é fácil conseguir em um sistema político onde as preferências são acumuladas pelo PRI, PAN e PRD" (Delgado, 2007, p. 112) –, não conseguem manter seus registros.

Tabela 3.9 – Composição partidária: Câmara dos deputados – México

	1988	**1991**	**1994**	**1997**	**2000**	**2003**	**2006**	**2009**
PRI	52,0	64,0	60,0	47,8	42,2	44,8	20,8	47,4
PAN	20,4	17,8	23,8	24,2	41,4	30,2	41,2	28,4
PMS	3,6							
PFCRN	7,6	4,6						
PARM	6,0	3,0						
PVEM				1,6	3,4	3,4	3,8	4,2
PT			2,0	1,4	1,4	1,2	3,2	2,6
PPS	7,4	2,4						
Coalición	3,0							
PRD		8,2	14,2	25,0	10,0	19,4	25,2	13,8
Convergencia					0,6	1,0	3,2	1,6
PANAL					0,6		1,8	
PASDC					0,4		0,8	
Nueva Alianza								1,8
Independentes								0,2

Fonte: Saéz (2008), http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm (acessado em 16 de febrero de 2010)

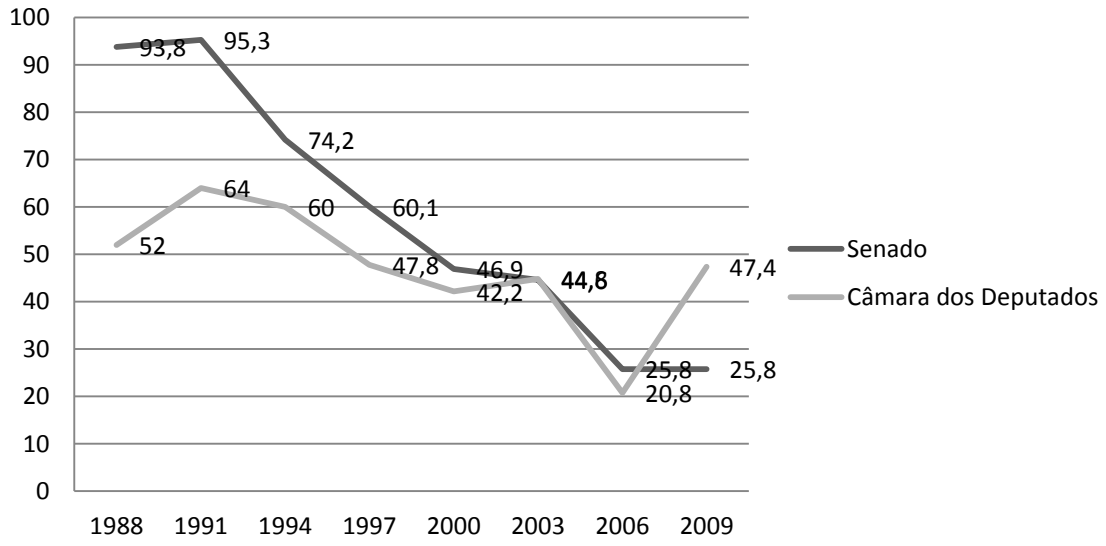
Tabela 3.10- Composição partidária: Senado- México

	1988	**1991**	**1994**	**1997**	**2000**	**2003**	**2006**	**2009**
PRI	93,8	95,3	74,2	60,1	46,9	44,6	25,8	25,8
PAN		1,6	19,5	25,8	35,9	36,7	40,6	39,1
Alianza	6,2							
PVEM				0,8	3,9	3,9	4,7	4,7
PT				0,8	0,8		3,9	3,9
PRD		3,1	6,3	12,5	11,7	11,7	20,3	19,5
Convergencia							3,9	4,7
PANAL					0,8		0,8	
Independentes						3,1		2,3

Fonte: Sáez (2008), www.senado.gob.mx

Ao compararmos a composição das duas câmaras podemos notar que a presença do PRI no senado é mais significativa do que na câmara até 1997: mesmo sofrendo uma sensível queda no tamanho de sua bancada, esse partido continua a controlar a maioria das cadeiras no senado, enquanto que na câmara ele já perde essa maioria em 1997; além disso, enquanto no senado nos dois primeiros períodos legislativos o PRI pode ser considerado o "único" partido, uma vez que controla mais de 90% das cadeiras, na câmara essa porcentagem não passou da casa dos 60%, ou seja, a diferença no tamanho da bancada é significativa.

Gráfico 3.6: Evolução do tamanho da bancada do PRI na Câmara e Senado do México (porcentagens): 1988-2009

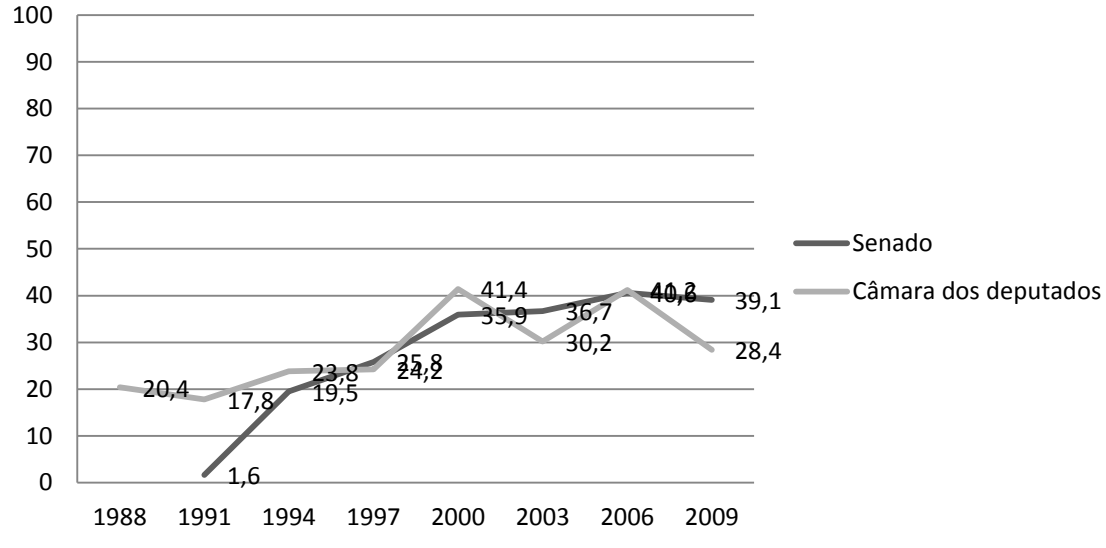


Fonte: elaborado a partir das tabelas 3.9 e 3.10

O gráfico 3.6 apresenta a trajetória da bancada do PRI entre 1988 e 2009. Como se pode notar, a queda no Senado é constante a partir de 1991, sendo que esse partido cai de 95,3% para 25,8%. Cabe destacar três momentos dessa trajetória: 1)1994, 2) 2000 e 3) 2009. Em 1994, a participação do PRI cai de 95,3% para 74,2%. Essa queda pode ser explicada pois foi nessa eleição que o número de senadores dobrou, de 64 para 128, o que aumentou a participação de outros grupos políticos nessa casa, em especial do PAN, que nessa mesma eleição saltou de 1,6% para 19,5%. Já 2000 foi o ano em que o fenômeno dos

governos divididos atinge o senado. Desde a eleição anterior (1997), a câmara dos deputados já não contava com nenhum partido que controlasse mais de 50% de suas cadeiras. Entretanto, essas eleições eram intermediárias, não ocorrendo renovação para o Senado. Assim, só em 2000 é que o PRI perdeu a maioria das cadeiras nessa casa – juntamente com a presidência da república. O terceiro ponto que merece destaque é 2009: assim como em 1997, essas eleições só renovaram a câmara baixa e, por esse motivo, a mudança na trajetória de queda do PRI na câmara baixa não encontra paralelo no Senado. No que tange à câmara dos deputados, há maiores oscilações na queda do PRI: em 1991, 2003 e 2009 o tamanho da bancada desse partido cresce, se comparado com o ano anterior e no último ano ela se aproxima dos 50%. Ainda sobre a câmara dos deputados, a queda do PRI pode ser considerada menos acentuada do que a vista no Senado: cai de 64% em 1991 para 20,8% em 2006 e, como já foi dito, se recupera em 2009. Outro elemento a se destacar é que o PRI só deixa de ser a maior bancada em ambas as câmaras em 2006, o que se mantém em 2009 para o senado – uma vez que não houve renovação desse corpo legislativo – mas já se altera para a câmara dos deputados.

Gráfico 3.7: Evolução do tamanho da bancada do PAN na Câmara e Senado do México (porcentagens): 1988-2009



Fonte: Fonte: elaborado a partir das tabelas 3.9 e 3.10

O PAN apresenta uma trajetória diferente do PRI: não se pode notar um crescimento constante no tamanho desse partido no legislativo nacional. Se até 1997, o PAN tinha em torno de 20 a 25% das cadeiras na câmara dos deputados, após 2000, ano em que ganha a presidência, cresce sua participação nessa casa para entre 30% e 40%. Apesar dessa diferença entre os dois períodos – antes e depois da alternância –, esse crescimento varia conforme o ano, isto é, cresce em 1994, 1997, 2000 e 2006, caindo em 1991, 2003 e 2009. Além disso, o crescimento da bancada desse partido na câmara baixa mexicana é pequeno: menos de 10 pontos percentuais, isto é, se compararmos a porcentagem das cadeiras controladas pelo PAN em 1988 e a controlada em 2009 – início e final do período analisado – temos um crescimento de 8 pontos percentuais. Já para o Senado ocorre situação diferente: o crescimento é constante, saindo de nenhuma cadeira em 1988 e chegando a ser a maior bancada em 2006, com 40,6% das cadeiras.

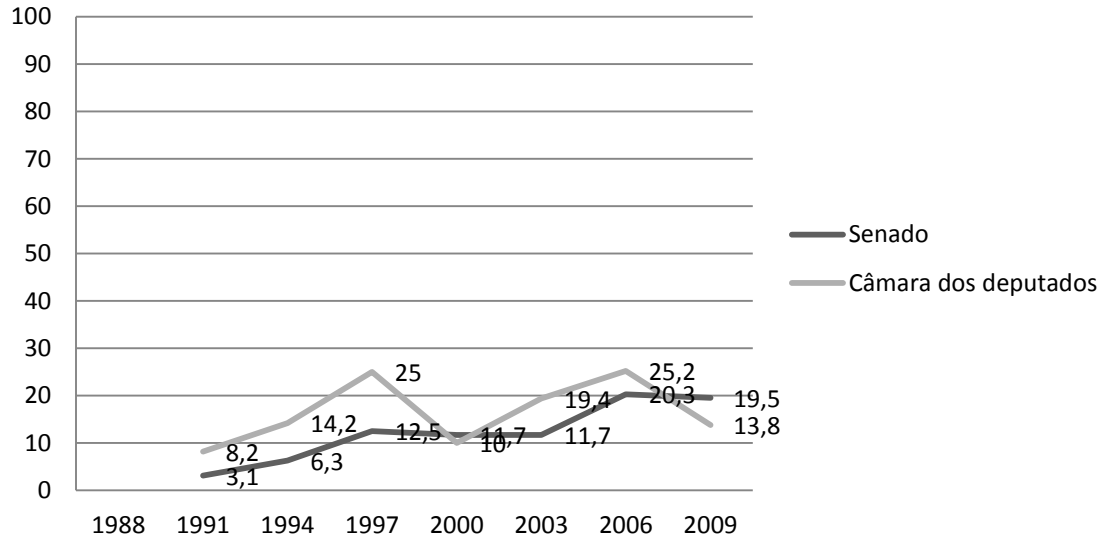
Ainda sobre essa trajetória da representação do PAN nas casas legislativas mexicanas, cabe destacar que, além do crescimento desigual nas duas câmaras, esse partido não chega a substituir o PRI como principal partido no Congresso Nacional do México: em nenhum momento ele chega a atingir a maioria absoluta das cadeiras e apenas em 2006 se torna o maior partido na câmara dos deputados e senado. Sendo assim, em apenas três dos doze anos em que o PAN controlou o executivo nacional (2000-2012) ele pode contar com a maior bancada nas duas câmaras do congresso nacional. Isso altera em profundidade a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no México, uma vez que seu sistema político não dota o Executivo de grandes poderes de agenda e recursos estratégicos para coordenar maiorias no legislativo, já que a relação entre esses dois poderes durante o período de partido hegemônico era pautada pela disciplina e pelos poderes partidários que o chefe do Executivo – que também era o líder do partido – detinha. Assim, os governos do PAN, ao não contarem com maiorias nas casas legislativas, tiveram que negociar sua agenda[72].

O terceiro maior partido mexicano, o PRD, também apresenta diferenças na trajetória de crescimento nas duas câmaras legislativas nacionais do México. Primeiro, cabe destacar que dos três maiores partidos do México, o PRD é o mais novo: foi fundado em

[72] Os efeitos que essa alteração teve na produção legislativa do México serão tratados nos próximos capítulos.

1989 por dissidentes do PRI e pela fusão de outros pequenos partidos de esquerda, tais como o União de La izquierda Comunista (UIC), Partido Mexicano Socialista (PMS), Partido Mexicano do Trabalhadores (PMT), Partido Patriótico Revolucionário (PPR), Movimento Revolucionário do Povo (MRP) , Partido Socialista Unificado do México (PSUM) entre outros. Por ter sido fundado apenas em 1989, a primeira eleição para o congresso nacional que a nova sigla participou foi 1991. A partir dessa eleição, o crescimento desse partido no Senado pode ser visto como contínuo, apenas com pequenas quedas –menos de 1% - em 2000 e 2009. Já para a câmara dos deputados não se pode dizer o mesmo: de 1991 até 1997 o partido teve um crescimento contínuo saindo de 8,2% para 25%, em 2000 sofre uma grande queda ficando com apenas 10% das cadeiras na câmara baixa, se recupera em 2003 e volta a 25% em 2006, mas sofre outra grande queda em 2009, ficando com 13,8% das cadeiras.

Gráfico 3.8: Evolução do tamanho da bancada do PRD na Câmara e Senado do México (porcentagens): 1988-2009



Fonte: Fonte: elaborado a partir das tabelas 3.9 e 3.10

Somado a esses três partidos, a política atual do México conta com mais três partidos emergentes (Delgado,2007): PVEM, PT e Convergencia. O PT mexicano foi fundado em 1990, também participando pela primeira vez das eleições de 1991. Entretanto,

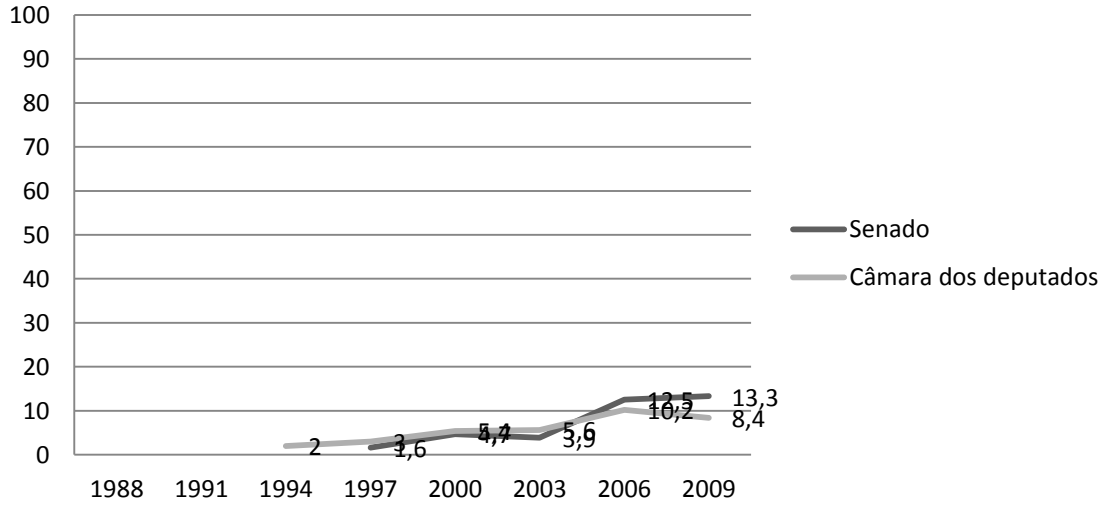
não atingiu a votação necessária e perdeu seu registro no Instituto Federal Eleitoral, vindo a recuperar o registro no ano seguinte. O PVEM foi fundado em 1986 como Partido Verde Mexicano (PVM) e participou das eleições de 1988 como parte da Frente Democrático Nacional. Nas eleições seguintes (1991), participou de forma independente como Partido Ecologista do México (PEM), entretanto, assim como o PT, não conseguiu a porcentagem de votos necessários para manter seu registro, o que só veio a ocorrer em 1993. Por fim, a Convergencia foi fundada em 1999 também por dissidentes do PRI, outros pequenos partidos e membros da sociedade civil. Cabe aqui notar que cada um desses partidos emergentes tem trajetórias diferentes em cada câmara.

O PT se elege pela primeira vez para a Câmara dos Deputados em 1994 e para o Senado em 1997. O tamanho de sua bancada varia conforme a eleição entre 1,2% e 3,2% das cadeiras, sendo que seus melhores resultados foram em 1994 e 2006. Já seu primeiro Senador surge em 1997, se mantém em 2000, mas desaparece em 2003. Todavia, na eleição seguinte o partido consegue 3,9% das cadeiras do Senado. O PVEM tem uma trajetória mais clara em ambas as câmaras: a primeira eleição em que esse partido consegue conquistar vagas no legislativo federal foi 1997, e o fez em ambas as casas do Congresso Nacional. Sua trajetória em ambas as câmaras também é crescente, sendo que na câmara baixa ele sai de 1,6% e chega a 4,2% em 2009, já no Senado sai de 0,8% e termina o período aqui analisado com 4,7%. A Convergencia inicia sua participação na câmara dos deputados em 2000 e no Senado apenas em 2006. Na primeira câmara esse partido apresenta uma tendência de crescimento de 2000 até 2006, saindo de 0,6% e chegando a 3,2%, mas sofre uma queda já em 2009. Já para o Senado, o partido apresenta um pequeno crescimento entre 2006 e 2009.

Como se pode ver no gráfico 3.9, o peso conjunto dos três partidos emergentes não chega nem a 15% do senado e atingem no máximo 10,2% na Câmara dos Deputados. A tendência de crescimento é constante na câmara dos deputados até 2006, uma vez que na eleição seguinte esses partidos tiverem uma queda no tamanho de suas bancadas – queda causada pela diminuição das bancadas do PT e Convergencia. Já para o Senado, a tendência de crescimento se mantém desde 1997, com uma pequena queda em 2003 – devido ao PT, que perdeu seu único Senador naquela legislatura. Assim, o que se vê é que após o final do

período de partido hegemônico, a participação dos três partidos emergentes cresce. Apesar disso, o crescimento desses partidos não ameaça o controle político dos três maiores partidos: se, por um lado, os partidos emergentes controlam entre 2% e 10,2% das cadeiras na câmara dos deputados, os três principais partidos controlam entre 87,2% e 98% das mesmas. Cabe destacar que em três legislaturas após 1997 outros grupos políticos obtiveram cadeiras na câmara baixa: em 2000, 1% das cadeiras foram ocupadas por outros partidos (cinco deputados); em 2006, 2,6% não pertenciam a esses seis partidos (treze deputados) e em 2009 2% estavam na mesma situação (dez deputados). Assim, na câmara baixa quase a totalidade das cadeiras são ocupadas por esses seis partidos, sendo que em 1997 e 2003 todos os deputados que foram eleitos pertenciam às fileiras desses partidos. No Senado ocorre algo semelhante: enquanto que os partidos emergentes ocupam entre 1,6% e 13,3% das cadeiras entre 1997 e 2009, os principais partidos ocupam entre 84,4% e 98,4%, sendo que a partir de 2000, sempre há representantes externos a esses seis partidos, ocupando entre 0,8% e 3,1% das cadeiras da câmara alta. Interessante notar que a partir de 2003 o grau de concentração de cadeiras nos três maiores partidos passa a ser ligeiramente maior na câmara dos deputados que no Senado.

Gráfico 3.9: Evolução do tamanho da bancada dos partidos emergentes (PT,PVEM e Convergencia) na Câmara e Senado do México (porcentagens): 1988-2009



Fonte: Fonte: elaborado a partir das tabelas 3.9 e 3.10

Em suma, o sistema partidário mexicano sofre uma alteração significativa nos últimos 20 anos, passando de um sistema de partido hegemônico para um sistema competitivo composto por três partidos principais (PRI, PAN, PRD), mais três partidos emergentes (Delgado, 2007) – PVEM, PT, Convergencia – além de alguns partidos menores e de vida efêmera. Esses pequenos partidos possuem escassa representação no nível nacional, mas são peças de alianças eleitorais significativas: nas eleições intermediárias de 2009[73], por exemplo, a aliança eleitoral entre o PRI e o PVEM acaba por controlar a maior parte das cadeiras – 47,4% e 4,2% respectivamente – o que "lhes dá uma força que o resto dos partidos não tem" (Norzagaray, 2011, p. 169). Nesse caso, a aliança PRI-PVEM acaba por representar um problema de condução para o PAN – partido do governo – uma vez que ele atualmente não controla a maioria das cadeiras em nenhuma das câmaras[74]. Assim, o papel dos partidos emergentes adquire maior importância no período de governos divididos, uma vez que, dentro do Congresso, é a partir de alianças com eles que os três maiores partidos podem aprovar projetos de leis ordinárias, aumentando a necessidade de se realizarem acordos parlamentares.

Outro ponto a se comparar entre as câmaras é o número de partidos com representação em cada uma delas. A tabela 3.11 mostra o número total de partidos e a diferença entre as casas legislativas.

Tabela 3.11 – Número total de partidos nas casas legislativas do México

	1988	**1991**	**1994**	**1997**	**2000**	**2003**	**2006**	**2009**
Câmara dos Deputados	7	6	4	5	8	6	8	8
Senado	2	3	3	5	6	5	7	7
Diferença	**5**	**3**	**1**	**0**	**2**	**1**	**1**	**1**

Fonte: elaborado a partir dos quadros 3.9 e 3.10.

Como se pode notar, a diferença no número de partidos presentes nas câmaras legislativas mexicanas é baixa. Com exceção dos dois primeiros períodos – 1988 e 1991 –

[73] Onde só se elegerem deputados federais

[74] Outro problema enfrentado é que o PAN só controla 8 estados, enquanto o PRI governa 18 e o PRD outros 6. Assim, "ante essa situação o PAN tem que negociar em desvantagem leis e orçamentos com as frações legislativas do PRI" (Norzagaray, 2001, p.169)

essa diferença é de no máximo dois partidos (em 2000), mas na maior parte do período essa diferença é de apenas um partido, chegando e se igualar em 1997. No que tange à essa pequena diferença, cabe notar que a câmara dos deputados é a que mantém o maior número de partidos em sua composição em todo o período, com exceção de 1997 quando esse número é igual para ambas as câmaras. Entretanto, devido à diferença no tamanho das bancadas, olhar apenas o número total de partidos pode ser enganoso, por esse motivo, a utilização do número efetivo de partidos pode proporcionar uma visão mais adequada.

A partir dos dados apresentados na tabela 3.12, é possível perceber que a diferença no número efetivo de partidos entre as duas câmaras é basicamente insignificante: apenas nos dois primeiros períodos legislativos essa diferença é maior que um. Também é interessante notar que parece haver uma tendência à formação de um sistema partidário parlamentar com três partidos, ou seja, se antes das reformas eleitorais da década de 1980, o sistema partidário mexicano poderia ser caracterizado como sendo de partido hegemônico, hoje esse sistema se mostra mais plural, comportando uma competição entre três partidos principais em ambas as casas. Sobre esse ponto, cabe destacar que a marca de 3 foi atingida pela câmara dos deputados uma eleição antes do Senado, em 2003. Entretanto, já na eleição seguinte o NEP do Senado supera o da Câmara dos deputados, o que se mantém até o final do período aqui analisado.

Tabela 3.12 – Número efetivo de partidos nas casas legislativas do México

	1988	**1991**	**1994**	**1997**	**2000**	**2003**	**2006**	**2009**
Câmara dos Deputados	3,04	2,21	2,29	2,86	2,77	3,01	3,58	3,05
Senado	1,13	1,10	1,69	2,25	2,74	2,85	3,59	3,78
Diferença	**1,91**	**1,11**	**0,6**	**0,61**	**0,03**	**0,16**	**0,01**	**0,73**

Fonte: elaborado a partir dos quadros 3.1 e 3.2.

Isto é, entre 1988 e 2003 a câmara dos deputados apresenta um número efetivo de partidos maior do que o Senado, quadro que se altera a partir de 2006. Entretanto, essa diferença é muito pouco significativa, ou seja, no que tange à distribuição de cadeiras entre os partidos não há grandes diferenças entre as casas legislativas do México. Por fim, um último ponto a se destacar sobre o NEP dessas casas legislativas é que a partir da

alternância (2000), nos anos em que há coincidência na renovação de ambas as câmaras a diferença entre os números efetivos de partidos diminui. Em 2000 e 2006, quando se renovou tanto a câmara dos deputados quanto o Senado – além da eleição presidencial – a diferença no NEP de cada câmara ficou em 0,03 e 0,01. Já nos anos em que apenas a câmara dos deputados foi eleita (2003 e 2009) essa diferença foi de 0,16 e 0,73. Somado a isso, em 1997 – ano em que se inicia o período de governos divididos no México e só foi renovado o corpo da câmara dos deputados – a diferença no NEP é de 0,61. Assim, aqui pode-se apontar a influência do calendário eleitoral sobre a diferenciação nos corpos legislativos das câmaras do Congresso Nacional do México. Devido a diferença no tamanho da duração dos mandatos e ao fato da renovação do Senado e da câmara dos deputados serem totais, temos um calendário eleitoral em que o primeiro se renova a cada seis anos e o segundo a cada três, isto é, há eleições intermediárias apenas para deputados. Sendo assim, as eleições intermediárias formam um corpo legislativo na câmara baixa em um período diverso do da câmara alta, o que potencializa a diferenciação desses corpos legislativos nesses momentos. Essa diferenciação não se mantém nas eleições conjuntas (a cada seis anos), uma vez que ambos os corpos são renovados completamente no mesmo período. Por esse motivo, a diferença no NEP dos anos de 2000 e 2006 são tão baixos (0,03 e 0,01).

Um último ponto a ser tratado é o tamanho das bancadas partidárias em cada câmara, em outras palavras, se as bancadas partidárias ocupam a mesma posição em ambas as câmaras. Para isso, comparamos as bancadas dos três principais partidos – PRI, PAN e PRD – em cada período legislativo. Limitamo-nos a esses partidos pois são eles que ocupam as três primeiras posições em cada câmara em todo o período analisado, além de controlarem em conjunto sempre mais de 80% das cadeiras de cada casa.

Nos períodos legislativos de 1988, 1991, 2006 e 2009 há diferenças na ordem dos partidos políticos em cada câmara: em 1988, apesar de ser o segundo maior partido na câmara dos deputados, o PAN não consegue nenhuma cadeira no Senado; em 1991 o PAN e o PRD ocupam posições diferentes em cada uma das casas – no senado o PAN ocupa a terceira colocação e o PRD a segunda, e essa situação se inverte na câmara dos deputados – já em 2006, o PAN ocupa a primeira posição em ambas as câmaras, mas o PRI e o PRD

trocam de posição em cada uma das casas – o PRD é o segundo maior partido na câmara e o terceiro no Senado, enquanto que o PRI o ocupa a terceira colocação na câmara dos deputados e a segunda no Senado. Em 2009, a diferença é entre o PRI e o PAN, enquanto o primeiro volta a possuir a maior bancada, continua sendo o segundo maior partido no Senado[75]. Além disso, até 1997, pode-se notar que predominância da bancada do PRI no Senado é maior que na câmara dos deputados. Tabela 3.13 apresenta a ordem das bancadas dos principais partidos nas duas câmaras para cada período legislativo.

Tabela 3.13 – Principais bancadas nas casas legislativas do México

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
Câmara dos deputados	PRI (52%) PAN (20%)	PRI (64) PAN (17,8) PRD (8,2)	PRI (60) PAN (23,8) PRD (14,2)	PRI (47,8) PAN (24,2) PRD (25,0)	PRI (42,2) PAN (41,4) PRD (10,0)	PRI (44,8) PAN (30,2) PRD (19,4)	PAN (41,2) PRD (25,2) PRI (20,8)	PRI (47,4) PAN (28,4) PRD (13,8)
Senado	PRI (93,8)	PRI (95,3) PRD (3,1) PAN (1,6)	PRI (74,2) PAN (19,5) PRD (6,3)	PRI (60,1) PAN (25,8) PRD (12,5)	PRI (46,9) PAN (35,9) PRD (11,7)	PRI (44,6) PAN (36,7) PRD (11,7)	PAN (40,6) PRI (25,8) PRD (20,3)	PAN (39,1) PRI (25,8) PRD (19,5)

Fonte: elaborado a partir dos quadros 3.1 e 3.2

3.3 A fragmentação da representação parlamentar no Brasil

Ao contrário do México, a redemocratização brasileira tem um marco claro: as eleições diretas para governador em 1982 e as eleições legislativas nacionais de 1986, ambas marcadas pelo fim do sistema bipartidário forçado pela ditadura militar. Como o objetivo desse trabalho é analisar a composição partidária no Congresso Nacional, o ano de 1986 passa a ser central. Nessas eleições se formou o corpo legislativo responsável por formular o novo texto constitucional, que inicia o novo período democrático do Brasil.

A discussão sobre partidos e sistema partidário no Brasil após a redemocratização é bastante ampla. Grosso modo, nessa discussão dois diagnósticos são traçados: de um lado

[75] Esse fato pode ser explicado pela ausência de renovação para o Senado, uma vez que 2009 ocorreram apenes eleições para a Câmara dos Deputados.

temos pesquisas que apresentam uma visão pessimista sobre o sistema partidário e sua capacidade de se estabilizar e contribuir para o fortalecimento da democracia, por outro lado temos pesquisas que apontam que o sistema partidário está em processo de estruturação e que mitigam os elementos negativos do sistema partidário brasileiro.

Diferentes autores podem ser indicados como pertencendo à visão pessimista sobre os partidos políticos brasileiros. Entre eles se destacam Mainwaring (1993, 1995, 1997) – que defende que o patrimonialismo, a patronagem e o clientelismo somados ao individualismo, a grande autonomia dos políticos brasileiros frente seus partidos e a fraca institucionalização do sistema partidário, dificilmente tornariam os partidos políticos brasileiros capazes de servir de suporte para a democracia –, Ames (2003) – que aponta que o sistema proporcional brasileiro personaliza a política e enfraquece o controle dos partidos sobre os políticos e que, apesar dos partidos apresentarem apreciável vigor organizacional nos municípios e estados, "no plano nacional raramente se pode adequadamente chamá-los de partidos políticos (idem, p. 334), Lamounier e Meneguello (1986) – que apontam a descontinuidade e a fragilidade do sistema partidário brasileiro e o Brasil como um caso notório de subdesenvolvimento partidário –, e Kinzo (1993) – que defende que no Brasil "ainda não se assistimos à emergência de um sistema partidário de perfil definido e duradouro" (idem, p.95)

Assim, entre os elementos destacados pela visão negativa do sistema partidário brasileiro estão: 1) o excessivo número de partidos e a alta fragmentação partidária, 2) a fragilidade dos partidos que se expressa pela descontinuidade em sua existência, 3) as sucessivas mudanças de partidos por parte dos políticos – o que indicaria uma baixa coesão, disciplina e fidelidade partidária –, 4) a falta de consistência ideológica-programática, que se expressaria pela formação de coligações incompatíveis programaticamente, 5) a patronagem, clientelismo e patrimonialismo continuariam sendo os traços mais salientes do sistema eleitoral e partidário brasileiro, 6) o individualismo dos políticos, que gerariam competição intrapartidária e reforçariam a predominância das estratégias pessoais sobre as coletivas e 7) a indisciplina partidária (Rodrigues, 2002, p. 31-2).

Todavia, as pesquisas mais recentes sobre o sistema político brasileiro começaram a questionar esses julgamentos negativos, "mostrando um outro lado do funcionamento do

nosso sistema partidário [...] No final, as novas pesquisas permitem indagar se os partidos brasileiros seriam efetivamente a geléia geral, inorgânica, amorfa, incompetente e corrupta, como crê a opinião pública e uma parcela dos cientistas políticos" (idem, p.33). Meneguello (1998) aponta a lógica partidário-parlamentar como central na formação das bases governamentais e a natureza partidária das equipes de governo no Brasil, o que coloca os partidos como agentes centrais do funcionamentos dos governos. Maiwaring, Meneguello e Power (2000), em estudo sobre os partidos conservadores no Brasil, também reveem as avaliações negativas sobre os partidos político brasileiros, apontando que há diferenciação programática entre os partidos conservadores e que eles apresentam uma localização clara na escala esquerda-direita, mesmo esses partidos não se apresentando ao público sob uma forma altamente ideológica. Assim, "a imagem, antes prevalecente, de partidos não programáticos, com apenas pequenas diferenças entre si, é enganosa. Os partidos de direita não são altamente ideológicos no sentido de se aliarem de forma vigorosa e defenderem um conjunto coerente de políticas, mas as distâncias programáticas são amplas no âmbito das elites" (idem, p.42).

Outra questão retrabalhada foram as coligações partidárias. Se antes essa característica era apontada como elemento de inconsistência programática dos partidos no Brasil, estudos mais recentes apontam que "as coligações não são tão aleatórias como habitualmente se tende a crer" e que "na grande maioria das vezes, as coligações se fazer entre partidos com alguma afinidade ideológica" (Rodrigues, 2002, p.39).

Também faz parte dessas reavaliações sobre o sistema partidário brasileiro os estudos sobre a disciplina partidária. Figueiredo e Limongi (1999), a partir de estudos sobre a Câmara dos Deputados, apontam que nas votações os partidos apresentaram um forte grau de coesão e disciplina, além de posicionamento programático consistente, apesar desse grau variar de acordo com o partido. Isso ocorre pois a estruturação do processo decisório brasileiro é centralizada no Executivo, na Mesa diretora e no colégio de líderes, o que reforça um comportamento partidário, enfraquecendo a utilização de estratégias individualista por parte dos legisladores.

Somado a isso, outro elemento que caracteriza o sistema partidário brasileiro que foi retrabalhado pela ciência política foi a questão da migração partidária. Nesse caso, o que se

nota é que há uma tendência constante à diminuição do índice de migrações partidárias, que ela não é um fenômeno majoritário entre a classe política e que os políticos que trocam de partido o fazem, predominantemente, dentro do mesmo bloco ideológico. Ao tratar da migrações partidárias na câmara dos deputados, Melo (2004, p.97) aponta para dois elementos 1) os partidos não são afetados igualmente pela troca de legendas e 2) os partidos brasileiros apresentam um comportamento disciplinado no plenário da câmara, combinado com acentuada instabilidade na composição das bancadas. Essa situação aparentemente paradoxal, é explicada pela estrutura organizacional do legislativo brasileiro que, por ser centralizado, acaba possibilitando dois tipos de comportamento, de um lado, a disciplina em plenário e de outro o transito entre as bancadas. Assim, o argumento do autor é de que

> o padrão centralizado de organização do processo legislativo – com o Poder Executivo, o presidente da mesa e o colégio de líderes detendo os instrumentos legais para determinar a agenda e o ritmo dos trabalhos da Câmara – não apenas incentiva o deputado a cooperar com o governo nas votações em plenário: *este mesmo arranjo pode também estimulá-lo a buscar um melhor posicionamento junto ao núcleo decisório do sistema, mudando, sempre que necessário, de partido*. Se votar com o líder faz parte de uma estratégia racional de sobrevivência política, buscar um partido mais bem posicionado na estrutura de poder da Câmara também pode fazer (idem, p. 114)

Todas essas pesquisas apontam na direção da hipótese de que o sistema partidário brasileiro está em "um processo de estruturação e não com a de que se trata de um sistema em desestruturação ou intrinsicamente incapaz de organização" (Rodrigues, 2002, p. 48).

Tendo isso em mente, um primeiro ponto a se destacar no caso Brasileiro é o número de partidos que conseguem cadeiras nas casas que compõem o congresso nacional. As tabelas 3.14 e 3.15 apresentam as porcentagens de cadeiras obtidas por cada partido no período que se estende de 1986 até as últimas eleições legislativas em 2010.

Importante notar que no caso brasileiro, apenas em 1986 algum partido consegue mais de 50% das cadeiras em ambas as casas legislativas: nessas eleições o PMDB consegue 61,1% no Senado e 53,4% na câmara dos deputados. O segundo maior partido foi o PFL/DEM com 22,2% na segunda câmara e 24,2% na primeira. Assim, vemos que há uma diferença significativa entre a maior bancada e a segunda maior bancada nas duas câmaras. Esse predomínio do PMDB em ambas as casas pode ser visto como um reflexo do

papel desempenhado por esse partido durante a ditadura militar e na redemocratização. Durante o sistema bipartidário instaurado pelo regime militar, o MDB era o partido que aglutinava as forças de oposição ao regime que atuavam dentro do marco institucional do regime. Além disso, na redemocratização o papel desempenhado por esse partido foi alto, inclusive foi um dos quadros desse partido que foi apresentado como o primeiro candidato civil para a presidência da república: Tancredo Neves. Além disso, nesse período o partido controlava grande parte dos governos estaduais. Assim, ao se restaurar o multipartidarismo na década de 1980[76], o PMDB contava com uma grande estrutura política em todo o país, além de controlar a presidencia da república entre 1985 e 1990. Esses fatores lhe possibilitaram eleger a maior bancada em 1986.

Tabela 3.14 - Composição partidária do Senado Brasileiro (%): 1986-2010

Partidos	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
PDS/PPR/PPB/PP	7	4,9	7,4	1,2	-	1,2	6,2
PMDB	61,1	29,3	27,2	29,6	28,4	23,5	25,9
PDT	2,8	6,1	7,4	4,9	4,9	7,4	4,9
PFL/DEM	22,2	23,2	23,5	21	14,8	13,6	6,2
PSDB	-	12,2	17,3	19,8	17,3	17,3	12,4
PTB	1,4	9,7	6.2	6,2	6,2	9,9	7,4
PT	-	1,2	6,2	9,9	17,3	16,1	17,3
PDC	1,4	4,9	1,2	-	-	-	-
PRN	-	6,1	-	-	-	-	-
PST	-	1,2	-	-	-	-	-
PSB	2,8	1,2	1,2	3,7	3,7	2,5	3,7
PL/PR	1,4	-	1,2	1,2	4,9	4,9	4,9
PPS	-	-	1,2	2,5	-	-	1,2
PCdoB	-	-	-	-	-	1,2	2,5
PSC	-	-	-	-	1,2	1,2	1,2
PRB	-	-	-	-	1,2	1,2	1,2
PMN	-	-	-	-	-	-	1,2
PSOL	-	-	-	-	-	-	2,5
PV	-	-	-	-	-	-	1,2

Fonte: Alcántara Sáez(2003), Meneguello (1998),Schmitt (2000); www.senado.gov.br; http://americo.usal.es/oir/legislatina/brasil.htm; http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2044_90.htm; http://jaironicolau.iesp.uerj.br/banco2004.html

[76] A reforma que finalizou o sistema bipartidário imposto pelo regime militar foi a lei no. 6.767 (de dezembro de 1979), sendo que a primeira eleição sob essa nova regulamentação foi as eleições gerais de 1982.

Tabela 3.15 – Composição partidária da Câmara dos Deputados do Brasil (%): 1986-2010

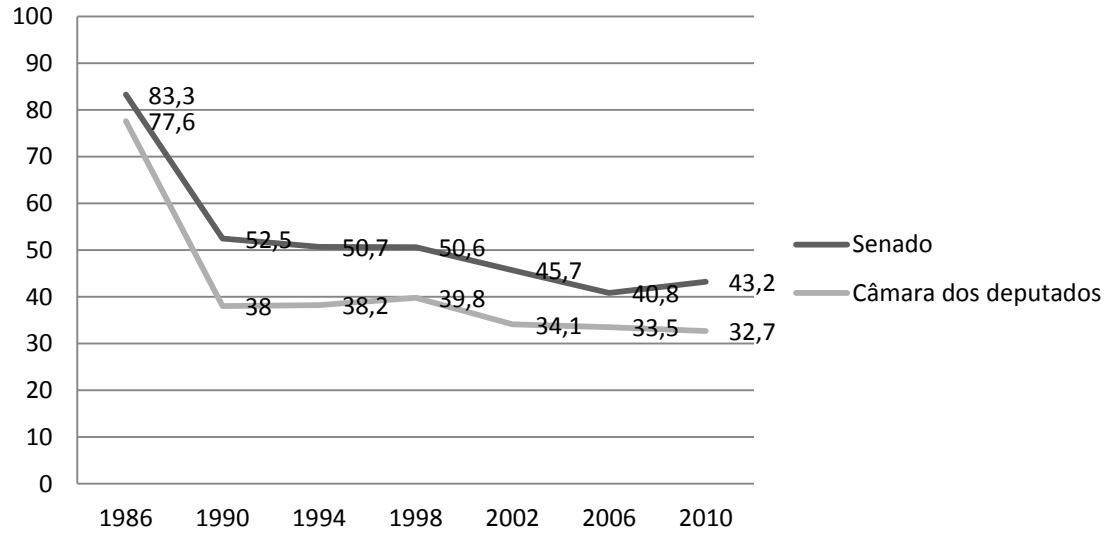
Partidos	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
PDS/PPR/ (PTR-PP)PPB/PP	6,8	8,3	10,1	11,7	9,6	8	8,6
PMDB	53,4	21,5	20,9	16,2	14,4	17,3	15,2
PDT	4,9	9,1	6,6	4,9	4,1	4,7	5,1
PTB	3,5	7,6	6	6	5,1	4,3	4,3
PT	3,3	7	9,6	11,3	17,7	16,2	17,5
PFL/DEM	24,2	16,5	17,3	20,5	16,4	12,7	8,4
PL/PR	1,2	3,2	2,5	2,3	5,1	4,5	7,8
PCB/PPS	0,6	0,6	0,4	0,6	2,9	4,3	2,3
PDC	1	4,4	-	-	-	-	-
PC do B	0,6	1	1,9	1,4	2,3	2,5	2,9
PSB	0,2	2,2	2,9	3,7	4,3	5,3	6,6
PSC	0,2	1,2	0,6	0,4	0,2	1,8	3,3
PRN/PTC	-	8	0,2	-	-	0,6	0,2
PSDB	-	7,6	12,1	19,3	13,8	12,9	10,3
PRS	-	0,8	-	-	-	-	-
PTR/PP	-	0,4	7	-	-	-	-
PST	-	0,4	-	0,2	0,6	-	-
PMN	-	0,2	0,8	0,4	0,2	0,6	0,8
PSD	-	0,2	0,6	0,6	0,8	-	-
PV	-	-	0,2	0,2	1	2,5	2,7
PRP	-	-	0,2	-	-	-	0,4
PSL	-	-	-	0,2	0,2	-	0,2
PRONA	-	-	-	0,2	1,2	0,4	-
PSDC	-	-	-	-	0,2	-	-
PSOL	-	-	-	-	-	0,6	0,6
PHS	-	-	-	-	-	0,4	0,4
PTdoB	-	-	-	-	-	0,2	0,8
PAN	-	-	-	-	-	0,2	
PRB	-	-	-	-	-	0,2	1,5
PRTB	-	-	-	-	-	-	0,4

Fonte: Alcantara Sáez (2003); Meneguello (1998); Schmitt (2000), www.camara.gov.br; http://jaironicolau.iesp.uerj.br/jairo2006/port/cap2/resumo/cap2_tab2.htm

Sobre a dispersão de cadeiras nas casas legislativas, cabe destacar o peso dos dois maiores partidos. Se no começo do período apenas dois partidos controlavam mais de 80% das cadeiras no Senado e mais de 75% da câmara, nas últimas eleições os dois maiores partidos não chegavam a 50% dos senadores e só alcançavam pouco mais de 30% dos deputados. Além disso, os partidos que formam as maiores bancadas em cada câmara também são diferentes conforme o ano. Em todo o período, quatro partidos obtiveram a maior bancada na câmara dos deputados. O mesmo não ocorrendo com o Senado, onde, apesar da queda, o PMDB conquistou essa posição em todas as eleições.

Como se pode notar no gráfico 3.10, a trajetória de queda na participação das duas maiores bancadas no total de cadeiras em ambas as câmaras é semelhante: há uma queda acentuada em 1990, seguida por uma estabilização até 1998 e uma pequena queda em 2002 e 2006. Apenas em 2010 há uma diferenciação nessa tendência entre as câmaras: no senado o tamanho das duas maiores bancadas volta a crescer, mas o mesmo não ocorre na câmara dos deputados.

Gráfico 3.10: Tamanho da bancada dos dois maiores partidos nas câmaras legislativas brasieliras (%): 1986-2010*



*Para o Senado: 1986, 1990,1994 e 1998 os partidos são PMDB e PFL. Para 2002 e 2006 PMDB e PSDB. Para 2010, PMDB e PT.
Para a câmara dos deputados: 1986, 1990 1994, PMDB e PFL. Para 1998, PFL e PSDB. Para 2002 PT e PFL. Para 2006 e 2010, PMDB e PT.
Fonte: elaborado a partir das tabelas 3.13 e 3.14

Em suma, no que tange ao tamanho das duas maiores bancadas, as tendências apresentadas por ambas as câmaras é muito semelhante e o que se nota é uma queda nesse tamanho, indicando uma maior dispersão na distribuição de cadeiras entre os diversos partidos que ocuparam cadeiras nas casas legislativas do Congresso Nacional do Brasil.

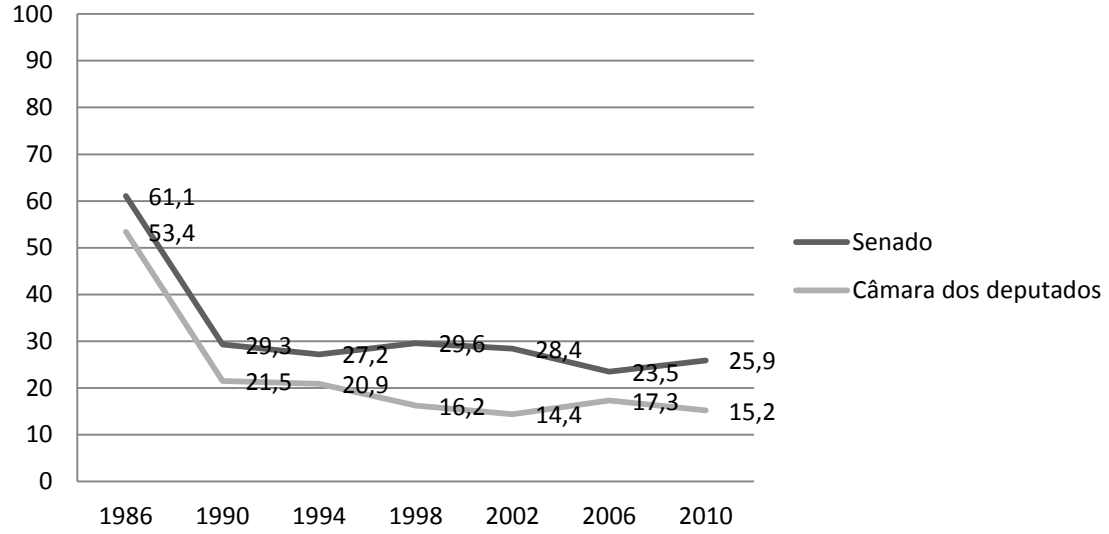
Apesar do alto número de partidos que conseguem eleger membros para as casas legislativas brasileiras, cabe destacar quatro deles: PFL/DEM, PSDB, PMDB e PT. Quatro motivos nos levaram a essa seleção, a dizer: 1) foram esses quatro partidos que formaram

as duas maiores bancadas na Câmara e no Senado no decorrer do período, 2) PSDB e PT ocuparam a presidência da república na maior parte do período que se estende da redemocratização até hoje, sendo que PMDB e PFL/DEM também ocuparam a vice-presidência em boa parte do período, 3) esses quatro partidos ocupam posições diferentes no que tange ao espectro ideológico presente no congresso brasieliro, isto é, PFL/DEM é classificado como partido de direita, PSDB e PMDB ocupam o centro e o PT a esquerda[77] e 4) pelo menos desde 1994, PT e PSDB passaram a polarizar as disputas presidenciais e a política nacional (Meneguello, 2011, p. 449).

Iniciando pelo PMDB, pode-se notar que esse partido apresenta trajetórias ligeiramente diferentes em cada câmara. Se, numa tendência geral, se pode constatar uma queda em ambas – como foi dito anteriormente – também se pode observar algumas diferenças nessa queda. Até 1994, a tendência à queda é igual em ambas as câmaras, isto é, a cada eleição esse partido vê o tamanho de sua bancada diminuir tanto na câmara quanto no Senado. Entretanto, em 1998 isso muda: se para a Câmara a tendência de queda continua – o PMDB obteve 20,9% das cadeiras em 1994 e caiu para 16,2% em 1998 – o mesmo não ocorre no senado, onde esse partido apresenta uma leve recuperação – de 27,2% em 1994 para 29,6% em 1998. Em 2002 volta a apresentar uma queda em ambas as casas legislativas, mas em 2006 há uma recuperação na câmara dos deputados enquanto que no Senado a queda continua. Novamente, o quadro se inverte em 2010, já que a bancada do PMDB apresenta uma pequena recuperação no Senado mas volta a cair na câmara dos deputados.

[77] Aqui utilizamos a classificação dos partidos brasileiros no eixo ideológico apresentada em Krause, Dantas e Miguel (2010). Essa classificação leva em consideração "a reputação de organizações partidárias no interior do campo político" (Miguel, 2010, p. 35), nesse sentido, a reputação dos partidos políticos remete a sua história. Apesar de algumas inserções dúbias, os partidos políticos brasileiros seriam classificados da seguinte maneira: na direita parlamentar teríamos 1) PDS/PPR/PPB/PP, 2) PFL/DEM, 3) PTB, 4) PDC, 5) PRN/PTC, 6) PST, 7) PL/PR, 8) PSC, 9) PRB, 10) PRS, 11) PTR/PP, 12)PSD, 13) PRP, 14) PSL, 15) PRONA, 16) PSDC, 17) PTdoB, 18) PAN e 19) PRTB; como representantes do centro ficariam o PMDB e o PSDB; já para a esquerda teríamos 1) PT, 2)PDT, 3) PPS, 4) PCdoB, 5) PSB, 6) PMN, 7) PV, 8) PHS, 9) PSOL. As inserções dúbias a que nos referimos não são majoritárias e não atingem os principais partidos. Sendo assim, optamos por utilizar essa classificação.

Gráfico 3.11: Porcentagem de cadeiras obtidas pelo PMDB no Senado e na Câmara dos deputados do Brasil: 1986-2010



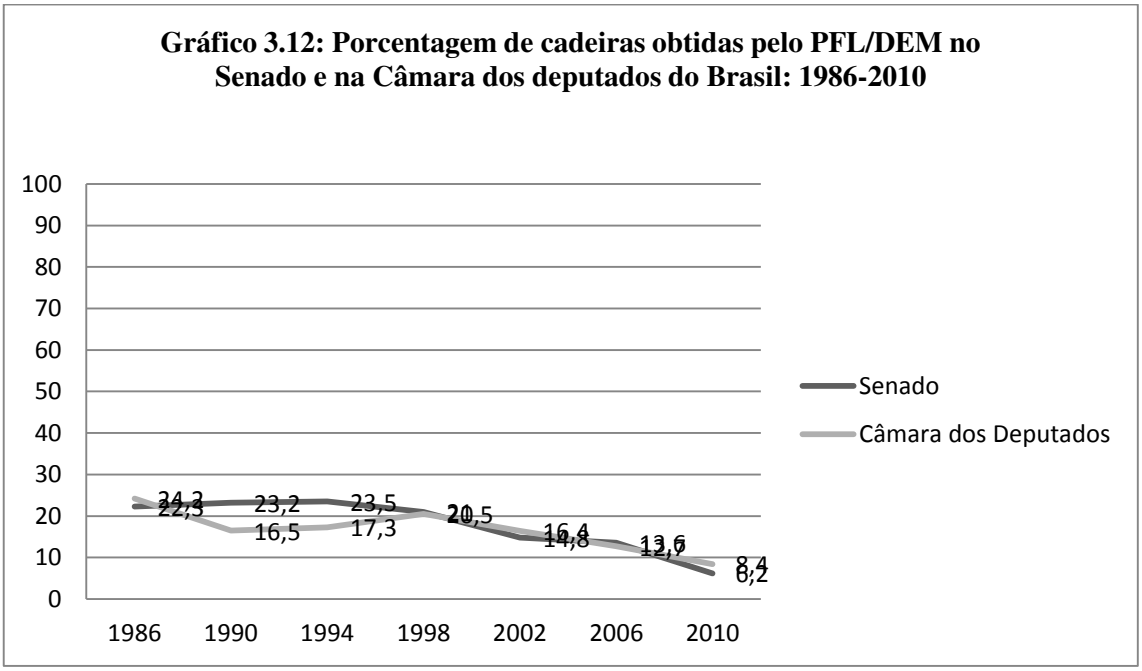
Fonte: elaborado a partir das tabelas 3.13 e 3.14

Em suma, apesar da tendência à queda do PMDB estar presente em ambas as câmaras no período de 1986 a 2010, ao se analisar o tamanho da bancada conseguida por esse partido político em cada eleição do período, fica claro que há diferenças entre as câmaras, especialmente após 1998, quando o crecimento e a queda da bancada desse partido em cada câmara não mais coincide. Por fim, duas outras informações sobre esse partido nas casas legislativas do congresso brasileiro devem ser destacadas. Primeiro, o tamanho da bancada do PMDB em cada câmara difere, isto é, no Senado fica sempre acima de 20% e, na maior parte do período, em torno de 25%, já para a Câmara dos Deputados, a partir de 1998, essa participação do PMDB no total de cadeiras fica por volta de 15%. Segundo, esse partido mantém a maior bancada no Senado em todas as eleições do período, o mesmo não ocorrendo na câmara baixa. Assim, pode-se notar que há diferenças entre as câmaras.

O Segundo partido a ser tratado é o PFL/DEM. Esse partido também apresenta uma tendência de queda em ambas as câmaras, entretanto ela é menos acentuada, uma vez que esse partido – mesmo sendo o segundo maior em 1986 – não possuia uma bancada tão expressiva como a do PMDB. Interessante notar que nos anos de 1986, 2002 e 2010, a

bancada do PFL/DEM na câmara dos deputados é superior da conseguida por esse mesmo partido no Senado, nas outras quatro eleições é na segunda câmara que esse partido tem seus melhores resultados. Entretanto a diferença no percentual de cadeiras conseguida pelo PFL/DEM em cada uma das casas é baixo: com exceção de 1990 e 1994 (onde essa diferença foi de 6,7% e 6,2%, respectivamente), nos outros anos ela ficou entre 0,5% (1998) e 2,2% (2010). Assim, o tamanho das bancadas desse partido em ambas as câmaras é, geralmente, muito parecida.

Gráfico 3.12: Porcentagem de cadeiras obtidas pelo PFL/DEM no Senado e na Câmara dos deputados do Brasil: 1986-2010



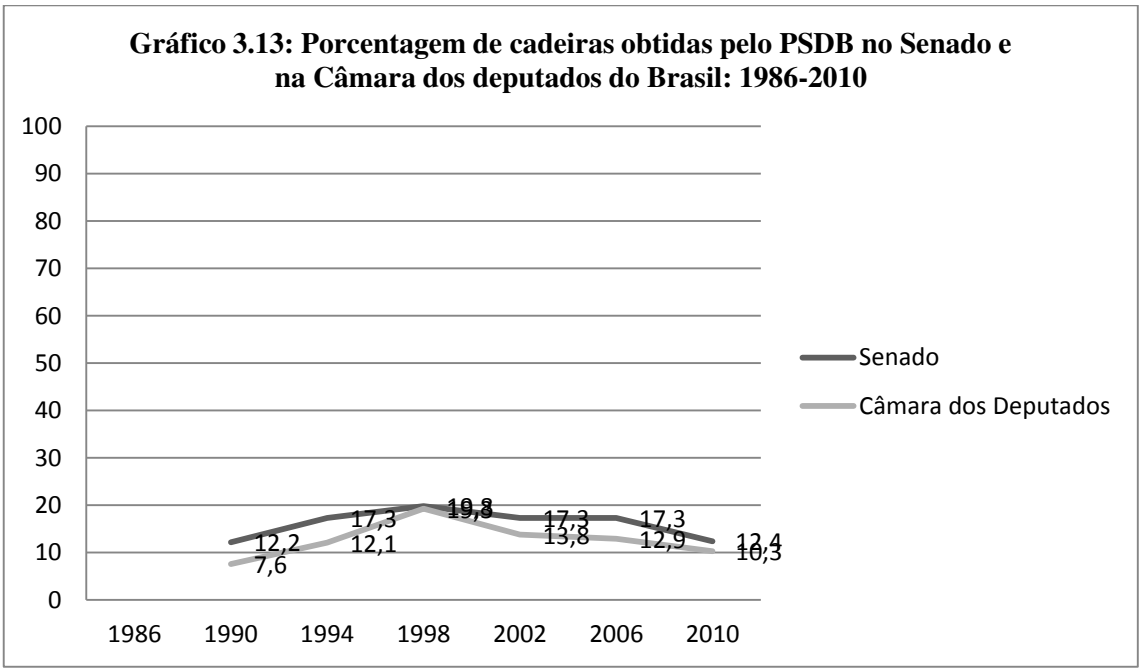
Fonte: elaborado a partir das tebelas 3.13 e 3.14

Além disso, há também diferenças na trajetória do PFL/DEM em cada casa. No Senado esse partido apresenta um pequeno crescimento entre 1986 e 1994, indo de 22,3% em 1986, passando por 23,2% em 1990 e chegando a 23,5% em 1994, enquanto que na câmara dos deputados sua tendência de queda não é constante: sai de 24,2% em 1986, cai 16,5% em 1990 e apresenta uma leve recuperação em 1994, chegando a 17,3%. Em 1998, começa uma tendência de queda constante desse partido em ambas as casas levando suas bancadas a ficarem com 6,2% das cadeiras do Senado e 8,4% da Câmara dos Deputados, o que torna o PFL/DEM a quinta maior bancada de cada casa.

Esses dois partidos – PMDB e PFL/DEM – foram os principais partidos de 1986, tiveram importante papel na Constituinte de 1988, mas foram perdendo espaço na representação legislativa em ambas as casas. Entretanto, há diferenças nessa queda tanto entre os partidos quanto entre as câmaras. Assim, apesar da queda ser maior para o PMDB, esse continua sendo o maior partido dentro do Senado e entre os três maiores na câmara dos deputados. Já o PFL/DEM, enfrentou um enfraquecimento de sua bancada que o colocou em quinto lugar em ambas as câmaras, mesmo que em uma primeira vista, sua queda tenha sido menor que a do PMDB.

Os outros dois partidos que terão sua trajetória analisada aqui diferem dos anteriores, isto é, o PT apresenta um crescimento quase constante no período e o PSDB inicia uma tendência de crescimento em 1990, que se inverte em 2002, não coincidentemente, o ano em que esse partido também perde as eleições presidenciais.

Gráfico 3.13: Porcentagem de cadeiras obtidas pelo PSDB no Senado e na Câmara dos deputados do Brasil: 1986-2010



Fonte: eleborado a partir das tabelas 3.13 e 3.14

Ao contrário dos outros partidos aqui analisados, o PSDB não participou de todas as eleições que fazem parte desse trabalho, uma vez que esse partido só foi fundado em 1988, durante a Constituinde, por dissidentes do PMDB. Assim, a primeira eleição para o

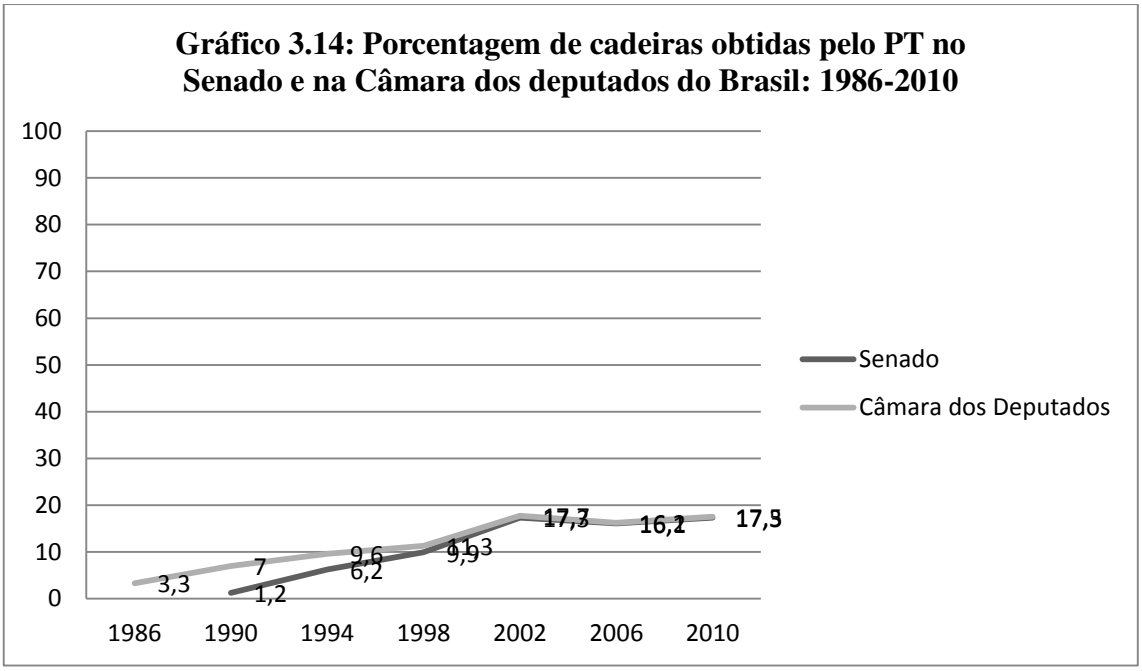
Congresso Nacional de que esse partido participou foi a de 1990, conseguindo 12,2% no Senado e 7,6% na Câmara dos Deputados. Nas eleições de 1994 o PSDB apresenta um crescimento em sua bancada em ambas as casas legislativas fato que se repete em 1998. Esse crescimento acompanhou as vitórias desse partido nessas duas eleições: tanto em 1994 e 1998, o candidato do PSDB para a presidência – Fernando Henrique Cardoso – foi vitorioso com 54,3% e 53,1%, respectivamente. A partir de 2002 – ano em que esse partido perdeu a presidência para o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva – o PSDB enfrenta uma queda no tamanho de suas bancadas. Outra diferença a ser notada entre o PSDB e os partidos anteriormente apresentados é que ele nunca atingiu 20% das cadeiras nas câmaras que formam o Congresso nacional do Brasil[78]. Ao se analisar a trajetória desse partido na câmara dos deputados e no Senado, é possivel notar uma forte semelhança entre elas: entre 1990 e 1998 há crescimento em ambas as câmaras. Em 2002, o tamanho da bancada do PSDB cai em ambas as casas legislativas, o mesmo ocorrendo em 2010. Assim, a única diferença na trajetória seguida por esse partido nas câmaras do Congresso Nacional brasileiro ocorre 2006, quando quando cai na câmara mas mantém seu tamanho no Senado. Por fim, a diferença no tamanho da bancada do PSDB em cada casa é – com exceção de 1998 – sempre superior a 2 pontos percentuais, ficando a maior parte do período entre 4 e 5.

Por fim, o último partido a ser tratado individualmente é o PT. Como podemos ver, esse partido também nunca alcançou mais de 20% das cadeiras da câmara dos deputados e do Senado. Entretanto, apresenta um crescimento quase constante em todo o período. Para a câmara dos deputados, o PT iniciou o período analisado com 3,3% das cadeiras e obteve um crescimento constante até 2002, quando conseguiu 17,7% das cadeiras. Nas eleições seguintes (2006), esse partido apresentou uma pequena queda, ficando com 16,2%, mas se recupera em 2010, chegando a 17,5%. No Senado algo semelhante ocorre, pois o partido não conseguiu eleger nenhum senador em 1986, mas já em 1990 consegue 12,2% das cadeiras na câmara alta, mantendo um crescimento até 2002, quando atingiu 17,3% das cadeiras. Em 2006, assim como ocorreu na câmara dos deputados, apresenta uma pequena

[78] Apesar disso, chegou perto de alcançar essa marca em 1998, ano da reeleição de FHC, quando conseguiu 19,8% e 19,3% do Senado e da Câmara dos Deputados, respectivamente.

queda chegando a 16,1%, e se recupera em 2010, voltando a 17,3%. Cabe destacar que a diferença no tamanho das bancadas do PT na câmara dos deputados e no Senado é baixa a partir de 1998, ficando a partir de 2002 em menos de 1%. Fora isso, o PT sempre mantém uma vantagem, mesmo que pequena, na Câmara dos Deputados, ou seja, sua bancada na primeira câmara é sempre maior que no Senado.

Gráfico 3.14: Porcentagem de cadeiras obtidas pelo PT no Senado e na Câmara dos deputados do Brasil: 1986-2010



Fonte: elaborado a partir das tabelas 3.13 e 3.14

Ainda sobre a composição partidária da câmara e do Senado no Brasil, cabe destacar que, apesar desses quatro partidos controlarem conjuntamente mais da metade das cadeiras de cada casa legislativa, ainda há grande espaço para os outros partidos, em especial na câmara dos deputados, uma vez que – com exceção de 1986 – esses quatro partidos controlam entre 50% e 60% das cadeiras na maior parte do período. Assim, os outros aproximados 40% e 50% das cadeiras são ocupados por outros partidos. No Senado há maior concentração de cadeiras nesses quatro partidos – PMDB, PSDB, PFL/DEM, PT – uma vez que eles ocupam na maior parte do período entre 70% e 80%, ficando os outros partidos com uma fatia menor das cadeiras.

Cabe destacar que mesmo existindo essa concentração, os outros partidos não ocupam um lugar secundário no congresso nacional brasileiro, uma vez que, como dito anteriormente, PT e PSDB polarizam a política nacional, ou seja, esses quatro partidos aqui analisados não atuam em conjunto. Fora isso, partidos como PL/PR, PSB, PP, PDT também conseguem uma representação de mais de 5% nas casas legislativas brasileiras; e em 2010, o PP conseguiu uma bancada maior que o PFL/DEM na câmara dos deputados e se igualou à bancada desse partido no Senado; além disso, o PTB superou o PFL/DEM no Senado. Assim, a representação política brasileira está longe de se resumir a apenas aos quatro partidos antes analisados, ao contrário, há um alto número de partidos com representação parlamentar e, devido a isso, vários dos outros partidos se tornam necessários na manutenção da coalizão de governo.

Em suma, PT, PSDB, PMDB e PFL/DEM são partidos importantes no congresso nacional – mesmo esse último tendo perdido grande parte de seu poder nas últimas eleições e sofrido uma divisão com a criação PSD. Todavia, a política legislativa do Brasil não pode ser reduzida a apenas esses partidos, uma vez que eles se encontram em polos distintos da disputa política e há um grande número de outros partidos na composição tanto do Senado quanto da câmara dos deputados.

Tabela 3.16: Participação conjunta de PMDB, PFL/DEM, PSDB e PT na composição da Câmara dos Deputados e do Senado Brasileiro

	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Senado	83,3	65,9	73,9	80,3	77,8	70,5	61,8
Câmara dos deputados	80,9	52,6	59,9	67,3	62,3	59,1	51,4

Fonte: elaborado a partir das tabelas 3.13 e 3.14

Assim, apesar da importância desses quatro partidos, não podemos deixar de notar a existência de uma grande gama de partidos nas casas legislativas brasileiras e seu crescimento no decorrer do período analisado, isto é, o número de legendas partidárias que conquistam pelo menos uma cadeira nas casas legislativas cresce constantemente no período. Esse aumento no número de partidos com representação em ambas as câmaras é visível: se o Senado contava com apenas oito partidos em 1986, no final do período esse

número salta para dezesseis, ou seja, o número de partidos dobra no decorrer de pouco mais de 20 anos. Situação semelhante ocorre na câmara dos deputados, que no início do período contava com doze partidos com pelo menos uma cadeira, no final há um aumento de dez partidos representados na câmara baixa (22 partidos).

Esses números contrastam com o caso mexicano. Essa diferença entre os dois países pode ser explicada pelas regras que norteiam o processo eleitoral e de criação e manutenção de registros partidários. Como dito anteriormente, as regras adotadas pelo México são bem restritivas, enquanto que no Brasil elas são menos rígidas e a lógica de coligações permite a sobrevivência de muitos partidos com baixo apelo eleitoral. O impacto da lógica de coalizões pode ser visto na presença de partidos na câmara dos deputados: em 2010 existiam 27 partidos com registro no Tribunal superior eleitoral e 22 deles possuíam representação na câmara baixa do congresso nacional (Meneguello, 2011, p. 450). Além disso, o sistema partidário mexicano apresenta outro ponto contrastante com o brasileiro: enquanto que no primeiro há certa estabilidade no número e nas siglas partidárias, o Brasil apresenta grandes transformações nas partes que compõem o sistema partidário, isto é, nesse caso, as fusões entre partidos, mudanças de nomenclatura, cisões internas de partidos que acabam gerando novas agremiações são mais frequentes. Cabe destacar que esses fenômenos eram mais comuns num primeiro momento, ou seja, no momento inicial do novo período democrático, quando as forças políticas se organizavam para atuar sob o marco institucional recém instaurado. Em meados da década de 1990, esse processo parece sofrer uma queda, em outras palavras, os partidos políticos parecem se estabilizar. Entre 1994 e 2001, dos partidos com representação parlamentar, apenas o PPR e o PP se fundiram, formando o PPB. Entretanto, nos anos 2000 este processo aumenta: o PSD se incorpora ao PTB em 2002, o PPB muda seu nome para PP e o PST se funde com o PL em 2003, PRONA, PL, PST e PGT se fundem no PR e o PAN se incorpora ao PTB em 2006 e o PFL muda seu nome para DEM em 2007. Entretanto, essas novas transformações nos partidos políticos brasileiros são menos significativas do que as ocorridas no início do período.

Tabela 3.17 – Número de partidos com representação em cada casa legislativa por legislatura.

	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Câmara dos deputados	12	19	18	18	19	21	22
Senado	8	11	11	10	10	12	16
Diferença	**4**	**8**	**7**	**8**	**9**	**9**	**6**

Fonte: elaborado a partir das tabelas 3.13 e 3.14

A tabela 3.17 mostra o crescimento no número total de partidos com representação parlamentar em cada legislatura. O número de partidos com representação na Câmara dos deputados é sempre maior, o que já era de se esperar devido à diferença de tamanho entre as casas legislativas: como a primeira câmara é consideravelmente maior, o número de partidos que conseguem alcançar pelo menos uma cadeira tende a ser maior. Além disso, a diferença da fórmula eleitoral utilizada para a seleção dos membros de cada uma das casas legislativas também reforça essa maior fragmentação da Câmara dos Deputados, isto é, a adoção de eleições proporcionais para a câmara baixa, somada à possibilidade de coalizões eleitorais para essas eleições, acaba por facilitar a entrada de pequenos partidos no parlamento, o que, consequentemente, acarreta uma maior dispersão na representação.

Essa diferença é considerável: na maior parte do período ela gira em torno de oito ou nove partidos a mais na câmara baixa, número que algumas vezes quase iguala o total de partidos existentes na segunda câmara. As menores diferenças estão nas pontas do período, em 1986 ela é de apenas quatro e em 2010 de seis. No primeiro caso a fragmentação da representação partidária no congresso é menor em ambas as câmaras, entretanto, em 2010 a diferença no número de partidos diminue por causa do grande crescimento na quantidade de partidos na câmara alta: enquanto que em 2006 existiam 12 partidos, esse número salta para 16 nas eleições seguintes. Ao mesmo tempo, o crescimento no número de partidos na câmara baixa é de apenas um. Por esse motivo a diferença entre o número de partidos políticos com representação cai, mas o que realmente deve ser destacado é o aumento da fragmentação partidária na câmara alta, que atinge seu maior patamar.

Devido essa alta dispersão na representação partidária, a análise do número total de partidos se mostra insuficiente para o caso brasileiro, uma vez que muitos dos partidos com representação nas câmaras conquistam um número ínfimo de cadeiras, muitas vezes

obtendo apenas um representante. Assim, a análise da diferença no número efetivo de partido de cada câmara nos parece mais apropriado.

Com exceção de 1986, onde o número efetivo de partidos é quase o mesmo, no resto do período a diferença é sempre maior que 2, sendo que sempre o número da câmara dos deputados é maior. Entretanto, como era de se esperar, a diferença entre o número efetivo de partido (NEP) de cada câmara é menor que a diferença existente entre o número total de partidos de câmara, uma vez que há diversos partidos com baixa representação em ambas as casas legislativas. Isto é, a diferença entre o número total de partidos e o número efetivo de partidos é considerável, o que pode ser explicado pela existência de muitos partidos com baixa representação parlamentar.

Tabela 3.18 – Número efetivo de Partidos nas casas legislativas brasileiras

	1986	**1990**	**1994**	**1998**	**2002**	**2006**	**2010**
Câmara dos deputados	2,8	8,7	8,1	7,2	8,4	9,2	10,2
Senado	2,3	5,6	5,6	5,2	5,7	6,7	7,5
Diferença	**0,5**	**3,1**	**2,5**	**2,0**	**2,7**	**2,5**	**2,7**

Fonte: elaborado a partir das tabelas 3.13 e 3.14

Além disso, cabe destacar da tabela acima que o número efetivo de partidos a partir de 1990 é alto nas duas câmaras, se encontrando sempre acima de 5 para o Senado e 7 para a câmara dos deputados. Isso indica uma forte fragmentação da representação partidária em ambas as casas do legislativo brasileiro.

Por fim, analisar a bancada dos principais partidos no Brasil é mais complicado que no México e Argentina, uma vez que não há uma concentração de cadeiras tão visível no primeiro como a apresentada nos outros dois casos. Em outras palavras, dada a alta fragmentação das casas legislativas no Brasil, é difícil apontar quais os principais partidos, e devido às alterações eleitorais, a ordem dos partidos que atingem as primeiras colocações em cada câmara sofrem maiores alterações no caso brasileiro. Mesmo os quatro partidos antes analisados separadamente ocupam diferentes posições e chegam a ser superados por outros partidos em mais de um momento. Por esse motivo, se optou por elencar os partidos

que atingem uma marca de 5% de representação nas câmaras legislativas e organizá-los conforme o tamanho de sua bancada.

Tabela 3.19 – Lista de partidos com mais de 5% de representação em cada Câmara

	Câmara dos Deputados	Senado
1986	PMDB (53,4%) PFL/DEM (24,2%) PDS/PPR/PPB/PP (6,8%)	PMDB (61,1%) PFL/DEM (22,2%) PDS/PPR/PPB/PP (7,0%)
1990	PMDB (21,5%) PFL/DEM (16,5%) PDT (9,1%) PDS/PPR/PPB/PP (8,3%) PRN/PTC (8,0%) PSDB (7,6%) PTB (7,6%) PT (7,0%)	PMDB (29,3%) PFL/DEM (23,2%) PSDB (12,2%) PTB (9,7%) PDT (6,1%) PRN (6,1%)
1994	PMDB (20,9%) PFL/DEM (17,3%) PSDB (12,1%) PDS/PPR/PPB/PP (10,1%) PT (9,6%) PTR/PP (7,0%) PDT (6,6%) PTB (6,0%)	PMDB (27,2%) PFL/DEM (23,2%) PSDB (17,3%) PDS/PPR/PPB/PP (7,4%) PDT (7,4%) PTB (6,2%) PT (6,2%)
1998	PFL/DEM (20,5%) PSDB (19,3%) PMDB (16,2%) PDS/PPR/PPB/PP (11,7%) PT (11,3%) PTB (6,0%)	PMDB (29,6%) PFL/DEM (21,0%) PSDB (19,8%) PT (9,9%) PTB (6,2%)
2002	PT (17,7%) PFL/DEM (16,4%) PMDB (14,4%) PSDB (13,8%) PDS/PPR/PPB/PP (9,6%) PTB (5,1%) PL/PR (5,1%)	PMDB (28,4%) PT (17,3%) PSDB (17,3%) PFL/DEM (14,8%) PTB (6,2%)
2006	PMDB (17,3%) PT (16,2%) PSDB (12,9%) PFL/DEM (12,7%) PDS/PPR/PPB/PP (8,0%) PSB (5,3%)	PMDB (23,5%) PSDB (17,3%) PT (16,1%) PFL/DEM (13,6%) PTB (9,9%) PDT (7,4%)
2010	PT (17,5%) PMDB (15,2%) PSDB (10,3%) PDS/PPR/PPB/PP (8,6%) PFL/DEM (8,4%) PL/PR (7,8%) PSB (6,6%)	PMDB (25,9%) PT (17,3%) PSDB (12,4%) PTB (7,4%) PFL/DEM (6,2%) PDS/PPR/PPB/PP (6,2%)

Fonte: elaborado a partir dos quadros 3.8 e 3.9

Um primeiro ponto a se destacar é a trajetória do PMDB em ambas as casas. Como dito anteriormente, se olharmos o início e o final do período vemos uma considerável queda no tamanho da bancada desse partido em ambas as câmaras (de 53,4% para 15,2% na Câmara dos deputados e de 61,1% para 25,9% no Senado). Entretanto, essa queda, que a primeira vista parece bem semelhante – 38,2 e 35,2 respectivamente –, tem maior peso na Câmara dos Deputados, uma vez que esse partido mantém em todo o período a maior bancada no Senado, enquanto que na Câmara dos Deputados o PMDB perde esse *status* já em 1998 – recuperando em 2006, mas perdendo novamente em 2010. Em outras palavras, enquanto o PMDB mantém a maior bancada no Senado, ele oscila o peso de sua bancada na Câmara dos Deputados, ocupando o segundo e terceiro lugar nesta casa.

Outro ponto a se destacar da tabela 3.19 é que, com exceção de 1986, não são os mesmos partidos que ocupam as mesmas posições em ambas as casas, ou seja, há uma diferenciação no tamanho das bancadas dos mesmos partidos nas mesmas legislaturas entre as câmaras que compõem o Congresso Nacional. Entretanto é visivel a permanência de PMDB e PFL/DEM entre as maiores bancadas de todo o período, mesmo com o PFL/DEM perdendo posições nas últimas legislaturas. O PT aparece na câmara dos deputados em 1990 e vai melhorando sua colocação até o final do período analisado, e no Senado esse partido aparece em 1994 e segue a mesma tendência. Já o PSDB também se mantém entre as maiores bancadas desde seu surgimento em 1990 em ambas as câmaras.

Outros partidos que merecem destaque são 1) o PDS/PPR/PPB/PP, que mesmo mudando de nome diversas vezes no período mantém uma bancada maior que 5% em todas as eleições para a câmara dos deputados e em três no Senado; 2) o PDT que também atinge esse patamar em três eleições para o senado e duas para a câmara dos deputados, 3) o PTB que aparece quatro vezes na câmara dos deputados e seis no Senado. Assim, essa tabela reforça a imagem de um congresso formado por diversos partidos e demonstra que há diferenças na formação das bancadas de cada uma das casas legislativas.

Considerações finais: a composição partidária nas casas legislativas dos três países

Partindo da definição de incongruência e dos dispositivos institucionais a ela ligados, pode-se afirmar que os três países apresentam fortes traços de incongruência, reforçada pelos elementos ligados ao sistema eleitoral, mais precisamente, às fórmulas eleitorais adotadas na seleção dos membros de cada casa. Tanto Brasil quanto o México e Argentina utilizam fórmulas eleitorais diferentes na escolha de seus Senadores e Deputados. Sendo assim, seria de se esperar que a composição partidária de suas casas legislativas apresentassem diferenças entre si no que tange a suas composições partidárias. Em suma, com fortes traços de incongruência, seria de se esperar que as câmaras legislativas desses países fossem compostas por forças partidárias pouco coincidentes, o que reforçaria o papel do bicameralismo no sistema de pesos e contrapesos do sistema político, dificultando que ambas as câmaras tomassem decisões monolíticas, uma vez compostas pelas mesmas forças partidárias.

Entretanto, ao se analisar a composição partidária dessas câmaras, vemos que as diferenças entre elas não são as esperadas para os três países: as diferenças entre as casas legislativas são menores do que se poderia prever a partir dos dispositivos institucionais para os casos do Brasil e do México; já a Argentina apresenta considerável diferenciação entre suas casas legislativas. Começando pelo número total de partidos, pode-se notar que no México, esse número é de no mínimo 4 e máximo 8 para a câmara dos deputados e de 2 e 7 para o senado, mas a diferença entre as câmaras é baixa: a partir de 1994, essa diferença geralmente é de apenas um partido (chegando a zero em 1997 e 2 em 2000). Já no Brasil, essa diferença é maior: na câmara dos deputados, o número de partidos é de no mínimo 12 e no máximo 22, enquanto que no Senado esses números são de 8 e 16, respectivamente. Consequentemente, a diferença no número de partidos em ambas as câmaras fica entre 8 e 9 partidos na maior parte do período analisado, sendo que essa diferença é significativa pois algumas vezes esse número quase iguala o número total de partidos no Senado. Por outro lado, na Argentina a diferença entre o número de partidos com representação nas casas legislativas é gritante: a partir de 2003 o número de blocos que conseguem pelo menos uma cadeira na câmara dos deputados fica entre 45 e 31, enquanto que no Senado esse número

gira entre 8 e 17. Isso faz com que a diferença entre as câmaras seja, em quase todo o período superior a 20, sendo que a câmara dos deputados sempre tem, no mínimo, o dobro de blocos partidários que o Senado.

Cabe notar que a hipótese aqui implícita é de que quanto maior o número de partidos e maior a diferença entre esse número entre as casas legislativas, maior será a atuação dos Senadores na proposição de projetos de lei. Em outras palavras, havendo uma maior diferença no número de partidos representados em cada câmara, é provável que haja um maior esforço propositivo por parte dos legisladores, uma vez que interesses partidários distintos estariam representados nas casas legislativa. Como há poucas barreiras na apresentação de projetos por parte do Senadores individuais – isto é, não há necessidade de se recorrer aos partidos ou órgãos colegiados para propor uma iniciativa –, é esperado que Senados com alto número de grupos parlamentares – sendo esses grupos em alguma medida diferentes dos formados na câmara dos deputados – apresentem propostas, mesmo elas não chegando a um parecer final. Essa atitude é racional por parte dos legisladores, uma vez que a partir dela, eles podem marcar posição frente a temas importantes ou mesmo prestar contas as suas bases de apoio. Desta forma, os senadores Argentinos apresentariam uma maior média de projetos por membro que os do Brasil, ficando os Senadores mexicanos com um número menor de projetos. A partir dos dados sobre a produção legislativa, que serão apresentados mais detidamente no capítulo 5, nota-se que essa relação se estabelece: a média de projetos apresentados por senadores ao ano[79] na Argentina é 11,9, enquanto a do Brasil é 5,1 e do México fica em 2,0. Assim, a fragmentação na representação partidária tem impacto sobre a atividade de iniciativa dos Senados.

Entretanto, o número total de partidos pode não ser a melhor forma de se analisar a composição partidária pois muitos partidos atingem uma representação mínima em cada câmara. Sendo assim, o número efetivo de partidos pode apresentar um quadro mais fiel das diferenças entre as câmaras. A partir do número efetivo de partidos, temos que no México esse número fica em torno de 2 ou 3 partidos, sendo que parece se consolidar um sistema parlamentar com três partidos principais. Isso acontece em ambas as câmaras, o que acaba

[79] Trabalhou-se com as médias e não com os números absolutos pois há considerável diferença no tamanho dos corpos legislativos de cada país.

por tornar a diferença entre as casas legislativas pouco significativas: a partir de 1994, essa diferença fica sempre abaixo de 1. Já para o caso brasileiro o número efetivo de partidos é, a partir de 1990, sempre maior que 5 no senado – chegando a 7,5 em 2010 – e maior que 8 para a câmara dos deputados – chegando a 10,2 nas últimas eleições, o que permite classificar o sistema partidário parlamentar das duas casas legislativas brasileiras como pluralismo extremo. Além disso, a diferença entre os números efetivos de partidos entre as câmaras é sempre maior que 2. Importante destacar que essa diferença é significativamente menor do que a apurada a partir do número total de partidos. Isso pode ser explicado pelo alto número de partidos com baixa representação em ambas as casas. Na Argentina a diferença entre o NEP atingido por cada câmara varia. Para a câmara dos deputados temos um constante crescimento a partir de 2001: de 3,43 para 6,01 em 2009. Já para o Senado esse número varia entre 2,32 (2001) e 3,55 (2009), sendo que para essa câmara o ano de 2003 representa um desvio nessa trajetória. Consequentemente, a diferença entre o NEP de cada casa varia entre 1,11 e 2,46 – com exceção de 2003 quando essa diferença cai para 0,42. Entretanto, essa diferença é mais significativa que a apresentada pelos dois outros países, uma vez que, no caso argentino, o sistema partidário parlemantar expresso pelo NEP pode ser classificado como pluralismo limitado no início do período (2001) e de pluralismo extremo já a partir de 2005 para a câmara dos deputados, enquanto que no Senado só em 2003 e 2009 o NEP ultrapassa três, o que o classificaria como pluralismo limitado, isto é, a diferença entre as duas câmaras no que tange a composição partidária é considerável. Somado a isso, ainda temos que as trajetórias apresentadas pelos diferentes partidos em cada câmara nem sempre são coincidentes.

Por fim, ao organizarmos as bancadas em cada uma das câmaras conforme seu tamanho, podemos ver que no México os três principais partidos – PRI, PAN e PRD – ocupam as primeiras posições em ambas as câmaras e em boa parte do período eles ocupam a mesma posição. Só podemos observar algumas diferenças em 1988, 1991, 2006 e 2009. Já para o Brasil, há maior variação na ordem das bancadas partidárias de cada casa, ou seja, não são os mesmos partidos que ocupam as mesmas posições na câmara dos deputados e no Senado. Além disso, em todo o período o PMDB ocupa a primeira colocação no Senado, o mesmo não ocorrendo na câmara dos Deputados. Na Argentina, os dois maiores partidos se

mantêm constantes desde 1983: PJ e UCR sempre possuem as maiores bancadas. Entretanto, a partir de 2001 o que se vê é a queda na participação da UCR em ambas as câmaras. Cabe destacar que na Argentina pós 2001, o PJ acaba por concentrar mais de 50% das cadeiras no Senado e entre 44,4 e 52,1% das vagas na câmara dos deputados. Essa forte concentração em um único partido é o responsável pela grande diferença entre o número total de partidos e o NEP das casas legislativas da Argentina. Cabe também destacar que mesmo estando sempre perto da metada das cadeiras na câmara dos Deputados, o PJ só ultrapassou a marca de 50% em duas eleições (2003 e 2005), ficando sempre pouco abaixo desse patamar nos outros anos, o mesmo não ocorrendo no Senado, onde esse partido sempre obteve maioria absoluta das cadeiras.

A diferenciação entre as bancadas e o NEP importam pois tem influência sobre a capacidade de aprovação dos projetos aprovados pelos Senadores. Os sistemas bicamerais exigem a dupla aprovação de um projeto, isto é, que ele seja aprovado por ambas as câmaras para poder seguir seu trajeto. Nesse caso, em bicameralismos onde a mesma maioria é formada nas duas casas legislativas, torna-se menos custoso aprovar as medidas iniciadas pelos legisladores de cada casa. Em outras palavras, um projeto iniciado em um Senado que possui uma mesma composição que a câmara baixa, enfrenta menores obstáculos para ser aprovado por ela do que um projeto iniciado em um sistema onde as maiorias não são coincidentes. Nesse caso, o Senado brasileiro deveria apresentar uma menor média de projetos aprovados por membro, uma vez que seu NEP é maior que o dos outros dois países e há considerável diferença na formação de suas principais bancadas. Na sequência, viria a Argentina, com um NEP um pouco menor, mas mais significativo que o do Brasil pois torna diferentes a caracterização do sistema partidário parlamentar em cada câmara, e com as principais bancadas iguais. Por fim, viria o México com uma baixa diferença no NEP e com principais bancadas ligeiramente diferentes. Novamente, ao tratar dos projetos aprovados, nota-se que essa relação se mantém: No caso, o Brasil apresenta uma menor média, tanto anual (19,3) quanto por membro ao ano (0,24). Na sequência vem a Argentina, com uma média anual de 27,4 e 0,38 por membro ao ano. O Senado do México é o que apresenta os melhores resultados no que tange a aprovação: 57,8 projetos ao ano e 0,45 na média por membro.

Em suma, a partir desses dados podemos notar que há algumas diferenças entre as câmaras. Para os casos do Brasil e México, entretanto, elas são menores do que se poderia esperar a partir dos dispositivos institucionais que fomentam a incongruência. Mesmo assim, não se pode afirmar que as duas câmaras apresentam a mesma composição ao mesmo tempo, isto é, mesmo não apresentanto uma forte incongruência na composição partidária de suas casas legislativas, ainda há diferenças nessa composição, o que permite uma representação não coincidente entre as câmaras, mantendo o papel de ponto de veto desses sistemas bicamerais. Além disso, pode-se ver que as diferenças apresentadas no caso brasileiro são maiores que as do mexicano, mesmo assim, ambos os países apresentam maiores semelhanças que diferenças entre suas câmaras. Já o caso Argentino pós 2001 apresenta diferenças significativas entre as câmaras. Mesmo o PJ mantendo a maior bancada em ambas as casas, o peso desse partido difere entre elas, a existência de pequenos partidos é consideravelmente maior na câmara baixa e a fragmentação na representação partidária das duas casas nos mostra dois quadros partidários diferentes entre as câmaras – na câmara baixa temos um pluralismo extremo, enquanto que no Senado só recentemente se constata a existência de um pluralismo limitado.

Capítulo 4: Presidencialismo, poderes legislativos do Executivo e produção legislativa

O sistema de governo comumente adotado nos países latino americanos é o presidencialismo, sistema esse que se define pela separação de poderes, com Executivo e Legislativo eleitos separadamente e com importantes poderes no processo de tomada de decisão. Tanto a Argentina quanto o Brasil e o México têm forte tradição presidencialista. Assim, o estudo sobre as instituições políticas nesses países buscam compreender o funcionamento desses dois poderes e sua interação no processo político.

Com esse capítulo, se buscará apresentar o papel desempenhado pelos Executivos da Argentina, Brasil e México em seus respectivos processos legislativos, focando as regras constitucionais e regimentais que permitem a esse ramo do Estado atuar de maneira efetiva no processo de produção de normas, regulamentos e políticas. Ao fazer isso, objetiva-se indicar o papel que os governos detêm no processo legislativo frente aos seus Congressos. Para tanto o capítulo está dividido da seguinte maneira: primeiro, será apresentada uma breve revisão das principais análises sobre o papel do Executivo nos países latino americanos; em seguida, será apresentado e aplicado para os três casos o Índice de Potência Institucional Legislativa, visando perceber os dispositivos institucionais que estão à disposição do Executivo para que este possa influenciar o processo de produção legislativa; por fim, serão analisados os dados referentes a iniciativa e a capacidade de aprovação dos projetos oriundos do Executivo no México, Argentina e Brasil.

A partir dessas análises será possível avaliar as semelhanças e diferenças no papel do Executivo dos três países no que tange a sua atuação legislativa. Essa análise sobre o Executivo e o papel por ele desempenhado se justifica pois, como apontado por Nolte (2002, p. 26), um presidencialismo forte pode diminuir as atribuições reais das segundas câmaras, uma vez que nesses o controle da agenda legislativa recai no próprio poder Executivo. Como ficará claro a partir das análises desse capítulo, a capacidade de intervenção e controle da agenda legislativa por parte do Executivo varia consideravelmente entre os três países objetos desse estudo, entretanto, em nenhum caso é possível afirmar que o Executivo controla a agenda legislativa de maneira unilateral.

Quadro 4.0: Participação do Executivo no Processo legislativo: Argentina, Brasil e México

	IPIL (0-1)	Participação do Executivo no conjunto de leis iniciadas (%)	Participação do Executivo no conjunto de leis aprovadas (%)	Taxa de sucesso do Executivo
Argentina	0,31	1,9 – 5,6	32,3 – 58,5*	51 – 77
Brasil	0,50	1,9 – 5,4**	33,6 – 66,4***	62,9 – 78,7
México	0,31	1 – 57	11,9 – 84,4	65,8 – 99,1

*Com exceção de 1983, onde o Executivo foi responsável por aprovar 100% das leis
**Apenas PLs, PLPs e PECs.
***Se somados as MPs e PLNs, essa participação salta para 69,1 e 83,4

O quadro 4.0 mostra os indicadores usados nesse capítulo para analisar o papel do Executivo no processo legislativo da Argentina, Brasil e México. O Primeiro elemento é a classificação desses Executivos dentro do Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL). Esse índice é formado por uma série de elementos constitucionais e regimentais que destacam a capacidade do Executivo de agir sobre a agenda legislativa. O IPIL será apresentado de maneira detalhada na segunda seção deste capítulo. Aqui cabe notar que os três países em questão apresentam algumas vantagens institucionais que permitem aos seus Executivos interferirem na agenda legislativa. Sendo que o que apresenta a maior gama de dispositivos constitucionais e regimentais que permite o Executivo interferir nessa agenda é o Brasil. Os outros três elementos analisados, se referem a produção legislativa com origem no Executivo. Nesse caso, Brasil e Argentina se mostram como casos semelhantes, onde o Executivo tem uma baixa participação na proposição de projetos, mas uma alta presença dentre os projetos aprovados. Consequentemente, a taxa de sucesso de ambos os países é alta. Cabe destacar que, no caso brasileiro, só foram computados os três tipos de projetos que o Executivo e o Legislativo podem apresentar (PLs, PLPs, PECs). Caso leve-se em conta os projetos que estão à disposição apenas do Executivo (MPs e PLNs), a participação desse poder no montante dos projetos aprovados seria maior do que a apresentada no quadro. Assim, a preponderância do Executivo na produção Legislativa do Brasil está relacionada com a alta gama de poderes disponíveis apenas para esse poder. Ao olharmos

os dados dos projetos que podem ser iniciados por ambos os poderes, nota-se certo equilíbrio entre os poderes. Se voltará a esse ponto na análise sobre o papel legislativo do executivo brasileiro na quinta seção desse capítulo

O México apresenta um quadro diferente. Como o período tratado cobre duas legislatura do período de partido hegemônico, os dados sobre a participação do Executivo variam muito. Antes dos governos divididos e da alternância, o Executivo consegue seus melhores desempenhos, aprovando praticamente toda a sua agenda. Porém, após os governos divididos, a participação desse poder cai consideravelmente, ficando o Executivo com uma participação secundária na iniciativa e aprovação dos projetos de lei. Entretanto, sua taxa de sucesso continua alta.

Em suma, os Executivos dos três países possuem instrumentos para influir na construção da agenda legislativa e possuem – ou possuíram – uma produção legislativa relevante. Portanto, ao se estudar a atuação dos Senados no processo legislativo, é necessária uma avaliação do papel desses Executivos no processo legislativo.

4.1 O debate sobre o presidencialismo na América latina

O debate recente sobre os sistemas de governo na América Latina pode ser dividido, em três gerações: a primeira vê o presidencialismo como obstáculo para a consolidação das democracias que se formavam no continente, uma vez que "tal sistema, por conta de uma série de fatores institucionais, geraria situações de governos divididos, minoritários, conflito entre os Poderes, impasse e paralisia decisória" (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 56). Essa situação levaria à ruptura da própria democracia. Segundo essa corrente, a separação entre os poderes e os processos eleitorais diferentes na escolha do Executivo e dos membros do Legislativo poderia levar, eventualmente, forças partidárias distintas a controlarem o Executivo e o Legislativo, "o que geraria condições propícias para uma situação de impasse institucional" (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 56). Como exemplo dessa bibliografia, podemos citar os trabalhos de Linz (1991), Linz e Valenzuela (1998), Valenzuela (1991, 1991a) e Lamouier (1991). O ponto comum existente em todas as

análises da primeira geração é a visão segundo a qual o sistema de governo presidencialista traria maiores dificuldades para a consolidação democrática nos países latino-americanos.

Para Juan Linz (1991) o fato de vários países que adotaram o sistema presidencialista terem encontrado dificuldades na consolidação democrática deve ser levado em conta, ou seja, a relação entre as instituições do presidencialismo e o processo político nesses países mereceria maior atenção. Em sistemas presidencialistas, "o presidente reclama total legitimidade democrática. Essa reivindicação apresenta-se quase sempre com fortes cores plebiscitárias" (Linz, 1991, p. 65), ao mesmo tempo, os legisladores também contam com a legitimidade vinda de suas votações, em outros termos, ambos contam com a legitimação direta dos eleitores, conquistada no momento eleitoral. Segundo Lamounier (1991, p. 19), a essência da autoridade presidencial é a natureza plebiscitária do cargo – o apoio difuso de um amplo eleitorado nacional – e mais, o modo de escolha do presidente "é projetado para torná-lo independente da confiança parlamentar e capaz, em teoria, de utilizar aquele apoio difuso dos eleitores para barrar pressões ou resistências parlamentares". Essa característica de dupla legitimidade no presidencialismo – de um lado o Presidente e de outro o Parlamento, ambos eleitos diretamente pela população – pode levar a um impasse sem solução:

> O fato marcante é que, em um sistema presidencial, os legisladores, especialmente quando representam partidos disciplinados e bem organizados, constituindo opções políticas e ideológicas reais para o eleitorado, também desfrutam de uma legitimidade democrática, e é possível que a maioria desse Parlamento represente uma opção política contrária à dos votantes que apoiam o presidente. Sob tais circunstâncias, quem está mais bem legitimado, com base nos princípios democráticos, para falar em nome do povo: o presidente ou a maioria desse Congresso que se opõe à sua política? [...] Não há nenhum princípio democrático que resolva tal questão. Os mecanismos constitucionais aplicáveis nesse caso são em geral complexos, muitíssimo técnicos, legalistas e, portanto, de duvidosa legitimidade democrática (Linz, 1991, p.66).

O sistema presidencialista, segundo o autor, teria outra característica problemática: um forte elemento de soma zero. Em outras palavras, quem ganha o pleito presidencial "leva tudo" e os que perderam terão que esperar mais quatro ou cinco anos para concorrer novamente, já que o acesso ao Poder Executivo e seus recursos dependem diretamente da

vitória na eleição presidencial. Consequentemente, "esse caráter de soma zero do jogo político torna a eleição presidencial mais tensa e polarizada, tanto para ganhadores quanto para perdedores" (Linz, 1991, p. 71).

Outro elemento do presidencialismo que dificultaria a consolidação democrática é o mandato fixo. Devido a essa rigidez, o sistema não permite reajustes ou modificações que, muitas vezes são exigidos por eventos econômicos, sociais ou políticos. Além disso, outra consequência dessa rigidez seria a sucessão presidencial em caso de morte ou incapacidade. Sobre esse assunto, o autor postula que "o presidencialismo leva à personalização do poder, mas a necessidade de uma sucessão entre as eleições pode colocar na presidência alguém que em circunstâncias normais não teria o apoio do eleitorado, nem dos líderes partidários e nem da elite política" (Linz, 1991, p.67).

Resumidamente, as dificuldades resultantes da implementação de um sistema presidencialista estariam intimamente ligadas a: 1) simultânea e distinta legitimidade democrática do presidente e do Congresso, o que poderia levar a conflitos entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que torna possível que forças partidárias e ideológicas diferentes ocupem esses dois poderes e, se esse for o caso, o sistema presidencialista não contaria com mecanismos óbvios, ou mesmo adequados, para resolver esse conflito; 2) o efeito polarizante do pleito presidencial, que deriva do caráter de soma zero dessa disputa; 3) a rigidez do período fixo dos mandatos políticos, o que dificultaria as mudanças e reorganizações de governo exigidas, principalmente, em momentos de crise econômica, política e social. Por causa dessas características, o sistema parlamentarista é apontado por esses estudiosos como um sistema que representaria menor risco de instabilidade para a consolidação de instituições democráticas.

Seguindo uma linha de argumentação muito semelhante, Arturo Valenzuela (1991a, p. 69) aponta três vantagens da adoção do sistema parlamentarista na América Latina, a dizer: 1) "a geração de um governo parlamentar afrouxaria a enorme pressão existente num sistema presidencial, para estruturar coalizões amplas em torno de uma opção presidencial de valor zero, alternativa que estimula a polarização e pode enrijecer e mesmo radicalizar as opções"; 2) O sistema parlamentar contribuiria para moderar a política; segundo Valenzuela (1991a, p. 70), nos sistemas parlamentaristas os governos deveriam estruturar-

se no parlamento, "privilegiando as opções de centro e de coalizões de partidos. Num sistema parlamentar, os incentivos para criar coalizões de maioria são altos, posto que a falta de consenso majoritário leva a um novo processo eleitoral, com risco para os partidos e os parlamentares de perder seus assentos"; além disso, o parlamentarismo, por causa de sua dinâmica de formação dos gabinetes, levaria a uma maior disciplina partidária e comprometimento dos parlamentares – principalmente os membros proeminentes que ocupassem ministérios e os membros da coalizão que apoia o Executivo – com a gestão governamental; 3) o parlamentarismo eliminaria o risco de paralisia governamental e o confronto entre Executivo e Legislativo, uma vez que isso é produto da falta de apoio parlamentar majoritário ao presidente, "ter-se-ia assim um governo mais eficiente e ágil para solucionar os problemas do país. A nação não teria que viver com a rigidez de um compromisso por um período presidencial de seis ou oito anos, que já não conta com maioria operacional" (Valenzuela, 1991a, p. 71).

Outro ponto a se destacar na análise desse autor é o impacto do contexto institucional no sistema de partidos, e vice-versa. Estudando o caso chileno, onde haveria partidos bem consolidados e com claras identidades – tanto na direita quanto no centro e na esquerda – Valenzuela (1991, p. 169) afirma que em meios altamente polarizados, "no qual uma direita e uma esquerda muito bem definidas dominam consideráveis porcentagens do eleitorado, o principal impulso do sistema político será centrífugo, o que significa que um sistema polarizado tende a caminhar em direção aos extremos", não haveria um consenso de centro. Em outras palavras, um sistema polarizado não teria motivações centrípetas.

Mas o efeito desse sistema de partidos polarizados depende das motivações vindas da estrutura institucional, ou seja, os resultados dessa polarização diferem, por exemplo, no caso chileno e no Italiano (o primeiro um sistema presidencialista e o segundo parlamentarista). A principal diferença seria o maior incentivo à formação de coalizões governamentais no caso italiano, já que o governo necessitaria de uma base sólida de apoio no parlamento para poder se manter. Como no Chile não havia a necessidade do apoio do Parlamento para a manutenção do governo, as coalizões, que eram formadas no período eleitoral, "começavam a desintegrar-se poucos meses após a tomada de posse do novo governo. Segundo Valenzuela (1991), com frequência, as mudanças nessas coalizões

tinham origem em conflitos ideológicos. Mas também existiam considerações, da mesma importância, nitidamente políticas" (op. cit. p. 170). A principal delas seria a eleição seguinte. Uma vez que o presidente não podia ser reeleito, logo após a sua posse os dirigentes dos outros partidos da coalizão percebiam que "a melhor maneira de aumentar sua participação nas eleições municipais e parlamentares posteriores, seria desligar-se das dificuldades enfrentadas pelo governo" (Valenzuela, 1991, p. 170). Esse fato levaria o presidente a formar alianças temporárias com os partidos dispostos a apoiar o Executivo em troca de concessões, isto é, os cargos de confiança da presidência teriam que ser ocupados de acordo com essas novas alianças operacionais.

É possível resumir os argumentos apresentados por essa primeira geração de estudos sobre o sistema de governo da seguinte maneira: o sistema presidencialista traria problemas para a consolidação democrática, sendo os principais:

> 1) a tendência dos presidentes – em resposta ao irresistível mandato das urnas – a comportar-se como messias de poder ilimitado; 2) a provável existência de fortes conflitos entre o Executivo e o Legislativo, devida em parte as implicações do fenômeno que acabamos de mencionar e em parte ao debilitamento do Executivo a medida que os lideres políticos se preparam para as eleições seguintes; 3) a rigidez do calendário eleitoral, que não permite a destituição de um mau presidente ou, na maioria dos países latino-americanos, a reeleição imediata de outro satisfatório; e 4) o potencial de polarização política nas dramáticas eleições de ganhador único. (McClintock, 1998, p. 283).

A segunda geração parte de um questionamento sobre a condenação do sistema de governo presidencialista, "chamando a atenção para variações significativas, concernentes ao modo de relação Executivo-Legislativo, no interior da experiência institucional das recentes democracias latino-americanas" (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p.56). Esses trabalhos adicionam ao debate a questão dos impactos do sistema partidário sobre o possível conflito entre o chefe de governo e o corpo legislativo. O ponto principal é "a investigação dos efeitos combinados de sistema de governo, sistema partidário e regras eleitorais [...], a lei eleitoral seria o componente fundamental da explicação a respeito da maior ou menor tendência à governabilidade no presidencialismo latino-americano" (op.

cit. p. 56-7). Exemplos desse tipo de análise são os trabalhos de Mainwaring (1993, 1997) e Mainwaring e Shugart (1997).

Para Mainwaring (1993, p. 21), a combinação do presidencialismo com um sistema partidário fragmentado dificultaria a manutenção das instituições democráticas. Sua análise centra-se no caso brasileiro, onde "a combinação de presidencialismo e um sistema multipartidário criou problemas para a estabilidade da democracia nos períodos (mais) democráticos da história do país – 1946-64 e de 1985 até o presente". O próprio autor resume o desenvolvimento desse argumento da seguinte forma:

> diversas características do sistema eleitoral contribuíram para a formação de um sistema multipartidário fragmentado em que o partido do presidente quase nunca tem maioria no Congresso. A situação do presidencialismo em minoria permanente leva facilmente a impasses entre o executivo e o legislativo, que resulta em imobilismo político. (Mainwaring, 1993, p. 22)

Somando-se essa característica à rigidez do calendário eleitoral do sistema presidencialista, onde não existiriam meios institucionais para lidar com essa situação de um presidente que não conta com sustentação estável no Congresso, teríamos dificuldades para manter uma estabilidade das instituições democráticas. Além disso, o caráter extremamente frouxo dos partidos políticos no Brasil representaria um agravante a esse problema, uma vez que "quando os presidentes são populares, políticos de todas as colocações e matizes os apoiam, mas quando perdem popularidade, frequentemente encontram dificuldade em encontrar apoio até mesmo em seus próprios partidos" (Mainwaring, 1993, p. 22).

Para enfrentar essa situação, os presidentes se valeriam principalmente de três práticas, a dizer: 1) tentariam passar por cima do Congresso, "de forma que seus programas mais importantes não fossem ameaçados pelo imobilismo e pela inércia do Congresso ou pelos objetivos clientelistas dos políticos" (Mainwaring, 1993, p. 22); 2) percebendo que a sua base de sustentação não é inteiramente confiável, os presidentes buscariam formar coalizões multipartidárias, mediante a distribuição de patronagem; e 3) buscariam apoio nas

massas para superar os impasses gerados entre o Executivo e o Legislativo, nas palavras de Mainwaring (1993, p. 22) "vários presidentes – Vargas, Quadros e Goulart – tentaram mobilizar as massas como meio para compensar a falta de apoio institucional, mas agindo assim enfraqueceram ainda mais as instituições".

Esse tipo de análise acaba por defender que os sistemas eleitoral e partidário produziriam um Legislativo disperso com um processo decisório lento, negociações clientelistas, coalizões partidárias instáveis, o que criaria uma tensão permanente entre os poderes Executivo e Legislativo (Felisbino, 2005, p. 9)

A principal diferença entre esse tipo de análise e a feita pelo primeiro grupo está no que tange ao presidencialismo. Enquanto o primeiro grupo postula que o presidencialismo levaria à instabilidade e prejudicaria a consolidação democrática, esse segundo grupo mostra que não é o presidencialismo o problema, mas sim a combinação deste com um sistema multipartidário e a representação proporcional. Essa combinação problemática seria agravada pelo caráter frouxo dos partidos políticos.

Sobre a questão da viabilidade da implementação do parlamentarismo no Brasil, Mainwaring afirma que

> Salientar os problemas da democracia presidencialista multipartidária não significa dizer que sistemas parlamentaristas necessariamente funcionariam bem. No Brasil, devido à indisciplina dos partidos e à extrema fragmentação, um governo parlamentarista enfrentaria obstáculos desanimadores. O parlamentarismo provavelmente não funcionaria bem sem a implementação de mudanças que promovam uma maior disciplina partidária. Se permanecerem dúvidas acerca da viabilidade do sistema parlamentarista no Brasil, a combinação de presidencialismo, partidos frouxos e um sistema multipartidário fragmentado mostra-se cada vez mais impraticável (1993, p. 71).

Pode-se afirmar que as análises de Mainwaring (1993, 1997) apontam que a combinação do presidencialismo com um sistema multipartidário produz instabilidade e pouca governabilidade, uma vez que o presidente, na maioria das vezes, seria eleito com uma minoria no Congresso. Para poder governar, ele teria que recorrer à construção de coalizões, e muitas vezes essa construção seria baseada na distribuição da patronagem; mas

a disposição do presidente para partilhar o poder tende a ser pequena, "uma vez que, investido de um mandato popular independente, ele se considera portador da vontade, se não da totalidade, pelo menos da maioria da nação" (Anastasia, Melo e Santos 2004, p. 7). Além disso,

> Os partidos com representação no Congresso, por sua vez, podem preferir não cooperar, apostando no fracasso do governo, ou, quando cooperam, o fazem de forma inconsistente, não assumindo a condição de partido de governo, ou atuando de forma indisciplinada. A coalizão assim formada mostra-se precária, contribuindo para a paralisia do governo e a fragilidade da autoridade presidencial. Como o presidencialismo é um sistema "rígido", a crise tende a adquirir uma conotação institucional, podendo ocasionar o colapso da democracia.

Essa tese de inevitável instabilidade institucional provocada pela combinação entre presidencialismo e multipartidarismo foi refutada por autores da terceira geração de trabalhos sobre os sistemas de governo na América Latina. Esses autores procuram mostrar como outros mecanismos institucionais, além do sistema de governo e do sistema partidário e eleitoral, influenciam no resultado dos processos políticos. Uma grande contribuição dessas pesquisas foi mostrar como a concentração de poderes legislativos nas mãos do executivo e os mecanismos internos do funcionamento do Legislativo podem alterar o prognóstico negativo das análises antes apresentadas. Em outras palavras, as análises dessa terceira geração mostram que a combinação de presidencialismo com multipartidarismo e representação proporcional não geram, inevitavelmente, paralisia decisória e instabilidade das instituições; há diversos outros fatores e mecanismos institucionais que trariam maior estabilidade a esse arranjo institucional.

Essa terceira geração surge "a partir das investigações mais sistemáticas sobre um tipo de governo muito comum na América latina: o presidencialismo de coalizão" (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 57). Os trabalhos dessa geração buscam compreender a lógica de operação de sistemas políticos que combinam a separação de poderes com o multipartidarismo. Seu foco incide sobre a formação dos gabinetes presidenciais, "a partir da suposição de acordo com a qual o grau de cooperação ou conflito entre o Executivo e o

Legislativo deve ser buscado por meio das decisões do presidente quanto à composição de seu ministério" (op. cit.). Os trabalhos sobre o presidencialismo de coalizão postulam que

> a formação e duração de coalizões legislativas em favor do governo seriam função de acordos estabelecidos entre o chefe do Executivo e os partidos com assento no parlamento, acordos que envolvem a distribuição de postos ministeriais a pessoas indicadas pelos partidos e apoio destes à agenda proposta pelo governo ao Congresso (op. cit.).

O termo presidencialismo de coalizão é utilizado por Abranches (1988) para caracterizar a especificidade do modelo de presidencialismo no Brasil, ou seja, presidencialismo de coalizão estaria ligado à tradição republicana brasileira, a dizer: presidencialismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional. Posteriormente, os trabalhos relacionados ao presidencialismo de coalizão estendem suas análises a outros países latino-americanos, focando na relação que se estabelece entre o presidente e os membros, ou partidos, que compõem o parlamento.

Esse modelo institucional pode ser caracterizado como um modelo onde "o presidente constrói base de apoio concedendo postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Congresso, e estes, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no legislativo" (Santos, 2006, p. 225). No presidencialismo de coalizão, o presidente busca formar, em maior ou menor grau, seu ministério a partir da composição partidária presente no Legislativo. Segundo Santos (2002, p. 237), 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". Para a análise da lógica e do funcionamento do presidencialismo de coalizão em determinado contexto, alguns fatores são essenciais, a dizer: os poderes de agenda do presidente e do legislativo, o comportamento partidário dentro do congresso, a concentração ou dispersão de recursos no interior do legislativo e a composição partidária do Parlamento. Assim, as análises realizadas a partir desse modelo apontam que a "legislação eleitoral e forma de governo não exaurem o conjunto de decisões institucionais. Os poderes legislativos do presidente e a

organização do processo decisório são variáveis-chaves para a definição do *modus operanti* de um sistema político (Limongi, 2010, p. 168).

Os estudos legislativos realizados no Brasil a partir da década de 1990 acabam por apontar que 1) presidencialismo e parlamentarismo não são sistemas diametralmente opostos, 2) não basta conhecer as regras eleitorais para "inferir o comportamento dos políticos: para definir a estrutura de incentivos que orientam tal comportamento, é necessário que se leve em conta a organização do processo decisório" (Limongi, 2010, p. 169), 3) a organização do trabalho legislativo e os recursos controlados pelos líderes partidários são elementos chaves para se compreender o comportamento dos parlamentares em plenário, 4) a disciplina da coalizão partidária está intimamente relacionada com o sucesso legislativo do governo, 5) as relações entre os poderes executivo e legislativo deixam de ser vistas como "expressão de um conflito institucional latente" e passam a ser concebidas como "manifestação de envolvimento na coordenação da maioria", em outras palavras

> se o presidente é o principal legislador, não se segue que este subjugue o Congresso. A maioria deve se mostrar capaz de coordenar as ações dos dois ramos do poder e, sendo assim, à maioria legislativa pode interessar delegar a iniciativa legal ao presidente. Dado o quadro institucional vigente, essa é a melhor estratégia para a maioria. Em lugar de usurpação, teríamos um tipo de delegação. (Limongi, 2010, p. 171)

Para finalizar, "o estudo do presidencialismo de coalizão evidenciou a fragilidade das teorias que prenunciavam um futuro político e institucional instável nos países latino-americanos" (Figueiredo, Canello e Vieira, 2012, p.2). Entretanto, como mostram Figueiredo, Canello e Vieira (2012), a existência de governos minoritários na América Latina ainda tem considerável incidência, mesmo que a formação de coalizões majoritárias de governo no presidencialismo desse subcontinente seja inegável. Em seu estudo, os autores (op. cit. p. 8-9) apontam que a grande maioria dos gabinetes formados em quatorze países da região[80] entre os anos de 1979 e 2011foram governos de coalizão: 74,8% das 131

[80] Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

coalizões governativas formadas em 77 mandatos presidenciais foram formadas por mais de um partido. Mais de 35% dos governos formados na América Latina nesse período correspondem a coalizões supermajoritárias – quando a coalizão ocupa mais de 55% das cadeiras no legislativo. Entretanto, o segundo maior tipo de gabinete formado nesses países é o coalizão minoritária (29,7%). Assim, pode-se ver que, apesar de a grande maioria dos governos da América Latina ser formada por governos de coalizão, não necessariamente se formam governos majoritários.

Feitas essas considerações sobre a análise da relação entre o executivo e o legislativo na América latina, cabe agora analisar a participação desses poderes no processo legislativo nos três países que são objetos desta pesquisa. Para isso, na seção seguinte será apresentado um índice que busca medir a distribuição de poderes entre o Executivo e o Legislativo e sua aplicação nos três casos que são objeto deste estudo.

4.2 Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL): México, Argentina e Brasil em perspectiva comparada.

O Índice de potência Institucional legislativa (IPIL) proposto por Montero (2008) é formado por indicadores que focam na atividade legislativa, possibilitando medir a capacidade institucional legislativa dos presidentes latino americanos. Esse índice varia de 0 a 1, onde quanto mais próximo de 1 estiver classificado o país, maior é a capacidade de controle da agenda legislativa do presidente. A autora (Montero, 2008) aplicou esse índice numa análise comparada entre catorze países do subcontinente, entretanto, entre esses países não constava o Brasil[81]. Nessa sessão do trabalho será apresentado esse índice para o caso do Brasil, Argentina e México, o que nos permitirá observar as diferenças entre os poderes institucionais legislativos outorgados aos presidentes desses países.

Dois tipos de normas são analisados para compor o IPIL de determinado país, a dizer: as normas constitucionais e os regulamentos internos que regem o funcionamento das casas legislativas. Segundo Mercedes Garcia Montero (2008, p. 7),

[81] Uma aplicação desse índice ao caso brasileiro foi realizada por Henrich (2010), entretanto, há algumas avaliações discutíveis feitas pela autora. Nesse trabalho, sempre que houver discordâncias na aplicação do índice para o caso brasileiro, destacaremos a posição desta autora e o porque discordar.

> A centralidade que tem a Constituição na estruturação do processo de tomada de decisões e na formulação das políticas é óbvia, já que nela se definem as etapas pelas quais uma iniciativa deve passar para se converter em lei, se determina que órgãos participarão no processo e se confere e delimita a autoridade dos atores que participam. Por sua parte, os regulamentos internos regulam e organizam detalhadamente cada uma das etapas definidas pela constituição e, ainda que devam estar sujeitos sempre ao estabelecido pela Carta Magna, também conferem graus potenciais de influência, sobretudo para os membros que compõem o Poder Legislativo.

Assim, o IPIL se baseia nos textos que normatizam o processo legislativo e a interação entre os poderes Executivo e Legislativo, isto é, seu foco é nas "regras do jogo", não avaliando outros tipos de variáveis contextuais ou políticas que podem ser utilizadas pelos atores na elaboração de suas estratégias. Sobre os poderes constitucionais utilizados na construção do índice é importante destacar que só são levados em conta os poderes referentes ao processo legislativo, assim os poderes presidenciais sobre o orçamento e as prerrogativas desse poder na convocação de *referendum* não são contemplados por esse índice. Apesar de ser um indicador comum para a classificação dos poderes dos presidentes latino americanos (Shugart e Carey, 1992, Payne et al, 2003) e de serem importantes indicadores para a definição do poder dos Executivos, a autora (Montero, 2008, p.17) não os considera pois para os objetivos de sua investigação, centrada na atividade legislativa e no peso que sobre ela tem o poder Executivo e o Legislativo, "seu potencial explicativo é pouco relevante pois as prerrogativas em torno do orçamento se concentram em um projeto de lei concreto e limitado, assim com a convocatória de referendum que corresponde a situações e contextos especiais".

Já os poderes legislativos determinados pelos regimentos internos têm incidência nas etapas de iniciativa e constitutiva do procedimento legislativo e estão intimamente ligados a questão do tempo como recurso escasso dentro do Congresso. Por fim, os indicadores utilizados são analisados de acordo com a etapa – iniciativa, constitutiva, eficácia e procedimento legislativo extraordinário – do procedimento legislativo a que se referem. O quadro 4.1 lista os poderes constitucionais e regimentais utilizados para a construção do IPIL.

Quadro 4.1 – Indicadores institucionais do poder de agenda no procedimento legislativo: Constitucionais e estabelecidos pelos regimentos internos

<table>
<tr><th colspan="3">Procedimento legislativo ordinário</th><th rowspan="2">Procedimento legislativo extraordinário</th></tr>
<tr><th>Etapa de iniciativa</th><th>Etapa constitutiva</th><th>Etapa de eficácia</th></tr>
<tr><td colspan="4">Poderes Constitucionais</td></tr>
<tr><td>-Iniciativa exclusiva (PAP)</td><td>- Capacidade dos presidentes para forçar o tratamento de urgência (PAP)
- número de câmaras
Bicameralismo
- simetria
-resolução de desacordos entre as câmaras (PAP ou PAN)
a. rejeição total
b. modificações</td><td>-veto total e insistência (PAN)
-veto parcial e insistência (PAN)</td><td>-Poder de decreto (PAP)
- Convocatória de sessões extraordinárias (PAP)</td></tr>
<tr><td colspan="4">Poderes estabelecidos pelos Regimentos Internos</td></tr>
<tr><td>-estabelecimento da ordem do dia
- tipos de maioria para se mudar a ordem do dia</td><td>- integração das comissões
- prerrogativas para evitar o tratamento da lei em comissão
- poder das comissões para o tratamento dos projetos de lei</td><td></td><td></td></tr>
</table>

Fonte: Montero (2008, p. 16 e 19)
PAP: Poder de Agenda Positivo
PAN: Poder de Agenda negativo

O primeiro indicador a ser analisado é a capacidade de iniciativa legislativa. Nos países latino-americanos tanto o poder Executivo quanto o Legislativo têm a capacidade de propor projetos de lei. Todavia, existem determinadas áreas de políticas que são de iniciativa exclusiva do presidente, "esse fato lhe confere uma forma de poder proativo ou de poder de agenda positivo" (Montero, 2008, p.20). A inclusão desse indicador na construção do Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL) está relacionada com a

hipótese de que nos países onde o Executivo tem um maior poder de iniciativa exclusiva, sua participação sobre a atividade legislativa será superior. Assim, países onde o Executivo detém o poder de iniciativa exclusiva em muitas outras áreas, além das relacionadas ao orçamento e a tratados e acordos internacionais – áreas onde o Executivo geralmente mantém iniciativa exclusiva –, sua participação e influência sobre o processo legislativo será maior. Além disso, também se leva em conta a capacidade do Legislativo de modificar a legislação que é de iniciativa exclusiva do Executivo. Neste caso, todos os países latino-americanos apresentam essa capacidade, ou seja, mesmo nas áreas de iniciativa exclusiva do Executivo, é facultado ao legislativo modificar essas propostas (Montero, 2008, p. 21).

No caso argentino e mexicano, o Executivo não detém o poder de iniciativa exclusiva sobre outras áreas, além do orçamento e tratados internacionais. Por esse motivo sua pontuação nesse indicador é 0, ou seja, estão entre os países latino-americanos com menor de grau poder presidencial de iniciativa. Já no Brasil, o presidente tem poder de iniciativa exclusiva em leis que tratem 1) de definições ou mudanças de pessoal das forças armadas, 2) criação de cargos, funções ou empregos públicos, 3) organização administrativa e judicial, 4) matéria tributária e orçamentária, 5) serviços públicos e pessoal dos Territórios, 6) organização do ministério público e da defensoria Pública, 7) criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública (Herich, 2010, p. 8-9). Nesse quadro, a constituição brasileira de 1988 extrapola as prerrogativas propostas por Montero (2008, p. 20-1) na definição de menor poder presidencial de iniciativa (como são os dois outros casos). Entretanto, o caso brasileiro não se compara aos de países que outorgam amplas áreas de iniciativa exclusiva para o presidente, como é o caso da constituição chilena de 1980, a colombiana de 1991 e a do Paraguai de 1967. Por esse motivo, o Brasil fica na posição média, recebendo a pontuação 0,5 nesse quesito, o que o colocaria entre países como Bolívia, Equador, Peru, Uruguai e Panamá (Montero, 2008, p. 20).

Os outros dois indicadores referentes à etapa de iniciativa são estabelecidos pelos regimentos internos das câmaras legislativas e tratam do estabelecimento da ordem do dia e sua alteração. Como dito anteriormente, o tempo é um recurso escasso dentro dos parlamentos, uma vez que o plenário deve atender a múltiplas tarefas e analisar um grande número de propostas. Sendo assim, o controle do tempo por parte das instâncias que

intervém na formulação das leis é um fator determinante do poder de agenda dentro do parlamento (Montero, 2008, p. 18). A hipótese que baseia a inclusão desse indicador na construção do IPIL é a de que o estabelecimento de procedimentos mais concentrados, onde participam um ou poucos atores na hora de elaborar a ordem do dia, favorece a participação do Executivo na atividade legislativa em detrimento do Parlamento. Na construção deste indicador, Mercedes García Montero (2008, p. 25) encontra sete categorias diferentes de formas de estabelecimento da ordem do dia, sendo o mais concentrado (valor 1) o caso de câmaras onde a Ordem do Dia é elaborada pelo presidente da câmara e o mais consensual (valor 0) os casos onde a Ordem do Dia é elaborada pelos grupos parlamentares e onde estes têm o direito de incluir na ordem do dia projetos de seu interesse de acordo com a porcentagem de legisladores (Montero, 2008, p. 25). Os demais casos recebem pontuações que variam de 0,143 a 0,858[82].

Nas duas câmaras argentinas a ordem do dia é elaborada por uma comissão formada por membros da mesa diretora e pelos porta-vozes dos grupos parlamentares, mas é permitida a participação de todo o plenário, uma vez que ela se submete a aprovação deste. Por esse motivo, sua classificação é de 0,143, um dos casos mais consensuais da América Latina. No caso do México, a ordem do dia é formulada por uma comissão formada por membros da direção da casa e dos grupos partidários em ambas as câmaras, por esse motivo, o valor atingido por esse país nesse indicador é médio (0,572). Já o caso brasileiro demonstra ser um dos mais concentrados dentre os países desse subcontinente: tanto o regimento interno da Câmara dos deputados quanto do Senado (RICD art. 17[83] e RISF art.

[82] Nessa escala, os valores 0 e 0,143 são considerados como consensuais, 1 e 0,858 são os valores para os casos concentrados. Os outros quatro valores possíveis (0,286, 0,429, 0,572 e 0,715) são valores intermediários.

[83] Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: [...]

s) organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados;

t) designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal, ressalvadas as alterações permitidas por este Regimento;

48[84]) estabelecem que o responsável por estabelecer a ordem do dia é o Presidente da casa legislativa. Neste caso, o valor para o Brasil nesse indicador é o máximo (1).

Somado à elaboração da agenda de discussão aparece outro mecanismo fundamental para o estabelecimento da agenda legislativa, a dizer: a capacidade de modificação da ordem do dia. Nesse caso, a existência de exigências de maiorias para alterar a ordem do dia pode enfraquecer ou reforçar o caráter majoritário ou consensual do utilizado para o seu estabelecimento, isto é, se o procedimento para se estabelecer a ordem do dia for majoritário e a exigência de maioria para alterá-la for baixa, o caráter majoritário antes apresentado se enfraquecerá. Assim como o indicador anterior, a hipótese vinculada a este indicador é "baseada na teoria do *agenda cartel*, a qual sustenta que os procedimentos que obstacularizam a modificação da ordem do dia favorecem a *participação* do Executivo sobre a agenda legislativa, ao ser mais fácil para o *cartel* legislativo que apoia o governo controlar a agenda" (Montero, 2008, p. 26).

A pontuação mexicana nesse indicador é 0, uma vez que para se alterar a ordem do dia só é necessária a maioria absoluta dos presentes. Para o caso argentino, estão previstas duas possibilidades de modificação na ordem do dia: 1) Antecipar um assunto, sendo que esse possui despacho da comissão responsável, requer apenas a maioria absoluta dos presentes, que é o método mais consensual entre os tipos de maioria necessária para modificar a ordem do dia; 2) se o assunto não tem despacho da comissão, a maioria requerida para antecipá-lo aumenta para dois terços dos presentes, nesse caso um método intermediário (0,5). Já para o caso brasileiro o valor nesse indicador é o valor máximo (1), uma vez que

> ainda que exista a possibilidade de mudança pelo plenário, já que qualquer membro pode solicitá-la perante a mesa, o requerimento tem que ser aceito pelo presidente. Não está prevista a votação pelos demais membros da Câmara (em alguns casos podem ser apenas objeto de deliberação ou consulta do plenário), sendo que a decisão está totalmente nas mãos do Presidente, o que configura um mecanismo extremamente concentrado (Henrich, 2010, p.10)

[84] Art. 48. Ao presidente compete: [...] VI – designar a ordem do dia das sessões deliberativas e retirar matérias da pauta para cumprimento de despacho, correção de erro ou omissão no avulso e para sanas falhas de instrução

O quadro a seguir apresenta os valores dos indicadores na etapa de iniciativa no Brasil, Argentina e México. Como se pode ver, no que tange aos indicadores da etapa de iniciativa os casos diferem: no caso argentino, o valor baixo expresso na última coluna nos permite dizer que, baseado nas prerrogativas constitucionais e regimentais, não há muito espaço para o executivo participar do processo de estabelecimento da agenda legislativa. A Argentina apresenta o menor índice entre os países da América Latina. O México possui o segundo menor índice e com valor muito próximo ao argentino, por esse motivo, o que foi dito para um é válido também para o outro. O caso brasileiro é o oposto: o alto valor expresso nos leva a esperar que, nesse país, o presidente tenha uma maior participação sobre a legislação, uma vez que, nos textos que normatizam a atividade legislativa, seu espaço de atuação é potencialmente alto nessa etapa.

Quadro 4.2 – Resumo dos valores na etapa de iniciativa: Argentina, Brasil e México

	Prerrogativa constitucional	Prerrogativas regimentais					
	Iniciativa exclusiva	Estabelecimento da ordem do dia		Modificação da ordem do dia		Total etapa de iniciativa	
		Deputados	Senado	Deputados	Senado	Valor 0-3	Valor 0-1
Argentina	0,0	0,143	0,143	0,50/0	0,50/0	0,39	0,13
Brasil	0,5	1	1	1	1	2,5	0,83
México	0	0,572	0,572	0	0	0,57	0,19

Fonte: Elaborado a partir de Montero (2008, p. 29) e Henrich (2010, p. 10)

A segunda etapa do procedimento legislativo – etapa constitutiva – engloba a discussão, emendas e sanção dos projetos de lei, ou seja, "nesta fase ganham relevância os mecanismos institucionais estabelecidos para a transação política ao marcar a capacidade de influência dos partidos políticos e dos grupos parlamentares representados nos congressos" (Montero, 2008, p. 30).

Neste ponto, um dos principais elementos a ser analisado são as comissões, devido a seu papel decisivo no processo de deliberação e tomada de decisões dos congressos. As comissões têm como principal função a análise, o estudo e a redação de documentos e

controle e supervisão do funcionamento da administração pública. Além disso, "se afirma que os congressos com grandes faculdades para intervir em política têm sistemas de comissões altamente desenvolvidos que lhes permitem dividir o trabalho legislativo de forma tal que se gera um grau de experiência legislativa" (Montero, 2008, p. 30). Por fim, o sistema de comissões é visto pela ciência política como uma plataforma para expressar demandas, um modo eficiente de obter e distribuir informação e como extensão do controle do partido majoritário (Cox e McCubbins, 1993).

Por sua importância no processo de discussão e de tomada de decisões dentro do legislativo, a forma como são escolhidos os membros das comissões têm forte impacto sobre a distribuição de poder legislativo. Por esse motivo, o primeiro indicador da etapa constitutiva é a integração do sistema de comissões. As formas de seleção dos membros das comissões na América latina podem ser agrupadas em três categorias: 1) eleição pelo plenário (forma consensual), 2) eleição por parte do presidente da casa, seguindo a sugestão dos blocos parlamentares (valor intermediário), e 3) eleição por parte do presidente ou da mesa diretora (concentrado). Nesse caso, a Argentina utiliza-se da forma consensual para a formação de suas comissões, ou seja, os membros das comissões são eleitos pelo plenário em ambas as câmaras, sendo que existe a possibilidade de delegar essa escolha para o presidente da casa. O mesmo ocorre no México, onde a eleição se dá pelo plenário a partir da proposta realizada pela Junta de Coordenação política. Já no Brasil, é utilizada uma forma intermediária em ambas as câmaras: a indicação é feita pelo presidente da casa por sugestão dos blocos partidários e levando-se em consideração a composição partidária, buscando observar a proporcionalidade na representação das bancadas no sistema de comissões[85].

Segundo Mercedes García Montero (2008, p. 35), "as comissões ganham uma grande relevância por sua capacidade de se fazerem guardiãs (*gatekeeping*), tanto no sentido negativo (impedindo que um projeto de lei seja tratado), como positivo (facilitando a passagem de um projeto), do que se aborda no plenário". Assim, as comissões são fundamentais para o controle da agenda. Entretanto, há dispositivos institucionais que

[85] Se voltará a falar sobre a forma de seleção dos membros das comissões e o papel exercido pelas lideranças partidárias no próximo capítulo.

podem favorecer ao Executivo, permitindo, inclusive, que este evite o tratamento de determinada matéria nas comissões. Essas prerrogativas favorecem a participação do executivo no processo legislativo, sendo que, quanto mais amplas sejam essas prerrogativas e quanto mais simples seja o procedimento para evitar a passagem do projeto de lei pelas comissões, mais favorecido estará o Executivo. Importante destacar que, nos casos latino-americanos apenas no Chile e no Peru o Executivo pode agir diretamente e evitar o trâmite de um projeto pelas comissões. Nos outros casos, ou a omissão deste trâmite não está permitido, ou requer algum tipo de maioria para que isso ocorra. Nos casos argentino e mexicano, são exigidos dois terços dos presentes para que um projeto não passe pelas comissões, o que lhe confere uma pontuação intermediária nesse indicador (0,501[86]). Já o Brasil atinge uma pontuação baixa em ambas as câmaras, uma vez que em seus regimentos internos existe a possibilidade de o Executivo pedir urgência e acelerar o processo, mas o trâmite pela comissão é etapa que não pode ser excluída.

Outro poder relacionado com as comissões é sua capacidade de decidir pelo arquivamento ou não dos projetos de lei, assim como a obrigatoriedade de seus pareceres, isto é, se seus pareceres têm efeito vinculante. Neste caso, a situação que favorece o poder legislativo no controle da agenda é a que permite a delegação legislativa para as comissões "já que permite que as comissões atuem, como se do plenário se tratasse, decidindo sobre as leis com todas as suas consequências" (Montero, 2008, p. 38); por outro lado, a situação mais desfavorável ao legislativo é aquela onde não há a possibilidade de pareceres com efeito vinculante.

No México não há pareceres vinculantes, e, por esse motivo, sua pontuação nesse indicador é a máxima (1), ou seja, é o procedimento mais favorável ao Executivo. Na Argentina há delegação do legislativo para as suas comissões. Sendo necessária a maioria absoluta dos membros da casa legislativa para que esta possibilidade se realize. Esse

[86] As possibilidades apresentadas entre os países da América latinas são: 1) não se pode omitir a passagem pelas comissões (0), 2) O congresso pode acelerar, mas não omitir (0,167), 3) Dois terços dos votos dos membros da casa para permitir essa omissão (0,334), 4) dois terços dos presentes (0,501), 5) maioria dos membros (0,668), 6) O Executivo pode evitar o trâmite pelas comissões se for aprovado pela maioria do colégio de líderes. Para evitar esse trâmite por parte da câmara é necessária três quintos desse colégio (0,835), e 7) O executivo pode acelerar e evitar o tratamento pela comissão. Para o mesmo efeito a câmara necessita de unanimidade (Montero, 20008, p. 37)

procedimento é o que mais favorece o Legislativo. E é possível em ambas as câmaras legislativas.

No caso brasileiro a situação difere conforme a câmara: no caso do Senado, existe a prerrogativa de as comissões emitirem pareceres terminativos. Entretanto para a emissão deste tipo de parecer é necessário que, após ouvir o colégio de líderes, o presidente da casa confira esse poder às comissões. Além disso, o parecer terminativo das comissões só pode ser utilizado em matérias específicas determinadas pela constituição. Já no caso da Câmara dos Deputados, os pareceres das comissões também não são sempre vinculantes, podendo ser aplicados apenas nos casos previstos constitucionalmente, mas não é necessária a delegação por parte do presidente da casa. Além disso, nos casos das comissões de constituição e justiça, da comissão de finanças e tributação e de algumas comissões especiais[87] o parecer é sempre terminativo quando tratar de matérias de constitucionalidade para a primeira e de matérias referentes à adequação orçamentária ou financeira. Por esse motivo, a pontuação de cada umas das câmaras difere. Como o procedimento no Senado é mais concentrado, ele recebe 0,75, enquanto que a câmara recebe 0,5 (Henrich, 2010, p. 13).

Outro indicador utilizado na construção do IPIL é o poder do executivo de forçar o tratamento de urgência. O regime de urgência "restringe o tempo disponível para a deliberação legislativa, afetando as condições de exercício das atribuições de verificação e controle do Executivo por parte do Legislativo" (Inácio, 2006, p. 172). Esse é claramente um poder de agenda positivo, uma vez que permite ao executivo um "tratamento prioritário de suas iniciativas legislativas e força o Parlamento à tomada de decisão dentro de um prazo de tempo limitado" (Montero, 2008, p. 41), ou seja, o Executivo se torna capaz de determinar o ritmo da tramitação de suas propostas no interior do Legislativo. Nem a Constituição Argentina nem a Mexicana contemplam esse poder, o que favorece a

[87] Neste caso, são as comissões instituídas de acordo com o artigo 34 do regimento interno da Câmara dos deputados: Art. 34. As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre:
I - proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI;
II - proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada

participação do poder legislativo, por isso suas pontuações nesse indicador são 0. Já no caso Brasileiro, o poder executivo pode solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa. Caso o faça, se "a câmara dos deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime-a" (CRFB, art. 4 parágrafo 2). É importante destacar que o presidente pode pedir urgência em qualquer projeto de sua autoria, ou seja, não há definição de matérias específicas para a utilização dessa prerrogativa. Nesse indicador, o Brasil não se encaixa perfeitamente em nenhuma das categorias propostas por Montero (2008) ficando próximo ao caso chileno (0,334), onde o pedido de urgência pode ser feito em qualquer matéria e o prazo para a apreciação do projeto é de até 35 dias. Nesse dispositivo discordamos da análise feita por Henrich (2010), uma vez que essa autora classificou o Brasil com nota máxima (1) pois levou em consideração a edição de medidas provisórias (MPs) e seus prazos como parte da avaliação do pedido de urgência. Consideramos que as MPs são mais próximas de poder de decreto, ou necessidade e urgência, e por isso devem ser analisadas como parte dos poderes legislativos extraordinários, o que faremos neste trabalho. Consideramos ainda que esse tratamento se aproxima mais da proposta de Montero (2008), uma vez que essa autora trata as medidas de necessidade e urgência da Argentina (que em vários pontos se assemelha com as MPs brasileiras) como parte dos indicadores do poder de decreto.

Assim, temos o quadro 4.3 com os valores de IPIL na etapa constitutiva. Como se pode ver, novamente, os casos apresentam diferenças: a Argentina apresenta uma pontuação baixa, o que significa que, na etapa constitutiva, a distribuição dos poderes de controle de agenda do legislativo está mais favorável ao Congresso, diminuindo a participação do Executivo nessa etapa. Já o Brasil apresenta a sexta maior pontuação[88] entre os países latino-americanos, ou seja, o Executivo desse país conta com importantes recursos para participar do processo legislativo, tendo importante influência no controle da agenda legislativa na etapa constitutiva. Ao contrário do que ocorreu na etapa anterior, desta vez o

[88] Os maiores valores foram alcançados pelo Chile (0,58), Uruguai (0,55), Honduras (0,50), Guatemala (0,46) e Panamá (0,42) (Montero, 2008, p. 54).

caso do México se assemelha ao brasileiro e não ao argentino. O México atinge a sétima pontuação bem próxima à atingida pelo Brasil. Por conseguinte, o caso mexicano apresenta maior capacidade do Executivo intervir no processo legislativo na etapa constitutiva, enquanto esse mesmo poder é baixo na etapa de iniciativa.

Quadro 4.3 – Resumo dos valores do IPIL na etapa constitutiva

	Prerrogativas regimentais							Prerrogativas constitucionais		
	Integração das comissões		Prerrogativa para evitar o tratamento dos projetos de lei pelas comissões		Poder das comissões para o tratamento dos projetos de lei		Subtotal (0-3)	Urgência	Total (0-4)	Total (0-1)
	CD	S	CD	S	CD	S				
Argentina	0	0	0,501	0,501	0	0	0,501	0	0,501	0,13
Brasil	0,5	0,5	0,167	0,167	0,5	0,75	1,292	0,334	1,626	0,41
México	0	0	0,501	0,501	1	1	1,501	0	1,50	0,38

Fonte: Elaborado a partir de Montero (2008) e Henrich (2010), com alterações.

Ainda referente à etapa constitutiva, o IPIL também leva em consideração a possibilidade de o poder Legislativo ser dividido em duas câmaras. Entretanto, Montero (2008, p. 45) não considera que a existência de um sistema uni ou bicameral tenha um efeito direto sobre o potencial de participação de cada poder no processo legislativo. Em outras palavras, "não se pode concluir que a participação sobre a legislação de um ou outro poder seja superior ou inferior nos sistemas uni ou bicamerais". Partindo das análises sobre os dois eixos do bicameralismo proposto por Lijphart (2008) e aplicação da teoria dos atores com poderes de veto aos sistemas bicamerais de Tsebelis e Money (1997) a autora (Montero, 2008) aponta que, para a análise dos sistemas bicamerais, devem ser levados em conta a simetria entre as câmaras e o sistema de resolução de conflitos entre elas. Como os três países objetos dessa pesquisa apresentam sistemas bicamerais, será apresentada a pontuação que cada país possui no que tange a divisão do trabalho legislativo em duas câmaras.

Para medir a simetria entre as casas legislativas nos países bicamerais latino-americanos, Montero (2008) se apoia no índice de simetria proposto por Llanos (2002, Llanos e Nolte, 2003). Esse índice foi apresentado e analisado no primeiro capítulo dessa tese, assim, não nos deteremos na sua apresentação nesse capítulo. Entretanto, para a construção do índice de simetria do IPIL, só são levados em conta os dois primeiros dispositivos, que se referem diretamente ao processo legislativo – também se trabalha com o sistema de resolução de conflitos, mas em um indicador separado – uma vez que os outros dispositivos apontados por Llanos (2002) se referem à função de controle do Executivo. Por esse motivo, a pontuação apresentada pelos países no índice proposto por Llanos (2002) e discutido anteriormente nessa tese difere da pontuação sobre simetria no IPIL.

Sendo assim, no que tange à simetria, a pontuação dada para a Argentina é mínima (0) uma vez que se está diante de um sistema bicameral onde o senado pode rechaçar e modificar qualquer legislação, assim como apresentar seus próprios projetos de lei. Além disso, ambas as câmaras são origem exclusiva de projetos em determinadas áreas. Já o Brasil e o México, se levados em conta apenas esses dois dispositivos institucionais, podem ser considerados assimétricos[89] (0,25). No caso brasileiro, mesmo podendo vetar, modificar e iniciar projetos de lei, a origem exclusiva dos projetos do Executivo e de outros poderes têm que obrigatoriamente iniciar seu trâmite pela câmara baixa, o que prejudica a igualdade entre as câmaras. Enquanto que as prerrogativas exclusivas da câmara baixa mexicana superam em muito as da câmara alta.

Sobre o outro indicador referente ao bicameralismo utilizado para a formulação do IPIL – método de resolução de conflitos – o que importa é o grau de concentração do método adotado, sendo que "se se opera com um mecanismo muito concentrado, favorecendo o cartel legislativo, ou se utiliza uma forma mais consensual, favorecendo o parlamento" (Henrich, p. 16). Além disso, a análise da resolução de conflitos está dividia em dois indicadores: um para o caso de rejeição total por parte de alguma câmara e outro para projetos modificados pela câmara revisora.

[89] Cabe destacar que se levarmos em conta os seis dispositivos institucionais relacionados com a simetria elaborados por Llanos (2002, Llanos e Nolte, 2003), o Brasil se encontra entre os sistemas mais simétricos da América latina, inclusive igualando sua pontuação com a Argentina.

Como apontado no primeiro capítulo, tanto na Argentina como no Brasil, ambas as câmaras têm a prerrogativa de rejeitar um projeto e, se uma das casas legislativas o faz, o projeto passa imediatamente para o arquivo. Esse é o procedimento mais simétrico e, por esse motivo ambos os países recebem a pontuação mínima nesse indicador (0). Já no México há a possibilidade de se insistir em um projeto, mesmo ele tendo sido rechaçado por uma das câmaras.

Como dito anteriormente, Argentina, Brasil e México utilizam o sistema de navette na resolução de conflitos entre as câmaras. A hipótese levantada por Montero (2008, p. 52) no que tange ao procedimento de resolução de desacordo entre as câmaras quando há modificações feitas pela câmara revisora é "que nos países bicamerais com formas mais concentradas de resolução de conflitos (nos que o poder de decisão está nas mãos de poucos atores) aumenta a participação do Executivo, já que é mais fácil para o cartel legislativo que sustenta o governo impor seu critério em alguma das câmaras". Nesse caso a autora (Montero, 2008, p. 53) classifica o procedimento de resolução de desacordos quando há modificações em três categorias: 1) prevalece a vontade da Câmara de origem (0), 2) prevalece o texto da câmara dos deputados (0,25), e 3) Sobredimensiona o Senado (0,5). Nos três países o tramite ordinário de matérias legislativas acaba por favorecer a câmara de origem, por esse motivo recebem o valor mínimo nesse indicador (0)[90].

Quadro 4.4 – Resumo dos valores do índice sobre bicameralismo na etapa constitutiva

Prerrogativas constitucionais					
	Simetria	Rejeição total por parte de alguma câmara	Projetos modificados pela câmara revisora	Total (0-1,25)	Total (0-1)
Argentina	0	0	0	0	0
Brasil	0,25	0	0	0,25	0,2
México	0,25	0,25	0	0,50	0,4

Fonte: Montero (2008), Henrich (2010), com alterações

[90] Aqui também discordamos de Henrich (2010), que considera que o Brasil deva ser classificado como um caso intermediário, devido ao fato de se utilizar a sessão conjunta em casos como promulgar emendas a constituição, conhecer matéria vetada e sobre ela deliberar, discutir e votar o orçamento e delegar ao presidente poderes para legislar (Art.1, Regimento Comum do Congresso Nacional). Entretanto, esse não é o processo ordinário pela qual passam os projetos de lei, sendo que o sistema de navette é o mais comum e nesse sistema há um claro viés de predominância da Câmara de origem (Backes, 2008; Rubiatti, 2010, 2010a). Por esse motivo preferimos alterar essa classificação, o que condiz com os estudos sobre simetria e resolução de conflitos no sistema bicameral brasileiro.

O quadro 4.4 apresenta os valores de Argentina, Brasil e México no que tange ao bicameralismo. Pode-se notar que o valor para o caso Argentino é o mínimo (0), ou seja, o arranjo bicameral argentino favoreceria a participação do legislativo no processo de tomada de decisão no Congresso nacional. O caso brasileiro apresenta um baixo valor o que aponta para a mesma direção do caso argentino: a única diferença entre os dois casos é a entrada de legislação por uma das câmaras – no caso, os projetos com origem em outros poderes, que não o legislativo, tem seu trâmite iniciado obrigatoriamente pela câmara dos deputados. Já o México apresenta um valor médio, o que significaria uma maior potencialidade de participação do Executivo no processo legislativo.

A última etapa do procedimento legislativo ordinário é a de eficácia, sendo que esta se inicia quando o parlamento envia ao executivo o projeto de lei já sancionado, para sua promulgação por parte do Presidente. Se o Presidente tiver de acordo com o projeto ele se converterá em lei e o processo está encerrado. Caso haja discordâncias por parte do presidente quanto ao conteúdo do projeto há a possibilidade de vetá-lo, sendo que esse é um claro poder reativo, já que "permite que o presidente defenda o *status quo* contra as tentativas da maioria do legislativo, porém, tanto enquanto poder reativo ou poder de agenda negativo, o veto não é útil se o executivo deseja introduzir mudanças" (Montero, 2008, p. 56). Se o veto ocorrer, o Congresso tem uma última chance de manter o projeto e derrubar o veto: a insistência.

Em sistemas presidenciais, é comum os presidentes gozarem de poderes de veto tanto totais, quanto parciais. A existência desses poderes de veto e a capacidade de insistência por parte do Legislativo formam os dois últimos indicadores do processo legislativo ordinário. O central nesses indicadores é a maioria requerida para a derrubada do veto, ou seja, quanto mais restritivas as maiorias necessárias para derrubar o veto, seja parcial ou total, maior é a participação do Executivo sobre a legislação.

No caso de vetos totais, há possibilidade de insistência do legislativo tanto na Argentina quanto no México e Brasil: no primeiro caso, é necessária uma maioria de 2/3 dos presentes de ambas as casas para derrubar o veto presidencial, enquanto que no Brasil se exige a maioria absoluta dos membros das duas casas legislativas reunidas em sessão conjunta do Congresso Nacional. Já no México, se exige a maioria de dois terços dos

membros de cada casa. Como se pode ver, a maioria exigida no México é a mais restritiva, seguido pela Argentina. O Brasil apresenta a exigência menos restritiva. Para o México o valor atingido nesse indicador é quase o máximo (0,835), ficando apenas abaixo do Equador no que tange a força do veto. Já a Argentina ocupa uma posição intermediária (0,501). Por fim no Brasil, o poder de veto pode ser considerado fraco (0,167), uma vez que a maioria requerida é simples, cabendo destacar que ao se exigir a maioria dos membros do Congresso, e não dos presentes, esse poder não pode ser desconsiderado.

Nem o Brasil nem a Argentina fazem diferença no que se refere à derrubada de vetos, ou seja, a maioria requerida para se derrubar um veto total ou parcial é a mesma. Todavia no caso mexicano, uma vez que o poder de veto parcial não está contemplado, o valor recebido nesse último critério da etapa de eficácia é 0.

O quadro a seguir mostra os valores dos dois indicadores da fase de eficácia para o Brasil, México e Argentina. Como se pode notar, nesse caso, o poder do veto presidencial na Argentina é mais forte, as maiorias requeridas para se derrubar esses vetos – totais e parciais – são mais restritivas que as exigidas no México e no Brasil, o que indica uma maior participação potencial do executivo do primeiro caso nessa fase do processo legislativo. O caso mexicano só não é o mais forte entre os três devido à inexistência do veto parcial, o que diminui a capacidade do executivo de participar do processo legislativo nessa etapa.

Quadro 4.5 – Resumo dos valores do índice na etapa de eficácia

	Veto total	Veto parcial	Valor (0-2)	Valor (0-1)
Argentina	0,501	0,80	1,301	0,65
Brasil	0,167	0,40	0,567	0,28
México	0,835	0	0,835	0,42

Fonte: Montero (2008, p. 61) e Henrich (2010, p. 20)

Por fim, ainda existem os poderes que o Executivo pode deter fora do processo legislativo ordinário. Esses poderes se referem ao poder de decreto e a convocação de sessões extraordinárias. O poder de decreto é definido como a autoridade do executivo para estabelecer leis no lugar do legislativo, que "deve ser distinguido dos decretos de caráter

regulatório ou administrativo através dos quais, praticamente todos os poderes executivos do mundo, regulam a forma de implementar as leis previamente existentes" (Montero, 2008, p. 62). Carey e Shugart (1992) definem três tipos de poder de decreto: 1) os decretos de emergência, 2) os decretos delegados e 3) os decretos com força de lei imediata. Esse terceiro tipo pode ser dividido em duas categorias: 1) o mais forte, quando o ato do executivo se transforma em lei permanente e 2) o mais fraco, onde o decreto é transformado em lei mediante a aprovação do Congresso. O poder de decreto está presente na Argentina, onde a constituição de 1994 codificou esse poder que, na prática já vinha sendo usado pelos presidentes do país, e impôs algumas restrições ao uso dessa prerrogativa: os decretos não poderiam tratar assuntos de índole penal, tributária e eleitoral. Além disso, estabeleceu que a validade desses decretos como leis permanentes estaria "sujeita à intervenção direta de uma comissão bicameral permanente integrada por representantes de todos os partidos em proporção a sua representação no congresso". Neste caso, o poder de decreto do presidente argentino está entre os mais fortes da América latina (0,66). No Brasil, também há poderes de decreto. Através da edição de medidas provisórias, o executivo brasileiro pode interferir na produção legislativa de duas formas: 1) as MPs têm a validade de leis logo que são editadas, porém têm que ser aprovadas pelo congresso para que passem a ser leis permanentes e 2) por outro lado, a tramitação das MPs não segue o rito ordinário, devendo ser votada em um prazo de 45 dias, caso contrário, entra em regime de urgência, suspendendo a votação de outras matérias, ou seja, se trava a pauta legislativa. Por causa da amplitude de matérias e pelo papel que exerce dentro do processo legislativo, as MPs podem ser consideradas um poder de decreto forte (1). No México é facultado ao legislativo delegar poderes legislativos ao presidente em poucos casos: 1) nos estados de Urgência, 2) autorização para o executivo legislar sobre as tarifas de importação e exportação, inclusive proibindo-as, e 3) a constituição também outorga ao executivo a faculdade para legislar através de decretos em algumas poucas áreas específicas. Por esse motivo a pontuação do México nesse quesito é de 0,33, um valor intermediário.

Por fim, o último indicador é a capacidade de se convocar sessões extraordinárias. Esse é um poder pró-ativo e está potencializado pela "impossibilidade de autoconvocação por parte do parlamento ou na necessidade de maiorias qualificadas para que isso seja

possível" (Henrich, 2010, p. 21). Sendo assim, se o executivo tem maior facilidade, ou mesmo é o único que pode convocar sessões extraordinárias, ele terá maior possibilidade de participação na atividade legislativa. Tanto Brasil quanto Argentina são classificados como casos intermediários nesse indicador (0,60), pois tanto o Executivo quanto o Legislativo detém a faculdade de convocar sessões extraordinárias, sendo que se for convocada pelo legislativo, se requer apenas a maioria absoluta. No caso do México, tanto o Executivo quanto o legislativo podem convocar sessões extraordinárias, mas para isso ocorrer é necessária a aprovação de dois terços dos presentes, ou seja, é um poder de convocatória baixo (0).

O quadro a seguir indica os valores do IPIL nos procedimentos legislativos extraordinários. Como se pode notar, o valor apresentado pelo Brasil é novamente mais alto que o Argentino. Isso se deve exclusivamente a capacidade de decreto do Executivo brasileiro, que é mais amplo que no caso argentino. Por outro lado, o valor alcançado pelo México é baixo, indicando menor potencial de participação do executivo no que tange aos procedimentos legislativos extraordinários, uma vez que nesse país o executivo possui poucos poderes de decreto e pouco poder de convocatória.

Quadro 4.6 – Resumo dos valores do índice para o procedimento legislativo extraordinário

	Decreto	Sessões extraordinárias	Valor (0-2)	Valor (0-1)
Argentina	0,66	0,60	1,26	0,63
Brasil	1	0,60	1,60	0,80
México	0,33	0	0,33	0,165

Fonte: Montero (2008, p. 72) e Henrich (2010, p. 22)

A seguir está organizado um resumo com a pontuação por fase e o resultado final do IPIL para os três casos. Seguindo esse índice, os casos argentino e mexicano estão entre os que têm procedimentos menos concentrados e há uma relação mais equilibrada entre os poderes Executivo e Legislativo. Já o Brasil possui o sétimo maior valor de IPIL da América Latina, neste caso há certo predomínio do potencial legislativo do presidente nas

etapas de iniciativa, constitutiva e extraordinária. Cabe destacar que o papel exercido pelo veto presidencial no Brasil é consideravelmente mais fraco que o caso argentino, isto é, nesse segundo país esse poder reativo, ou poder de agenda negativo, é mais importante que no Brasil. Já no caso mexicano, os valores apresentados são baixos tanto na etapa de iniciativa quanto nos processos extraordinários, enquanto que os melhores rendimentos do Executivo estão na etapa constitutiva (contando o bicameralismo como parte dessa etapa) e na eficácia. Mesmo nessas etapas, seus valores são sempre abaixo de um dos outros casos. Por fim, para o caso brasileiro, o índice reforça a visão apresentada pela ciência política do papel central dos poderes de agenda do presidente e da centralização do trabalho interno do legislativo na caracterização do processo decisório.

Quadro 4.7 – Valores do Índice de Potencialidade Institucional legislativa (IPIL)

	Etapa de iniciativa	Etapa constitutiva	Bicamerais	Etapa de eficácia	Procedimentos extraordinários	Total	Total (0-1)
Argentina	0,13	0,13	0	0,65	0,63	1,54	**0,31**
Brasil	0,81	0,41	0,20	0,28	0,80	2,5	**0,50**
México	0,19	0,38	0,4	0,42	0,17	1,56	**0,31**

Feitas essas considerações sobre o potencial de participação legislativa do Executivo, se passará agora para a análise da participação desse poder no que tange à iniciativa e a capacidade de aprovação de projetos, isto é, nas seções seguintes apresentaremos dados quantitativos sobre as iniciativas de projetos de lei do Executivo e a participação desse poder no montante de leis aprovadas nos três países.

Cabe destacar que esse é um elemento central para se avaliar o desempenho legislativo do Executivo, entretanto não é o único. Como vimos na construção do IPIL há uma gama de instrumentos que podem estar a disposição do Executivo para este interferir no processo legislativo que supera o papel de iniciativa desse poder. Todavia, a capacidade de iniciar projetos somada a de fazê-los aprovados é parte fundamental da capacidade legislativa do Executivo, uma vez que pode ser visto como o principal foco de ação direta desse poder no processo legislativo. Em outras palavras, o poder de iniciativa e a taxa de sucesso do Executivo nesse processo formam um importante indicador dos poderes pró-ativos do governo no processo legislativo.

4.3 A queda da participação do Executivo no processo legislativo sob governos divididos: o caso Mexicano

Ao se tratar do processo decisório no México é importante frisar as mudanças ocorridas nas últimas décadas. Como foi apresentado no terceiro capítulo, desde a década de 1920 até a década de 1990, esse país viveu sob um sistema de partido hegemônico, onde o PRI possuía, além da presidência da República, a maioria das cadeiras tanto na Câmara quanto no Senado[91]. A partir das reformas implementadas nos anos 1980 e 1990, esse quadro muda: o PRI paulatinamente perde força eleitoral, sendo que em 1997 não consegue formar uma bancada majoritária na Câmara dos deputados e em 2000 um partido de oposição (PAN) acaba por vencer as eleições presidenciais. Esse processo acaba por ter importante impacto na relação entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que o sistema presidencialista implementado no México prevê poucos poderes pró-ativos ao seu chefe do Executivo (Weldon, 1997; Nacif, 2006, 2006a, 2006b).

Segundo Mainwaring e Shugart (1997, 13), existem duas categorias de poderes presidenciais: os poderes constitucionais e os poderes partidários. Grosso modo, os poderes constitucionais permitem ao presidente moldar os resultados das políticas. Como exemplos desses poderes estão o poder de veto (total ou parcial), o poder de emitir decretos-lei e a iniciativa do executivo sobre determinadas políticas. Já os poderes partidários são habilidades de moldar o processo de criação de leis que se baseiam na posição do presidente vis-à-vis ao sistema partidário.

O caso mexicano não conta com grande gama de poderes constitucionais. O presidente do México tem iniciativa de leis e pode vetá-las, com a exceção das emendas constitucionais. Ainda sobre o poder de veto cabe destacar que o presidente mexicano não pode aprovar parte de uma lei e vetar outra. Sobre os poderes constitucionais é importante destacar que o presidente mexicano não conta com nenhum poder de decreto[92] (Weldon, 1997).

[91] Além de contar com o controle dos governos estaduais.
[92] Os possíveis decretos do Executivo mexicano são delegações legislativas

Apesar do baixo grau de poderes constitucionais, há também a questão dos poderes partidários: o presidente mexicano geralmente é um líder partidário. Esse fato leva Weldon (1997, p. 255) a afirmar que a força do presidente mexicano não se deve aos seus poderes constitucionais, mas sim à extraordinária centralização da tomada de decisões dentro do partido. Como líder partidário, o presidente mexicano tem grande influência nas nomeações de candidatos a outros cargos eletivos, inclusive aos candidatos aos governos estaduais. Como até recentemente o sistema político mexicano vivia sob a hegemonia do PRI, os poderes do presidente de intervir no processo legislativo eram reforçados por essa centralização, uma vez que a maioria absoluta das cadeiras nas duas casas legislativas e a maioria dos governos subnacionais era ocupada por membros do mesmo partido que o presidente.

Assim sendo, a capacidade decisória do Executivo repousava principalmente no papel de líder partidário exercido pelo presidente. Com o crescente papel desempenhado pela oposição dentro do Congresso, essa capacidade decisória se vê diminuída e, consequentemente, o papel do Executivo no processo de criação de leis também.

Os dados apresentados nesse trabalho abarcam as duas últimas legislaturas sob a hegemonia do PRI (LV e LVI, respectivamente 1991-1994 e 1994-1997) e as legislaturas sob governo dividido, isto é, onde o partido que controla o Executivo não possui a maioria absoluta das cadeiras nas casas legislativas (da LVII até a LXI, de 1997 até 2012).

Um primeiro elemento a se notar é a participação do Executivo na apresentação de projetos de lei em comparação com o legislativo[93]. Na 55ª Legislatura, o Executivo é o responsável por apresentar o maior número de iniciativas: 164. Em contrapartida, os legisladores apresentam 122. Cabe destacar que nessa legislatura ainda se vivenciava um sistema de partido hegemônico onde 95,3% das cadeiras do Senado eram ocupados por membros do PRI e 64,0% dos deputados pertenciam ao mesmo partido. A 56ª Legislatura apresenta um quadro um pouco diferente: como se pode ver na tabela abaixo, a participação do Executivo cai e cresce a do Legislativo. Esse crescimento da participação do Legislativo se deve principalmente ao aumento da presença de partidos de oposição em ambas as casas

[93] A análise do papel de cada câmara no processo de apresentação e aprovação de leis será apresentada no próximo capítulo, nesse momento nos centraremos apenas no papel desempenhado pelo Executivo.

legislativas e à elevação no número de Senadores e de sua participação na iniciativa de leis. Voltaremos a esse assunto no próximo capítulo quando tratarmos do papel das casas legislativas nesse processo. Cabe aqui destacar que, ao olharmos o número total de propostas enviadas pelo Executivo ao Congresso mexicano, vemos uma queda em todo o período. Se entre 1991-1994 o executivo foi responsável por enviar pouco mais da metade dos projetos, na legislatura seguinte esse impacto foi de pouco menos de um terço das leis apresentadas em ambas as casas legislativas. Além disso, o número de propostas iniciadas pelo Executivo no último período legislativo analisado é consideravelmente menor que os iniciados por esse poder durante o período sob a hegemonia do PRI: 56 e 164.

Como dito anteriormente, os resultados das eleições de 1997 iniciam o período de governos divididos, onde o partido do presidente, no caso PRI, não controla a maioria das cadeiras na Câmara dos deputados. Apesar do PRI ainda manter uma larga vantagem sobre a segunda maior bancada – a do PAN, com 25% das cadeiras, enquanto o PRI ainda controlava 47,8% – não é mais possível ao executivo aprovar suas propostas apenas com os votos de deputados de seu partido.

Tabela 4.1: Iniciativas por origem, números totais

	LV (1991-1994)	**LVI (1994-1997)**	**LVII (1997-2000)**	**LVIII (2000-2003)**	**LIX (2003-2006)**	**LX (2006-2009)**	**LXI (2009-2012)**
Executivo	164	107	56	86	76	71	56
Legisladores (Deputados, Senadores e Congressos Locais)	124	225	702	1548	3612	4245	5280

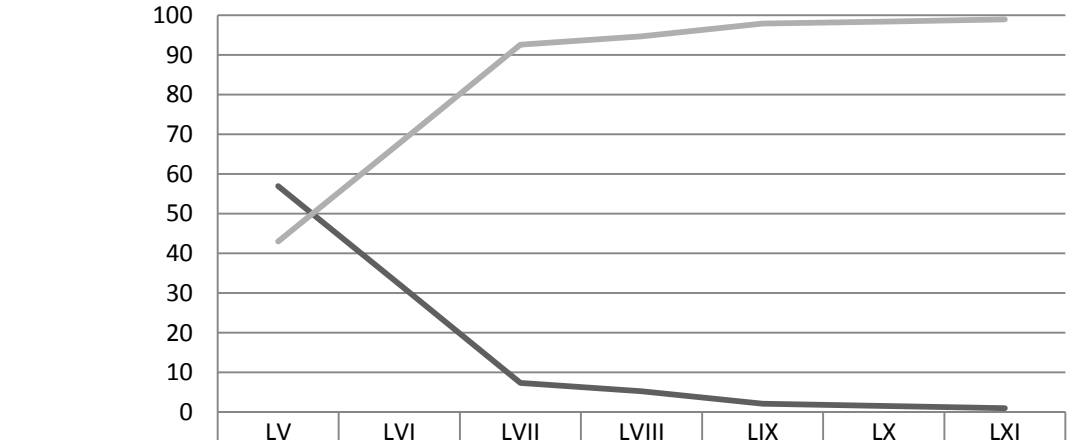
Fonte: Elaborado a partir de Nacif (2006, 2006a), Sistema de Información Legislativa http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas

Essa mudança pode ser percebida pela queda no número de propostas enviadas pelo Executivo para as casas legislativas: a participação desse ramo do Estado na iniciativa de projetos de lei cai de 57% na primeira legislatura aqui analisada para 7,4% na 57ª

Legislatura, sendo que essa queda continua constante até o final do período, onde o Executivo foi responsável por apenas 1% dos projetos de lei iniciados. Importante frisar que essa queda não se refere apenas ao número total de leis iniciadas pelo Executivo (164 entre 1991-1994 e 56 entre 2009-2012) mas também está relacionado com o crescimento vertiginoso de propostas oriundas das duas casas legislativas do Congresso Nacional e, em menor medida, dos legislativos estaduais.

Em suma, o que se pode notar é que o papel de iniciativa do Executivo sobre considerável redução. A esse processo soma-se o crescimento vertiginoso de propostas dos próprios legisladores, em ambas as câmaras legislativas, o que acaba por reduzir o Executivo a um papel de coadjuvante no que tange ao número de projetos apresentados.

Gráfico 4.1: Participação do Executivo e dos Legisladores na iniciativa de leis no México (1991-2012)



	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Executivo	57	32,2	7,4	5,3	2,1	1,6	1
Legisladores	43	67,8	92,6	94,7	97,9	98,4	99

Fonte: Elaborado a partir de Nacif (2006, 2006a), Sistema de Información Legislativa http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas

Todavia, a iniciativa de projetos de leis não indica a capacidade legislativa por si só, isto é, iniciar um projeto não significa conseguir implementá-lo. Por esse motivo, passaremos agora à análise dos dados referentes aos projetos aprovados no México.

Um primeiro ponto a se destacar é que, em consonância com o que ocorre com as iniciativas, a participação do Executivo no total de leis aprovadas é decrescente em todo o período: caindo de 162 para 39. Ao se olhar os números totais de leis aprovadas pelo Executivo temos uma forte queda, mesmo essa não sendo contínua: há leves recuperações em 2000-2003 (LVIII) e 2006-2009 (LX), mas mesmo nesses anos, não se atingiu o patamar alcançado sob os governos hegemônicos.

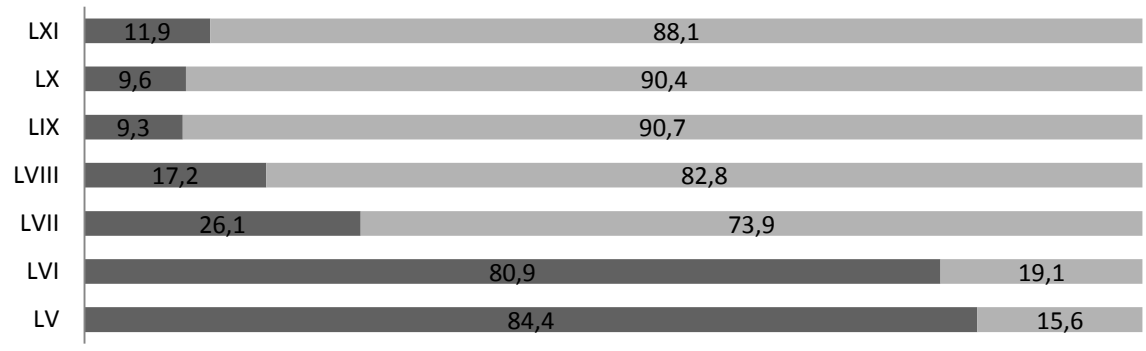
Tabela 4.2: Leis aprovadas nas casas legislativas do México (1991-2012) segundo origem, números totais

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Executivo	162	106	49	71	50	60	39
Legisladores*	30	25	139	342	485	565	288

Fonte: Elaborado a partir de Nacif (2006, 2006a), Sistema de Información Legislativa
*Deputados, Senadores e Legislativos Estaduais

Ainda sobre os projetos aprovados, pode-se notar o grande crescimento da participação do Legislativo: nas duas primeiras legislaturas analisadas (LV e LVI, ambas sob a hegemonia do PRI), o legislativo foi responsável por iniciar apenas 30 e 25 dos projetos de leis aprovados. A partir da LVII cresce de maneira impressionante, chegando a 565 projetos aprovados na LX.

Gráfico 4.2: Projetos de leis aprovados no México segundo origem (1991-2012), porcentagens



Fonte: Elaborado a partir de Nacif (2006, 2006a), Sistema de Información Legislativa http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia

A diminuição do número de projetos aprovados de iniciativa do Executivo somado ao crescimento da participação do legislativo nesse quesito, leva ao quadro apresentado no gráfico 4.2, a dizer: uma queda contínua na participação do Executivo na aprovação de leis até 2003-2006, com uma leve recuperação nos dois últimos períodos. Entretanto, essa recuperação não altera o papel secundário exercido por esse ramo do Estado no que tange a iniciativa e aprovação de leis, afinal, mesmo com essa recuperação, apenas 11,9% dos projetos aprovados tiveram como propositor o Executivo, sendo o legislativo responsável pela maioria esmagadora dos projetos aprovados. Em suma, os dados apresentados até aqui mostram que o Executivo do México perde sua predominância no processo de iniciar e aprovar projetos de lei após a instauração de governos divididos.

Por fim, um último elemento a se destacar é a taxa de êxito do Executivo em ambas as câmaras. Ao contrário do que ocorre no Brasil, o Executivo mexicano pode iniciar seus projetos tanto pela câmara quanto pelo Senado, sendo que em alguns temas as iniciativas devem ser enviadas para uma câmara específica. Como se pode notar na tabela 4.3 e gráfico 4.3, em todo o período o Executivo inicia a maior parte de seus projetos pela câmara dos deputados, entretanto, essa diferença diminui no decorrer do período analisado.

Tabela 4.3: Número de iniciativas do Executivo por câmara, México (1991-2012)

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Deputados	124	84	36	63	49	42	32
Senado	40	23	20	27	27	29	24

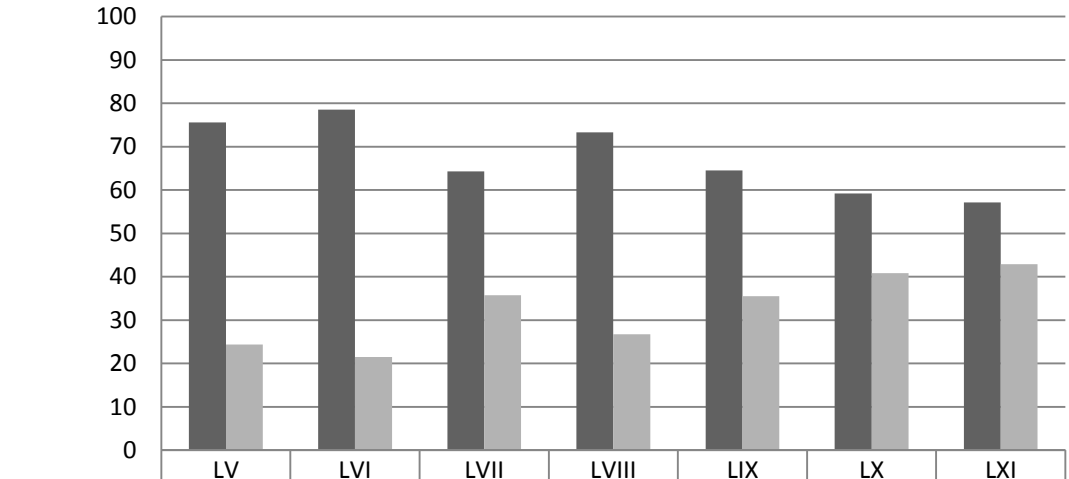
Fonte: Nacif (2006a); Sistema de Información Legislativa; http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas

No início do período analisado 75,6% dos projetos do Executivo eram iniciados na Câmara dos Deputados (124), já no final esse patamar é de 57,1% (32). Com exceção dos anos de 2000-2003[94], onde a diferença entre as iniciativas do Executivo em cada câmara

[94] Essa exceção pode ser explicada pelo contexto político dessa legislatura. Nas eleições de 2000 o Pan ganha as eleições presidenciais, mas as maiores bancadas em ambas as câmaras continua nas mãos do PRI. Entretanto, a diferença no tamanho das bancadas do PAN para o PRI em cada câmara é diferente: enquanto na câmara dos deputados essa diferença é de apenas 0,8%, no Senado ela chega a 11%. Sendo assim, parece preferível ao Executivo iniciar projetos de lei na casa legislativa onde ele goza maior peso. Fora isso, outro

volta a crescer, essa queda é constante. Sobre esse assunto dois pontos merecem destaque. Primeiro, o número total de projetos do Executivo iniciados na câmara dos deputados apresenta forte queda: 124 entre 1991-1994 e 32 entre 2009-2012, ou seja, 92 projetos a menos, o que acompanha a queda geral dos projetos enviados pelo Executivo. Segundo, o mesmo não ocorre no Senado, onde a partir de 1994-1997 o número de projetos apresentados pelo Executivo nesta casa se mantém quase constante, girando entre 20 e 29. Posto isso, é possível afirmar que a diminuição na diferença da iniciativa do Executivo entre as casas legislativas se deve a queda na participação desse poder na apresentação de projetos de lei, sendo que essa queda teve um impacto muito mais marcante no que tange as iniciativas enviadas para a câmara baixa. Em outras palavras, esse fenômeno está ligado muito mais a queda do papel legislador do Executivo do que a um tratamento mais igualitário entre as câmaras por parte desse poder.

Gráfico 4.3: Iniciativa do executivo por câmara, porcentagens



	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Deputados	75,6	78,5	64,3	73,3	64,5	59,2	57,1
Senado	24,4	21,5	35,7	26,7	35,5	40,8	42,9

Fonte: Nacif (2006a); Sistema de Información Legislativa; http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas

elemento que pode explicar essa aparente "exceção" pode ser também o baixo número de propostas apresentadas na legislatura anterior (a primeira de governo dividido e a formada pelas eleições intermediárias que formaram a câmara dos deputados para a segunda parte do governo Zedillo). Nesses três anos foram apresentados apenas 56 projetos pelo executivo, o que contrasta tanto com o período anterior (107) quanto com o posterior (86).

Feita essas considerações sobre a iniciativa dos projetos do Executivo em cada câmara, cabe ainda avaliar o sucesso alcançado por esse poder em cada uma delas. Como se pode ver na tabela 4.4, apesar de cair, a taxa de êxito do executivo se mantém constantemente superior a 50%, número muito superior à taxa de êxito alcançada por deputados e senadores[95]. Isso pode ser explicado pelo fenômeno da antecipação, isto é, sabendo que poderá enfrentar resistência a alguns de seus projetos, o Executivo evita mandá-los. Com isso, diminui-se o número de projetos enviados por esse poder para as casas legislativas. Entretanto, os projetos enviados gozam de maior chance de serem aprovados.

Tabela 4.4: Taxa de êxito do Executivo no Senado e na Câmara dos Deputados do México[a]

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Senado	100	100	85	69,5	70,3	75,8	58,3
Câmara dos Deputados	98,4	98,8	88,8	87,3	63,3	90,5	78,1

Fonte: Nacif (2006a); Sistema de Información Legislativa, http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas

[a] projetos aprovados/apresentados x 100

Aqui fica importante destacar a diferença apresentada por cada câmara no referente a essa taxa. Se antes da formação dos governos divididos (55ª e 56ª Legislaturas) a quase totalidade, para a Câmara dos deputados, e a totalidade, para o senado, dos projetos do Executivo eram aprovados, a situação muda após 1997, quando o Executivo passa a enfrentar maiores problemas para a aprovação de seus projetos.

Na Câmara dos Deputados, esse índice continua sendo alto em todo o período: com exceção da 59ª Legislatura, ele sempre se encontra acima de 70%, passando a maior parte do período girando em torno de 90%. Já no Senado isso não se repete, a taxa de sucesso do Executivo é relativamente mais baixa: após a 58ª legislatura ela gira em torno de 70 e 75%, chegando ao seu valor mais baixo na 61ª Legislatura (58,3%). Isso significa que o

[95] Para deputados e Senadores essa taxa gira em torno de 5 e 20% durante quase todo o período. Voltaremos a esse assunto no próximo capítulo.

Executivo encontrou maiores dificuldades para aprovar seus projetos no Senado que na Câmara dos Deputados.

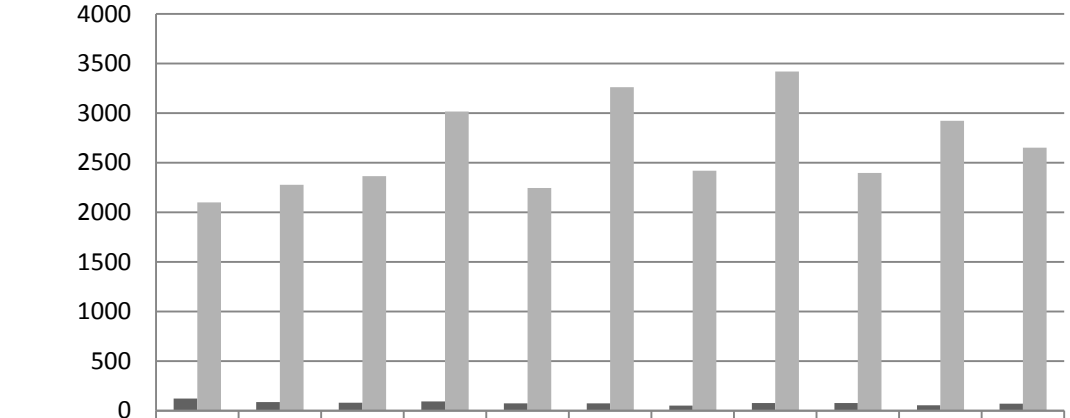
4.4 Divisão entre os poderes: o caso da Argentina

Ao contrário do que se vê no caso do México, na Argentina a participação dos poderes Executivo e Legislativo no processo de criação de leis revela um maior equilíbrio entre esses dois poderes. Nessa seção do capítulo serão tratados os dados referentes à apresentação e aprovação de leis na Argentina.

Um primeiro ponto a se destacar é que o presidente argentino conta com uma alta gama de poderes constitucionais (forte poder de veto e poder de decreto), além de contar com consideráveis poderes partidários. O presidente argentino tem um maior controle sobre seu partido que o brasileiro, mas não chega a ter a dominância existente no caso mexicano. A importância desses poderes partidários do presidente no caso argentino é reforçada pelo caráter de *sistema de dois partidos dominantes*, onde o Partido Justicialista (PJ) e a União Cívica Radical (UCR) acabam por controlar a maioria dos postos eletivos no Estado argentino. Entretanto, não é possível considerar esse sistema como bipartidário, uma vez que os outros pequenos partidos (muitas vezes com representação apenas em algumas províncias, ou mesmo em uma, como mostrado no capítulo anterior) conseguem força suficiente para alterar ou barrar processos políticos. Outro fator que reforça a importância dos poderes partidários do presidente na Argentina é a grande disciplina dos partidos na arena legislativa. Em suma, a gama de poderes presidenciais na Argentina é alta, o que, somado com os fortes poderes constitucionais, garante ao presidente uma grande influência no processo decisório.

Ao se observar os dados referentes à apresentação de projetos de lei na Argentina, fica claro que o principal iniciador de propostas é o Legislativo, assim como ocorre no México após a instauração de governos divididos. Nota-se também que há uma variação no número de projetos apresentados pelo Executivo por ano, sendo que o maior número é o de 1999 (124) e o menor é 2005 (54). Por outro lado, o número de projetos iniciados por legisladores (Deputados e Senadores) é sempre superior a 2000, chegando a 3421 em 2006.

Gráfico 4.4:Projetos de lei iniciados, segundo origem (1999-2009): Argentina



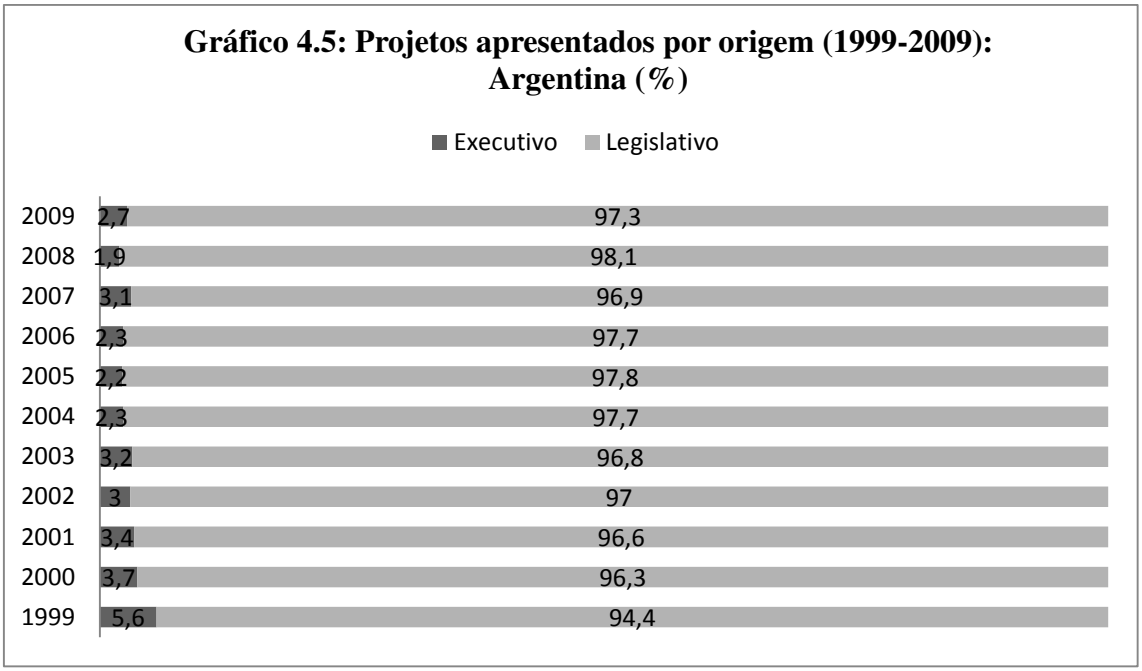
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Executivo	124	87	83	95	75	76	54	79	78	57	73
Legislativo	2100	2277	2366	3018	2246	3263	2421	3421	2397	2925	2651

Fonte: Murray (2010)

Essa combinação entre o alto número de projetos iniciados pelo legislativo com um baixo número de propostas do Executivo torna o primeiro o principal agente na iniciativa de leis. Essa preponderância do legislativo na proposição de projetos de lei é esperada, uma vez que a Câmara dos Deputados é composta por 257 membros e o Senado por 72. Levando-se isso em conta, temos que os legisladores Argentinos apresentam uma média de 6 a 8 projetos ao ano (Murray, 2010). Além disso, não há grandes obstáculos para a iniciativa de leis por parte dos legisladores.

Assim, a participação do legislativo na iniciativa de projetos de lei é, no período que vai de 1999 até 2009, sempre superior a 90%, ficando o executivo responsável por aproximadamente 2 ou 3% das iniciativas, sendo 1999 o ano em que ele obteve a maior participação (5,6%) e 2008 a menor (1,9%). Em suma, devido ao tamanho do corpo legislativo e aos baixos obstáculos para a iniciativa de leis, temos na Argentina uma situação de claro domínio do Legislativo na tarefa de iniciar projetos de lei, ficando o Executivo apenas com uma participação residual. Nesse sentido, o que ocorre na Argentina é muito semelhante com o que se observa no México pós-1997, onde a participação do Executivo na apresentação de projetos de lei também é reduzida.

Gráfico 4.5: Projetos apresentados por origem (1999-2009): Argentina (%)

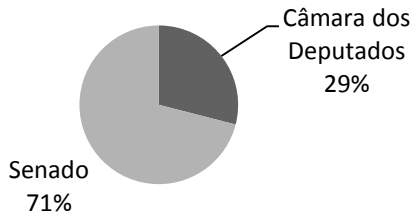


Fonte: Murray (2010)

Assim como no México, o Executivo da Argentina pode iniciar seus projetos por ambas as câmaras, isto é, tanto pelo senado quanto pela câmara dos deputados[96]. A partir do gráfico abaixo, fica clara uma preferência do Executivo por iniciar seus projetos de lei pela câmara alta: entre 1999 e 2009, 71% dos projetos apresentados pelo Executivo iniciaram seu trâmite pelo Senado. Isso pode ser explicado pela maior facilidade que o Executivo encontra para formar maiorias na segunda câmara, uma vez que ela é composta por um número menor de membros e de partidos ou blocos partidários. Além disso, a presença do PJ no Senado pode ser elencado como outro fator importante para a explicação dessa situação. Na maior parte desse período, o Presidente argentino era membro do PJ (com exceção do período de 1999 a 2001) e em todo ele, o partido justicialista ocupava mais de 50% das cadeiras no Senado, o mesmo não ocorrendo na câmara dos deputados. Essa situação torna mais provável que as propostas do Executivo enfrentem menor resistência na câmara alta, uma vez que o partido do presidente ocupa a maioria das cadeiras nessa casa.

[96] Algumas temáticas tem sua câmara de origem definidas constitucionalmente. Por exemplo, os projetos do Executivo que tratarem de assuntos tributários devem iniciar seu trâmite pela Câmara dos Deputados.

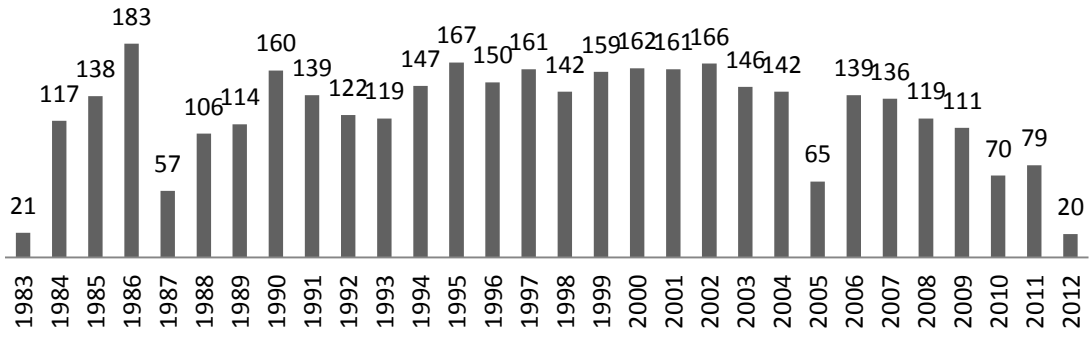
Gráfico 4.6: Projetos de Lei do Poder Executivo, segundo câmara onde se iniciou (1999-2009)



Fonte: Murray (2010)

Entretanto, como dito anteriormente, iniciar um projeto não significa levá-lo a cabo, isto é, não se pode medir o papel dos poderes Executivo e Legislativo no processo de tomada de decisões apenas com base na iniciativa. A diferença entre o número de propostas feitas e o número de propostas aprovadas é significativa: enquanto o número de proposta gira entre 2500 e 4500 por ano, o número de projetos sancionados é muito menor, entre 100 e 180 ao ano na maior parte do período[97]. Assim, pode-se pensar que um poder responsável pela maioria das propostas não necessariamente corresponde ao poder com maior número de projetos aprovados.

Gráfico 4.7: Leis Sancionadas na Argentina (1983-2012)

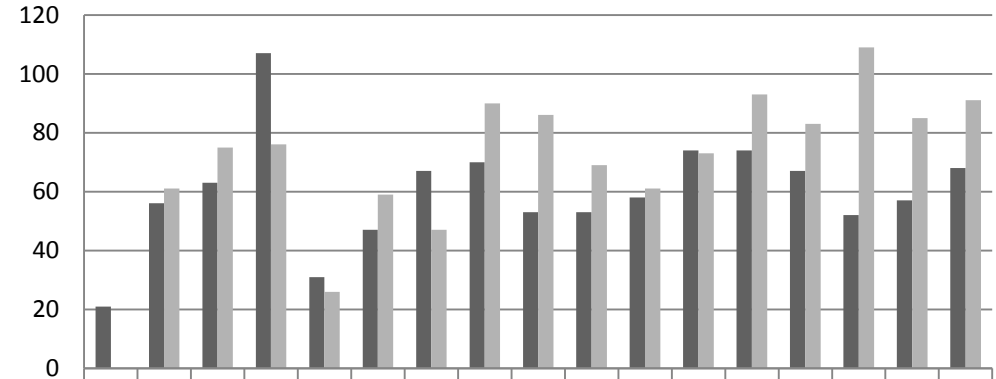


Fonte: www.diputados.gov.ar Para 2012, dados referentes até 11 de julho.

[97] O ano de 1983 é exceção pois é o ano de volta a democracia e se iniciou em 10 de dezembro de 1983 e terminou em 30/04/1984. O ano de 2005 é outra exceção devido ao baixo número de sessões ocorridas neste ano. Isso se deve ao forte conflito interno dentro do bloco majoritário, que só foi resolvido nas eleições que ocorreram em outubro do mesmo ano. Fora esses dois anos específicos, apenas outros quatro não alcançaram 100 leis sancionadas: 1987, 2010,2011 e 212, sendo que para esse último ano os dados do gráfico só levaram em conta os projetos sancionados até 11/07/2012.

De fato, é comum que, apesar de ser o responsável por apresentar o maior número de propostas, o legislativo tenha uma baixa taxa de sucesso, isto é, grande parte das propostas feitas pelos legisladores não chegam à aprovação, ou mesmo a serem apreciadas no plenário. Isso se deve a uma característica própria da atividade legislativa: é comum que as propostas feitas pelos legisladores não tenham por objetivo principal serem aprovadas, mas elas teriam como finalidade marcar posição do parlamentar frente a seus eleitores[98]. Em contrapartida, as propostas do Executivo objetivam ser aprovadas e esse poder geralmente conta com recursos que lhe possibilitam, em maior ou menor grau, antecipar a recepção de seus projetos pelos legisladores. Isso lhe permitiria evitar enviar projetos que enfrentariam obstáculos intransponíveis. Sendo assim, essa antecipação tem um duplo resultado: 1) o executivo é responsável por enviar um número reduzido de iniciativas, se comparado com o legislativo e 2) a taxa de sucesso do primeiro é significativamente superior a do segundo.

Gráfico 4.8: Número de Projetos aprovados, segundo origem, números totais: Argentina (1983-1999)



	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Executivo	21	56	63	107	31	47	67	70	53	53	58	74	74	67	52	57	68
Legislativo	0	61	75	76	26	59	47	90	86	69	61	73	93	83	109	85	91

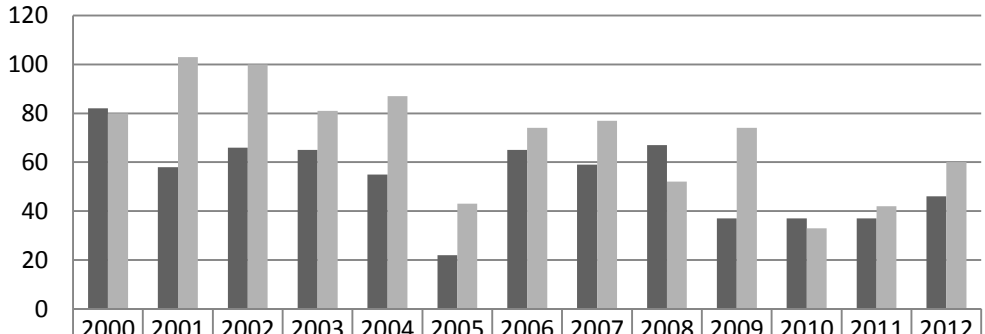
Fonte: http://www.diputados.gov.ar/estadisticas_parlamentarias/index.html

[98] A taxa de sucesso dos legislativos será analisada no capítulo seguinte.

Quanto à origem dos projetos sancionados, pode-se perceber que há certa alternância entre os poderes: entre 1983 e 1999, temos que em apenas cinco anos a participação do Executivo na origem dos projetos de lei aprovados supera a do legislativo – 1983, 1986, 1987, 1989, 1994. Desses cinco anos, cabe destacar que o primeiro se refere ao primeiro ano da volta à democracia e sua duração foi menor (de dezembro de 1983 a abril de 1984), ficando o Executivo como responsável por todos os projetos aprovados. Outro ano que merece comentário é 1994. Nesse ano, a diferença é mínima: enquanto o primeiro é responsável por 74 leis aprovados, o Legislativo o foi para 73, isto é, um equilíbrio quase perfeito.

Entre os anos de 2000 e 2012, novamente o Executivo só foi responsável pelo maior número de projetos aprovados em poucos anos: 2000, 2008 e 2010. Nos anos de 2000 e 2010 a situação é parecida com a de 1994, isto é, o número de leis sancionadas com origem no Executivo é um pouco maior que a do Legislativo, com diferença de dois e quatro respectivamente. Ou seja, em trinta anos, o Executivo só mostrou maior participação na aprovação de projetos em oito. Apesar disso, na maior parte dos anos que compõem o período de 1983 até 2012, a distribuição dos projetos entre os dois poderes é muito semelhante, isto é, com raras exceções, os dois poderes são responsáveis por quase a metade dos projetos cada.

Gráfico 4. 9: Projetos aprovados, segundo origem, números totais: Argentina (2000-2012)



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Executivo	82	58	66	65	55	22	65	59	67	37	37	37	46
Legislativo	80	103	100	81	87	43	74	77	52	74	33	42	60

Fonte: http://www.diputados.gov.ar/estadisticas_parlamentarias/index.html

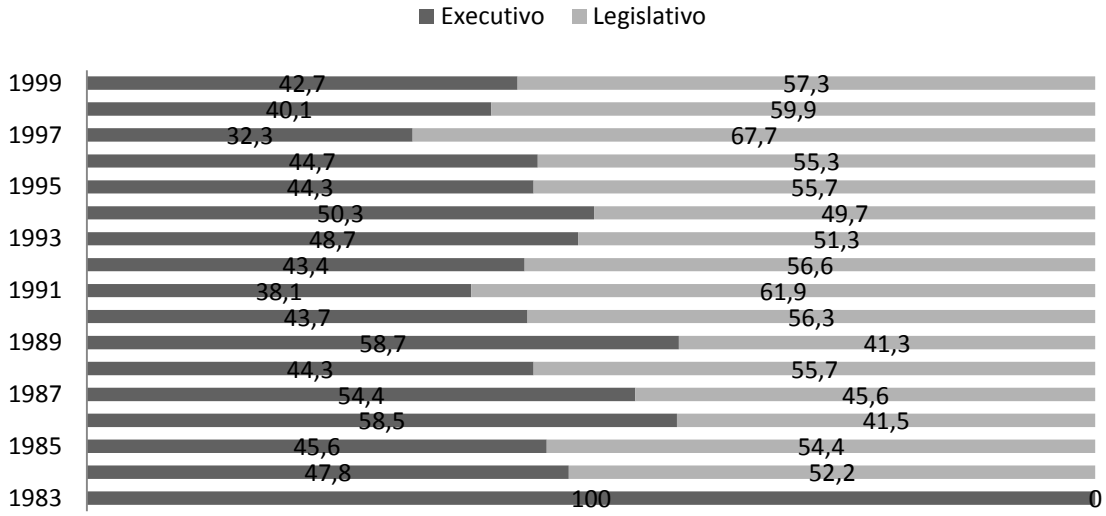
Assim, o quadro apresentado na Argentina pode ser resumido como sendo o de um equilíbrio entre os dois poderes no que tange a iniciativa dos projetos aprovados, ou seja, o Executivo e o Legislativo são responsáveis, cada um, por iniciar aproximadamente a metade dos projetos apresentados por ano, com ligeira vantagem para o Legislativo. Isto é, se nota que o legislativo apresenta índices pouco superiores ao Executivo nesse quesito na maior parte do período.

Os gráficos seguintes apresentam a participação relativa de cada um dos poderes no que tange à aprovação de projetos de lei. Neles é possível notar que, com exceção do primeiro ano da volta à democracia, há certo equilíbrio entre os poderes com relação à aprovação de projetos. A participação do Executivo no total de leis aprovadas ao ano gira em torno de 32,3 e 58,7%, ficando em quase todos os anos entre 40 e 50%.

Esses dados da Argentina contrastam com os apresentados pelo México. Enquanto no caso mexicano é possível notar um padrão de dominância do Executivo antes da formação dos governos divididos (mais de 80% das leis sancionadas no México tinham por origem o Executivo) e após 1997 a participação do Executivo nesse mesmo indicador cai drasticamente (ficando em torno de 10% após o ano de 2000), na Argentina o que se pode notar é a permanência de certo equilíbrio entre os dois poderes. Esse equilíbrio não é pleno e sofre consideráveis variações no decorrer dos anos, mas, na grande maioria do período, o que se pode notar é uma divisão entre os poderes em que cada um é responsável por quase a metade dos projetos de lei sancionados no país. Nesse quesito, a situação argentina também difere da brasileira, onde, como veremos na próxima seção, o Executivo é o responsável por originar grande parte das leis sancionadas no país.

Na Argentina, os anos em que essa divisão entre os poderes Executivo e Legislativo é mais desequilibrada são: 1983, 1991, 1997, 2001, 2002. 2004, 2005, 2009. Com exceção de 1983, onde o Executivo foi responsável por iniciar todos os projetos aprovados, nesses outros anos o legislativo tem maior participação na iniciativa de projetos transformados em leis, deixando o Executivo com menos de 40% das iniciativas aprovadas. Ainda assim, cabe destacar que em todos eles o Executivo foi responsável por apresentar mais de 30% dos projetos transformados em lei e que nos anos de 2002 e 2004, esse poder chegou muito perto da marca de 40% – respectivamente 39,7% e 38,7%.

Gráfico 4. 10: Leis aprovadas por origem, porcentagens: Argentina (1983-1999)



Fonte: http://www.diputados.gov.ar/estadisticas_parlamentarias/index.html

Gráfico 4. 11:Leis aprovadas por origem, porcentagens: Argentina (2000-2012)



Fonte: http://www.diputados.gov.ar/estadisticas_parlamentarias/index.html

Outro indicador sobre a participação do Executivo nesse processo de iniciativa e aprovação de leis é a taxa de êxito. Cabe destacar que vamos nos ater ao período compreendido entre 1999 e 2008 no caso argentino, uma vez que foi para esses anos que obtivemos dados referentes às iniciativas de cada poder. Como se pode ver na tabela abaixo, a taxa de êxito do Executivo argentino é alta: girando entre 60 e 70% na maior parte dos anos, inclusive nos anos de crise do início do século XXI. O ano em que essa taxa se encontra em seu mais baixo patamar é 1999 – com 51% – e o mais alto é 2003 – com 75%. Nesse caso, vemos que essa taxa não difere muito da alcançada pelos Executivos brasileiro e mexicano após a instauração de governos divididos.

Assim, o que temos é que o Executivo Argentino divide com o Congresso a iniciativa de projetos sancionados de forma bastante equilibrada, não se podendo afirmar qualquer dominância de um dos dois poderes na produção legislativa desses países. Somado a isso, temos que o Executivo goza de grande êxito na aprovação dos projetos de sua autoria. A combinação desses dois elementos permite afirmar que o poder Executivo Nacional da argentina é um ator relevante no que tange à autoria dos projetos transformados em lei nesse país.

Tabela 4.5: Taxa de êxito do Executivo Argentino (1999-2008)

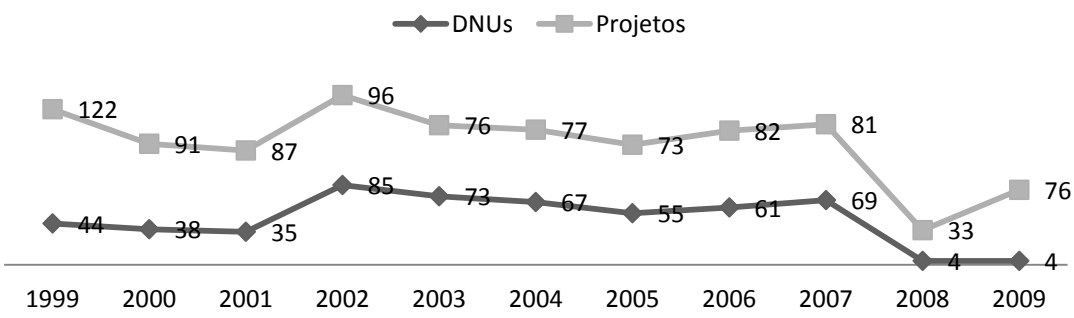
	Taxa de êxito
1999	51%
2000	71%
2001	59%
2002	58%
2003	75%
2004	66%
2005	61%
2006	77%
2007	71%
2008	70%

Fonte: Murray (2010)

Por fim, outro elemento a ser destacado na participação do Executivo no processo legislativo da Argentina é a utilização dos decretos de necessidade e urgência (DNU). A

partir dos dados colhidos por Murray (2010), pode-se notar que entre 2002 e 2007 a utilização de DNUs atinge seu mais alto patamar, sendo muito pouco utilizados nos anos de 2008 e 2009.

Gráfico 4.12: Decretos de Necessidade e Urgência firmados em relação aos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo Nacional



Fonte: Murray (2010)

4.5 A preponderância do Executivo: o caso Brasileiro

Na literatura sobre instituições políticas no Brasil se dá grande destaque para a questão dos poderes presidenciais e preponderância do Executivo no processo legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999, 2006; Anastasia, Melo, Santos, 2004). Mainwaring (1997, p.56), afirma que no Brasil os presidentes gozam de amplos poderes constitucionais, mas com fracos poderes partidários. Nesse país, o presidente conta com ampla gama de poderes previstos pela constituição, a dizer: poder de decreto, veto total e parcial, pedido de urgência, iniciativa exclusiva em diversas áreas e o monopólio de envio de matérias orçamentárias. Essas diversas prerrogativas constitucionais dão ao presidente brasileiro um grande poder para influenciar a agenda e os resultados do processo decisório. Entretanto, os presidentes não teriam grandes poderes partidários uma vez que não controlam seus partidos (geralmente não exercem a liderança dentro da organização partidária) e há grande fragmentação na representação partidária dentro do congresso.

Assim, há certo consenso na literatura nacional sobre a relação entre Executivo e legislativo pós-1988 de que a atual estrutura institucional do país dota executivo de forte controle sobre a agenda legislativa (Figueiredo e Limongi, 1999), isto é, a organização institucional – tanto as definidas na constituição como as regimentais – garantiria vantagens comparativas ao executivo, o que permitiria a implementação de sua agenda política.

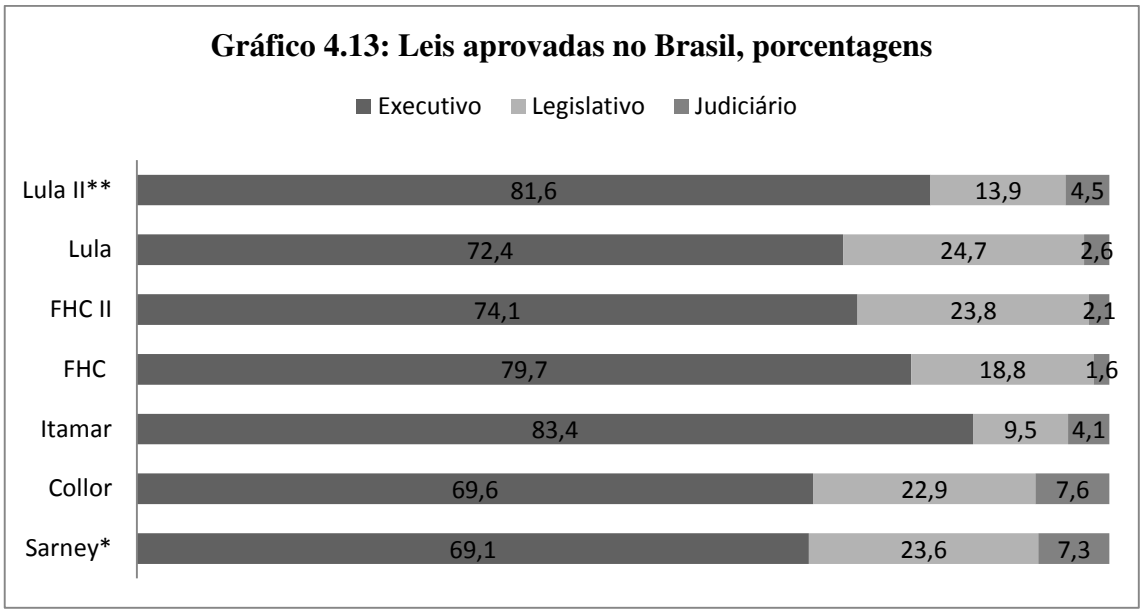
Tabela 4.6: Leis aprovadas por órgão propositor: Brasil

	Executivo	Legislativo	Judiciário	Total
1991-1994	822	183	65	1070
1995-1998	666	157	13	836
1999-2002	706	227	20	953
2003-2006	626	213	22	861
2007-2009*	359	62	20	441
Total	3179	842	140	4545

Fonte: Santos (2010)
*Até 31 de dezembro de 2009

Em suma, a capacidade legislativa do presidente é fortalecida pela ampla gama de poderes constitucionais e pela centralização nos líderes partidários do processo legislativo no interior das câmaras do Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003). Essa combinação garantiria ao executivo uma forte predominância na produção legislativa brasileira. Os dados sobre a produção legislativa do Executivo brasileiro sustentam essa tese: em todo o período posterior à redemocratização, os governos são responsáveis pela maior parte das leis aprovadas no país.

Como se pode ver na tabela 4.6 e no gráfico 4.13, essa preponderância do Executivo na produção legislativa é inegável: a partir de 1988 até 2009, esse poder foi o responsável por apresentar mais da metade dos projetos aprovados no país; 75,8% das leis aprovadas nesse período tiveram origem no Executivo enquanto que ao legislativo coube apresentar apenas 20,5%(Santos, 2010).



Fonte: Santos (2010)

*A partir de 05 de outubro de 1988
**Até 31 de dezembro de 2009

O gráfico 4.13 mostra que todos os governos do período democrático instaurado após a ditadura foram responsáveis por apresentar a grande maioria de projetos que se tornaram leis no país: o Executivo foi responsável por apresentar entre aproximadamente 70 e 80% dos projetos aprovados em cada governo. O governo que apresenta o menor desempenho é o primeiro governo civil após o regime militar (Sarney) e mesmo este foi responsável por apresentar quase 70% dos projetos aprovados no país durante seu governo. Já o maior desempenho é no governo Itamar Franco, com 83,4%. Essa predominância do Executivo mostrada no gráfico acima evidencia que se trata de um traço permanente da relação Executivo-Legislativo, variando muito pouco de um governo para o outro, ou seja, a preponderância do Executivo se mantém independente da identificação partidária do ocupante de seu cargo máximo.

Tabela 4.7: Taxa de sucesso e dominância do Executivo, Brasil

Presidente	Sucesso (%)	Dominância (%)
Sarney*	72,9	74,5
Collor	62,9	75,3
Itamar	71,7	90,1
FHC	78,7	80,9
FHC II	73,8	75,7
Lula	77,8	74,6
Lula II**	76,2	85,5
Total	73,5	79,5

Fonte: Santos (2010)
*A partir de 05 de outubro de 1988
**Até 31 de dezembro de 2009

Ainda sobre a participação do Executivo no processo legislativo, outros dois indicadores de sua preponderância são os índices de sucesso[99] e dominância[100] do Executivo na produção legislativa. Assim, com os dados anteriormente apresentados, pode-se notar que o Executivo brasileiro goza de amplo sucesso e forte dominância. Com exceção do governo Collor, todos os presidentes do período contaram com uma taxa de sucesso superior a 70%. Já sobre a dominância a variação é um pouco maior, sendo que a menor taxa é a do governo Sarney (74,5%) e a maior é a do governo Itamar (90,1%). Mesmo assim, o valor dessas taxas para o total do período permanece alto: 73,5% para a taxa de sucesso e 79,5% para a dominância.

Como dito anteriormente, o Executivo goza de uma ampla gama de poderes para legislar. Assim, além de apresentar Projetos de Lei Ordinárias (PLs), Projetos de lei Complementar (PLPs) e Propostas de emendas constitucionais (PECs) – tipos de projetos que estão a disposição também do legislativo – cabe exclusivamente ao Executivo enviar os Projetos de Lei Orçamentária (PLN) e as Medidas Provisórias (MPs). No tabela 4.8 está discriminada a produção legal do Executivo brasileiro de acordo com o tipo de projeto proposto.

[99] A taxa de sucesso é a proporção de leis do Executivo aprovadas na mesma legislatura em que foi apresentada.
[100] A taxa de dominância é a proporção de leis de origem no Executivo aprovadas em relação ao total de leis do Executivo e do legislativo aprovadas durante uma legislatura

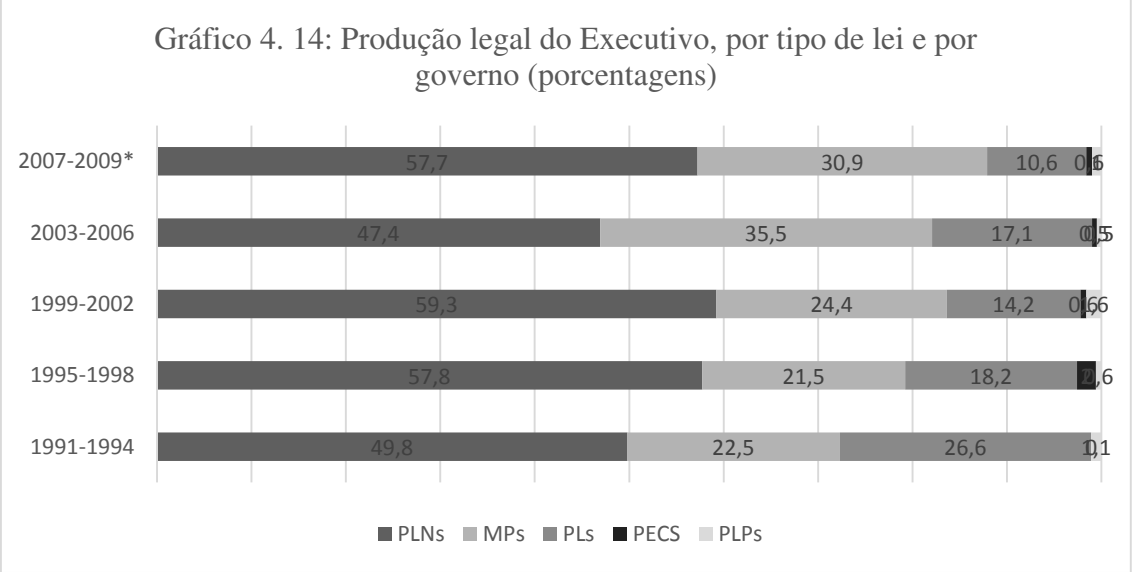
Tabela 4.8: Produção legal do Executivo, por tipo de lei

	Medidas provisórias (MP)	Propostas de Emenda Constitucional (PEC)	Projetos de Lei Ordinária (PL)	Projetos de lei Orçamentária (PLN)	Projeto de Lei Complementar (PLP)	Total
1991-1994	185	0	219	409	9	822
1995-1998	143	13	121	385	4	666
1999-2002	172	4	100	419	11	706
2003-2006	216	3	107	297	3	626
2007-2009*	111	2	38	207	1	359
Total	827	22	585	1717	28	3179

Fonte: Santos (2010)
*Até 31 de dezembro de 2009

Os dados apresentados mostram que, em todos os governos, a maior parte dos projetos de lei com origem no Executivo aprovados são Leis orçamentárias. O segundo tipo mais utilizado foi a medida provisória (MP). Propostas de Emenda Constitucional e Projetos de Lei Complementar não possuem grande impacto no montante de leis aprovadas com origem no Executivo. Isso fica claro ao olharmos os totais do período: são 1823 PLNs contra 934 MPs, 636 PLs e apenas 30 PLPs e 22 PECs.

O gráfico 4.14 mostra o peso relativo de cada tipo de projeto de lei do Executivo. Importante destacar que as PLNs são de origem exclusiva do presidente e são essenciais para o funcionamento do Estado, isto é, apenas o Executivo pode iniciar esse tipo de projeto e esse poder não pode se furtar de fazê-lo. As MPs não tratam de nenhum assunto específico e são amplamente utilizadas pelo Executivo. Como dito anteriormente, esses dois tipos de iniciativa estão à disposição apenas do Executivo, não podendo os legisladores lançar mão desse tipo de projeto. Destacamos isso pois se somarmos PLNs e MPs, temos que elas representam 80% dos projetos originados no Executivo aprovados, em outras palavras, atuação do Executivo se concentra nesses dois tipos de projetos.



Fonte: Santos (2010)

*Até 31 de dezembro de 2009

Feitas essas considerações sobre o tipo de produção realizada no Brasil, cabe agora apontar a origem das iniciativas legislativas nesse país. Importante destacar que aqui serão apresentados os dados referentes aos tipos de leis que ambos os poderes (Executivo e Legislativo) podem iniciar, isto é, serão tratadas apenas os PLs, PECs e PLPs. Como se pode notar na tabela acima, o Legislativo é o grande responsável pela apresentação de projetos. Assim como nos outros países que são objeto dessa pesquisa, isso se deve ao fato da facilidade que deputados e senadores têm para iniciar projetos e ao grande número de membros dessas casas legislativas (513 deputados e 81 senadores). Assim, o Executivo foi responsável por apresentar uma média de 235,6 projetos por período legislativo, enquanto que o Legislativo sempre apresentou mais de 5 mil projetos, sendo que a partir de 1999, esse número sempre ficou acima de 9 mil.

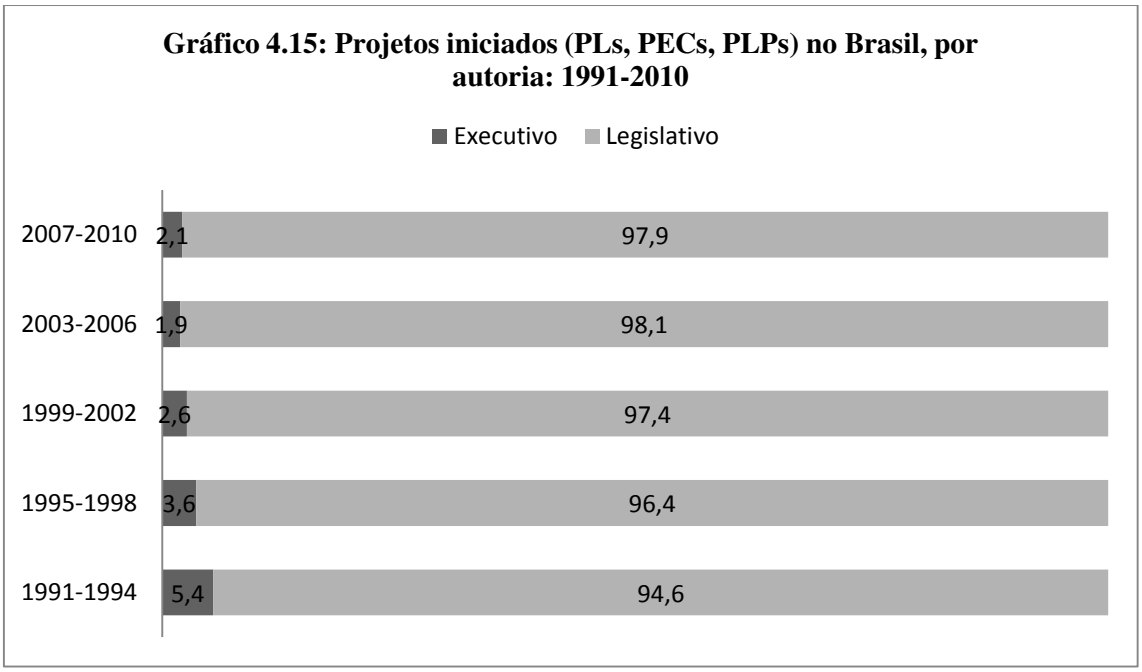
Tabela 4.9: Número de projetos apresentados no Brasil (PLs, PECs, PLPs): 1991-2010

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Executivo	305	239	248	183	206
Legislativo	5322	6362	9172	9466	9462

Fonte: Araújo (2009), www.senado.gov.br, Sistema de Informação Legislativa (Sileg)

O gráfico 4.15 mostra a participação proporcional do executivo e do legislativo na iniciativa de PLs, PECs e PLPs. Ao observarmos esses dados fica clara a predominância do legislativo na iniciativa desses tipos de projetos: nos três últimos períodos legislativos analisados, a participação do Executivo gira em torno de 2% dos projetos apresentados, índice um pouco menor que os apresentados entre 1991-1994 (5,4%) e 1995-1998 (3,6%).

Gráfico 4.15: Projetos iniciados (PLs, PECs, PLPs) no Brasil, por autoria: 1991-2010



Fonte: Araújo (2009), www.senado.gov.br, Sistema de Informação Legislativa (Sileg)

Em suma, ao se tratar dos projetos de lei que ambos os poderes podem iniciar, temos que o Legislativo brasileiro goza de uma grande predominância no que tange a iniciativa. Entretanto, essa predominância não se mantém nem ao analisarmos o total de leis aprovadas no país, isto é, incluindo MPs e PLNs, nem ao analisarmos o total de leis aprovadas cujo direito de iniciativa é compartilhado entre os poderes. Cabe frisar que, assim como nos outros dois países aqui analisados, iniciar um projeto de lei não significa capacidade de aprová-lo.

Como se pode notar na tabela 4.10, ao excetuarmos as MPs e os PLNs dos projetos do Executivo, temos uma situação diversa: o Legislativo passa a ser o maior responsável

por iniciar leis aprovadas na maior parte dos governos, com exceção dos governos Collor e Itamar (1991-1994). Assim, ao levarmos em conta apenas os tipos de projetos que ambos os poderes podem iniciar, temos que o legislativo é responsável por 841 leis aprovadas contra 635 do Executivo isto é, ao se analisar apenas esses tipos de projetos o Legislativo passa a contar com 57% das leis aprovadas, ficando o Executivo com 43%. O gráfico 4.16 apresenta a participação de Executivo e do Legislativo no que tange aos PLs PECs e PLPs.

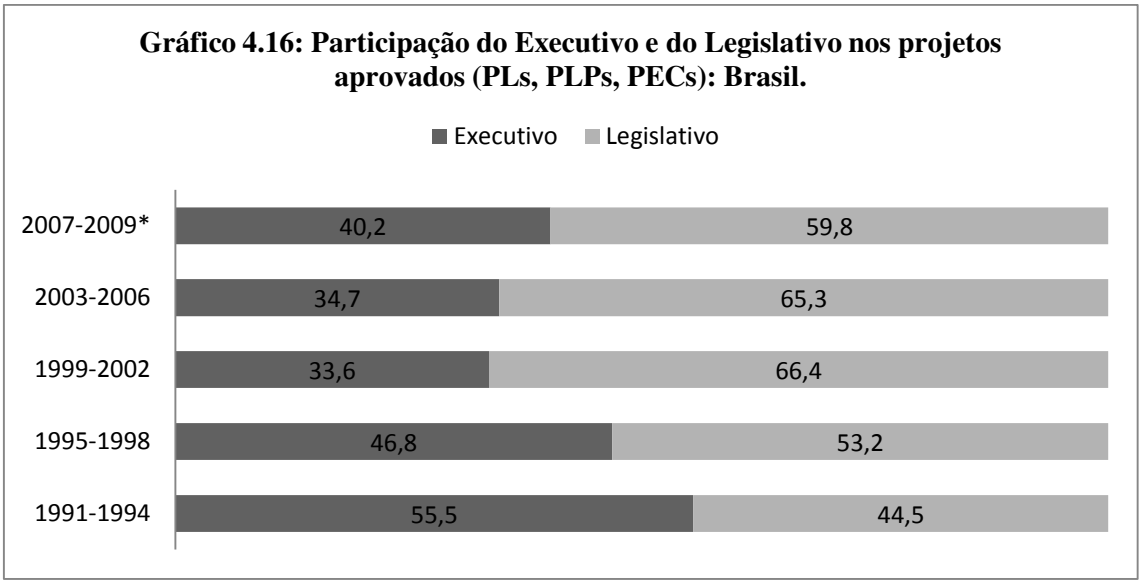
Tabela 4.10: Leis aprovadas (PLs, PLPs, PECs) segundo origem, números totais

	Legislativo	**Executivo (PL+PLP+PEC)**
1991-1994	183	228
1995-1998	157	138
1999-2002	227	115
2002-2006	213	113
2007-2009*	61	41
Total	841	635

Fonte: elaborado a partir de Santos (2010)
*Até 31 de dezembro de 2009

Esses dados em nada contradizem a bibliografia brasileira sobre a preponderância do Executivo na produção legislativa. O que eles deixam claro é que o Executivo envia a maior parte de sua agenda em dois tipos de legislação, a dizer: PLNs e MPs. Esses dois tipos de medidas não estão à disposição do Legislativo, que só pode iniciar PLs, PLPs e PECs. Então, ao analisarmos o papel dos dois poderes só utilizando os projetos que ambos podem utilizar, o papel do legislativo ganha força. Entretanto, esses três tipos de medidas não são as mais usadas pelo Executivo, isto é, a agenda do Executivo é majoritariamente iniciada a partir das medidas que são apenas desse poder (PLNs e MPs).

Gráfico 4.16: Participação do Executivo e do Legislativo nos projetos aprovados (PLs, PLPs, PECs): Brasil.



Fonte: Elaborado a partir da tabela 4.10
*A partir de 05 de outubro de 1988
**Até 31 de dezembro de 2009

Posto isso, é importante dizer que o presidente brasileiro goza de uma gama considerável de áreas de políticas com iniciativa exclusiva, o que reforça seu papel como iniciador de parte considerável da agenda política. Assim, se excetuarmos essas áreas, ou seja, se analisarmos apenas as iniciativas de áreas compartilhadas entre os poderes, veremos que o quadro de dominância do Executivo muda, conforme a tabela a seguir. Cabe destacar que na tabela 4.11 não são consideradas as PLNs e as PECs, pois as PECs possuem certas especificidades que poderiam causar um viés de seleção na análise; já os PLNs são descartados por se tratarem de um tipo específico de lei e por serem de iniciativa exclusiva do Executivo (Santos, 2010).

Tabela 4.11: Iniciativa Compartilhada entre Poderes

	Executivo	Legislativo	Total
1991-1994	141	168	309
1995-1998	73	127	200
1999-2002	125	120	245
2003-2006	176	114	290
2007-2009*	82	27	109
Total	597	556	1153

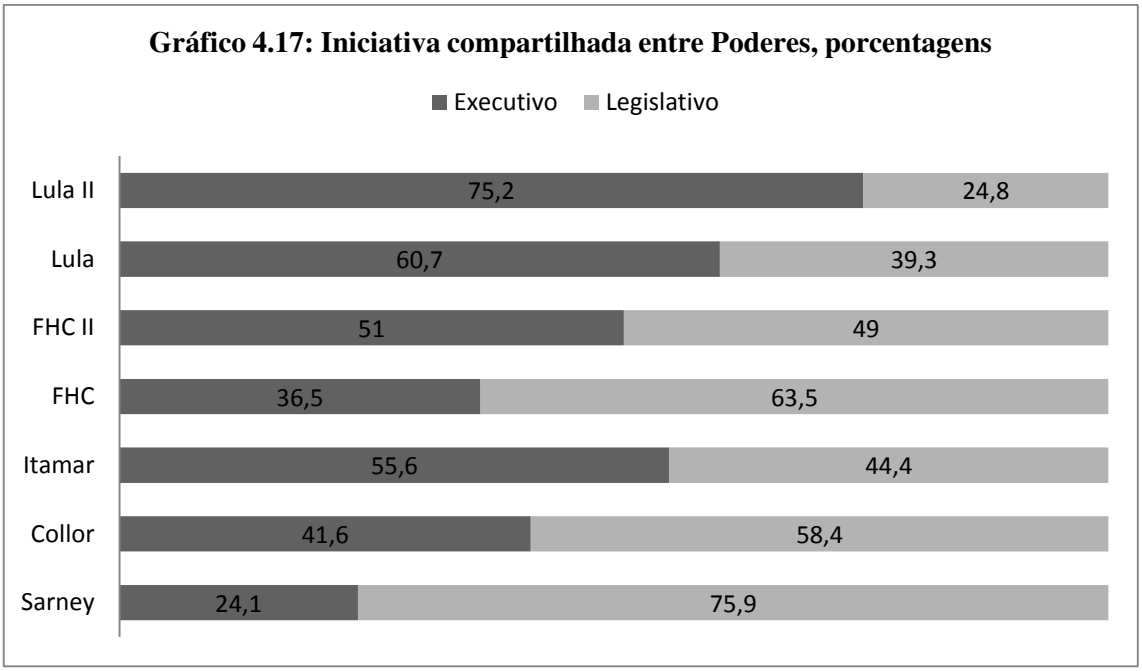
Fonte: Santos (2010)
**Até 31 de dezembro de 2009

Um ponto a se destacar é que o número de leis aprovadas com origem no Executivo no que tange às iniciativas compartilhadas – as áreas onde tanto o Executivo quanto o Legislativo podem iniciar projetos – representam 61,2% das leis aprovadas com origem no Executivo, o que mostra um peso relativamente alto da atuação do Executivo em suas áreas de ação exclusiva, mesmo excetuando-se as PLNs, isto é, "as leis de iniciativa exclusiva contribuem significativamente na construção empírica do domínio do Executivo" (Santos, 2010, p. 38). Outro ponto a se destacar é que o Executivo lança mão de todas as ferramentas – MPs, PLs e PLPs – para iniciar e aprovar seus projetos, tanto no que tange às iniciativas exclusivas, quanto as compartilhadas.

Quando tratamos apenas das iniciativas compartilhadas, fica claro que o Executivo perde a preponderância dentro do montante de leis aprovadas: se antes ele era responsável por 75,8% delas, ao olharmos apenas as áreas compartilhadas veremos que o Legislativo é responsável pela maioria dos projetos aprovados (50,6%), ficando o Executivo um pouco abaixo (49,4%), ou seja, se olharmos apenas as áreas onde ambos os poderes podem iniciar projetos é reestabelecido certo equilíbrio, com pequena vantagem para o legislativo, ou seja, "quando consideradas apenas as temáticas a respeito das quais ele pode propor leis, o legislativo parece estar cumprindo sua função de legislar" (Santos, 2011, p. 39). Apesar disso, o gráfico 4.17 mostra que há variações consideráveis entre os governos: em três deles a participação do Executivo fica abaixo de 50% (Sarney, Collor e o primeiro governo FHC); os dois governos de Lula[101] mostram maior predominância do Executivo, seguidos pelo governo Itamar; por fim, o segundo governo FHC apresenta uma divisão quase igual entre as leis aprovadas com origem no executivo e no legislativo nas áreas compartilhadas.

[101] Lembrando que os dados aqui apresentados se referem até 31 de dezembro de 2009, ou seja, não se constam os dados referentes a 2010.

Gráfico 4.17: Iniciativa compartilhada entre Poderes, porcentagens



Fonte: Santos (2010)
*A partir de 05 de outubro de 1988
**Até 31 de dezembro de 2009

Por fim, cabe ressaltar que todas as propostas do Executivo brasileiro devem iniciar seu processo na câmara baixa, o que torna o Senado a câmara revisora desses processos. Assim, ao contrário do que ocorre nos outros países objeto desse estudo (México e a Argentina), o presidente não pode escolher para onde enviar suas iniciativas. Por esse motivo não será analisada aqui o sucesso das iniciativas do Executivo em cada câmara.

Considerações Finais

Os estudos sobre instituições políticas na América Latina dão destaque ao papel desempenhado pelo Executivo e para a relação deste com o Legislativo como elemento chave para a compreensão dos processos políticos desses países. Inicialmente, esses estudos destacaram temas como sistema de governo, sistema eleitoral e partidário como fortes indicadores para uma possível, senão esperável, crise das instituições e entraves para a consolidação democrática nos países do subcontinente. Muito dessas predições se relacionavam com a noção de que em sistemas presidencialistas há um conflito latente entre

o executivo e o legislativo, conflito esse derivado da dupla legitimação oriunda das eleições separadas para cada um desses poderes do Estado. A partir da década de 1990, o foco das análises sobre instituições políticas muda: não mais se limita aos temas antes expostos, mostrando que outros elementos institucionais também influenciam o desempenho das instituições representativas. Assim, temas como os poderes de agenda do Executivo e a organização do trabalho legislativo no interior do Congresso ganham destaque e acabam por se tornar elementos chave na explicação do funcionamento dessas instituições. A partir dessas pesquisas se nota que o problema a ser encarado não é o conflito latente entre Executivo e Legislativo e sim a questão da coordenação da maioria e a cooperação entre os poderes.

Dentro dessa perspectiva, passa a ter importância analisar a normatização da relação entre os poderes e as regras – tanto constitucionais, quanto regimentais – que norteiam o processo legislativo. Assim, ao utilizarmos o Índice de Potência Institucional legislativa (IPIL), buscamos apontar os recursos estratégicos que essas normas colocam a disposição do Executivo para esse poder participar do processo legislativo. Cabe destacar que o IPIL só leva em conta as regras constitucionais e regimentais que regulam o processo legislativo, desconsiderando elementos não normatizados por elas. Deste modo, o IPIL se torna insensível às questões referentes aos poderes partidários do Executivo, e a questões conjunturais as quais as instituições respondem. Assim, o IPIL traça um quadro com o potencial de ação do Executivo no processo legislativo. A partir daí pudemos constatar que as situações dos três países que compõem essa pesquisa são distintas: de um lado temos a Argentina e o México, com procedimentos menos concentrados, o que indicaria uma relação mais equilibrada entre os dois poderes dentro do processo legislativo. Já para o Brasil, teríamos uma situação onde há certo predomínio do Executivo.

Após apresentar essa potencial participação do Executivo no processo legislativo, foi feita uma análise de um elemento chave para se definir a capacidade pró-ativa do Executivo no que tange ao processo legislativo, a dizer: a participação desse poder na iniciativa e na aprovação de projetos de lei.

Nesse quesito, a situação dos três países difere ainda mais. Como pudemos ver, no caso mexicano, após a formação dos governos divididos a participação do Executivo tanto

na iniciativa quanto nos projetos aprovados cai drasticamente. Essa queda é acompanhada por um grande aumento na participação do legislativo nesses dois pontos do processo legislativo. Esse fato reforça a ideia de que o Executivo mexicano dependia fortemente dos poderes partidários do presidente para implementar sua agenda política, uma vez que ele conta com baixos poderes constitucionais – fato percebido já na construção do IPIL. Na Argentina há uma situação de equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo no que tange a aprovação de leis: mesmo esse equilíbrio não sendo perfeito, ambos os poderes são responsáveis por quase a metade dos projetos aprovados por ano nesse país. Além disso, pode-se perceber uma pequena vantagem do legislativo nesse quesito, já que na maior parte dos anos ele é o responsável por pouco mais da metade dos projetos. Esses dados reforçam o que já havia sido apontado pelo IPIL: por possuir um baixo valor, é esperado que a participação dos dois poderes no processo legislativo seja mais equilibrada. Já para o Brasil, a situação é de forte predomínio do Executivo. Esse fato já foi bastante estudado pela ciência política brasileira, sendo que as causas apontadas para esse predomínio são os fortes recursos estratégicos a disposição do Executivo nacional para coordenar sua base de apoio legislativo, somado à organização centralizada dos trabalhos no interior do Congresso. Entretanto, cabe destacar que essa predominância do Executivo não significa pouca participação do Legislativo no processo de tomada de decisões. Como vimos na última parte desse capítulo quando tratados apenas os tipos de lei a disposição do legislativo e do Executivo e os assuntos que são compartilhados entre os dois poderes, vemos que se coloca uma situação de equilíbrio entre os poderes. Isso reforça a tese de que a predominância do Executivo está intimamente relacionada com a gama de poderes e recursos legislativos que a constituição e os regimentos do Congresso outorgam a ele.

Apesar dessas diferenças, pode-se notar também algumas semelhanças entre os casos. A primeira delas é a participação dos poderes no que se refere à iniciativa. Nos três casos o que vemos é que a participação do Executivo é muito inferior à do Legislativo – com exceção dos governos sob a hegemonia do PRI no México, quadro que muda com o início dos governos divididos. Como foi apontado no decorrer do capítulo, esse fato pode ser explicado pela facilidade de iniciar projetos que os parlamentares gozam e ao grande número de parlamentares por um lado, e ao fenômeno da antecipação, por outro. Outro

elemento em comum aos três países é a taxa de sucesso, ou êxito, do Executivo: nos três casos ele é alta. No caso Argentino e Brasileiro essa taxa fica em torno dos 70%, na maior parte do período. Já para o caso Mexicano, há uma maior variação, inclusive entre as câmaras, variando entre aproximadamente 60% e 90%, dependendo do período e da casa.

Assim, a partir desses dados, é possível afirmar que o Executivo Brasileiro apresenta uma maior participação no processo legislativo, mantendo certa predominância, o que não significa que ele controle unilateralmente a agenda legislativa. Já o caso argentino pode ser visto como apresentando um quase equilíbrio, com pequena vantagem para o legislativo. Já o México pós-governos divididos, seria um caso de predomínio do Congresso na produção legislativa. Assim, estamos diante de um presidencialismo forte (Brasil), um médio (Argentina) e um fraco (México). Essas diferenças na capacidade legislativa dos Executivos terá impacto no papel de ponto de vetos dos Senados uma vez que "um presidencialismo forte pode diminuir as atribuições reais da segunda câmara" (Nolte, 2002, p.26).

Nesse caso, quanto maior a participação do Executivo na produção legislativa, menor será a do Congresso em geral, e do Senado em particular. Assim, com a forte presença do Executivo na produção legislativa brasileira é esperado que esse Senado apresente uma menor participação no volume de leis aprovadas. Nesse caso, a participação do Senado brasileiro no total da produção legislativa é de 19,9%. Isso levando-se em conta apenas os tipos de projetos que ambos os poderes podem iniciar – se somar as MPs e leis orçamentárias, essa participação cai ainda mais. Já a câmara alta argentina é responsável por 21% das leis aprovadas no país e apresenta um sistema presidencial onde o Executivo tem um importante papel na produção legislativa, mas não uma dominância, como no caso brasileiro. Já o México possui – a partir de 1997 – um Executivo com papel secundário na produção legislativa, sendo responsável por 14,8% das leis aprovadas. Por sua vez, o Senado mexicano é responsável por 28,5% dessa mesma produção, ou seja, o Senado é responsável por iniciar quase o dobro de projetos aprovados que o Executivo. Assim, tanto no Brasil quanto na Argentina, os maiores responsáveis pelas leis aprovadas são o Executivo, seguido da Câmara dos Deputados e, por último o Senado. Já no México, essa ordem se altera, ficando a Câmara dos Deputados em primeiro lugar, seguida do Senado e,

por último, o Executivo. Assim, a atuação dos Executivos dentro desses presidencialismos apontam na direção proposta por Nolte (2002).

Capítulo 5: Organização e produção dos legislativos bicamerais

Este capítulo pretende completar a análise do precedente, tratando da organização e produção legislativa das câmaras dos deputados e dos senados do Brasil, México e Argentina. Como apontado no capítulo anterior, os estudos legislativos no Brasil ganham força a partir de meados dos anos 1980, com os debates sobre a matriz institucional brasileira – presidencialismo, sistema multipartidário, federalismo e etc – e seus efeitos sobre a estabilidade política. Para Inácio e Rennó (2009, p. 19), "é possível traçar uma linha evolutiva dos estudos desse período, expressa em termos de um deslocamento do foco analítico das intersecções entre macro instituições políticas – notadamente sistemas eleitorais, partidários e de governo e o Legislativo – para o funcionamento propriamente das organizações legislativas".

Seguindo o argumento dos autores (Inácio e Rennó, 2009, p. 20), esse processo gerou duas inflexões na área dos estudos legislativos. A primeira, de natureza temática, "resultou da crítica às teses que identificavam a prevalência de uma estrutura de incentivos ao comportamento individualista e paroquial por parte dos parlamentares em decorrência do desenho institucional do sistema político brasileiro, ou seja, a combinação de federalismo, presidencialismo, representação proporcional, multipartidarismo, bicameralismo". Assim, num primeiro momento, as análises sobre o sistema político brasileiro apontavam para uma tendência a paralisia decisória e crise de sistema (Lamounier, 1991) ou acarretaria dificuldades para a aprovação de uma agenda política (Mainwaring, 1997). Entretanto, ao fazer a crítica a essa perspectiva, foi destacado o fato de que "esses incentivos eram relativamente neutralizados pela estrutura do Legislativo e pela dinâmica assumida pelo processo decisório nessa arena (Inácio e Rennó, 2009, p.20)". Portanto, o foco não eram mais apenas os sistemas de incentivos gerados pelas macroinstituições, mas passou-se a focar nas soluções institucionais aos problemas de ação coletiva, o que "redirecionou a atenção dos especialistas para a estrutura de incentivos endógena à organização legislativa, o que representou um alinhamento teórico importante em relação às abordagens neoinstitucionalistas com forte influência nos estudos legislativos norte-americanos" (Inácio, Rennó, 2009, p.20). Essa mudança no foco de análise incentivou

uma agenda de pesquisa relativamente ampla sobre a "relação entre os principais *agenda setters* operando no arranjo político brasileiro: os partidos legislativos e o Executivo" (Inácio, Rennó, 2009, p.20).

A segunda inflexão apontada pelos autores está relacionada com o enfoque no poder de agenda do Executivo – enfoque esse que aproxima a produção dos estudos legislativos brasileiros da produção europeia sobre o assunto. Como foi tratado no capítulo anterior, não nos deteremos aqui nessa questão, apenas cabe destacar que esse foco nos poderes de agenda do Executivo gerou estudos onde "a relação Executivo-Legislativo é abordada, predominantemente, pelas conexões, empiricamente verificáveis, entre a formação de governo de coalizão e o padrão de atuação dos *agenda setters* no Legislativo" (Inácio e Rennó, 2009, p.21).

Outro ponto sobre os estudos legislativos, importante para esse trabalho, é o que Santos e Almeida (2011, p.19) chamam de tradição de extração funcionalista na área de estudos legislativos, isto é, uma vertente dos estudos legislativos que busca "detectar o papel, ou papéis, que o parlamento cumpre em determinado país". Nessa "vertente" dos estudos legislativos, um parlamento pode ser classificado como ativo, reativo ou "carimbador". Grosso modo, um legislativo ativo é aquele que possui a iniciativa do processo decisório, além de ser ator fundamental na implementação dos programas de governo. Como características desses legislativos temos 1) alta complexidade interna, com sistemas de comissões altamente especializadas e 2) a existência de carreiras legislativas exclusivas, isto é, "o alvo principal da ambição dos políticos é a conquista de cargos na hierarquia interna do legislativo" (Santos e Almeida, 2011, p. 20). Já o legislativo reativo é caracterizado por delegar a iniciativa das proposições mais importantes ao Executivo e "a definição da agenda, assim como as prioridades no que tange à ordem de apreciação dos projetos, é transferida para o governo e negociada, posteriormente com os parlamentares que lideram o partido ou coalizão legislativa majoritária" (Santos e Almeida, 2011, p.20). Esses legislativos também contam, geralmente, com uma alta atividade fiscalizadora, mas não contam com um alto desenvolvimento de sua complexidade interna, "o que torna o Parlamento até certo ponto dependente das informações processadas por agentes fora do âmbito legislativo" (Santos e Almeida, 2011, p.20). Por fim, a carreira legislativa não é o

foco dos políticos, uma vez que sua prioridade é ocupar postos nos governos – tanto por via eleitoral quanto por indicação – seja nacional ou local. O último tipo de parlamento é o "carimbador". Neste caso, o congresso funciona inteiramente a reboque do governo e "ocorre uma fusão entre os poderes Legislativo e Executivo, sendo o papel do parlamento enquanto instituição distinta do governo, socializar os parlamentares na vida pública e fornecer quadros para os ministérios e secretarias de governo" (Santos e Almeida, 2011, p. 21).

É comum a classificação dos legislativos latino-americanos como reativos (Morgenstern, 2002, Cox e Morgenstern, 2002, Llanos e Nolte, 2006). Cabe destacar que Llanos e Nolte (2006) apontam que essa classificação dos parlamentos latino-americanos repousa fortemente na capacidade de controle legislativo, isto é, na capacidade de participação desses parlamentos na proposição e decisão sobre políticas, deixando de lado o papel de controle político exercido pelos mesmos.

Ao entendermos legislaturas reativas como as pertencentes a sistemas políticos onde a capacidade de iniciativa política reside no poder executivo "sem que isso implique que este pode fazer tudo sem levar em consideração a opinião de forças políticas com representação parlamentar" (Llanos e Nolte, 2006, p. 35) e que essa classificação se dá levando-se em conta apenas a produção legislativa e o papel dos parlamentos nesse processo, os legislativos latino-americanos se enquadram bem no rótulo de legislaturas reativas. Todavia, as legislaturas reativas podem variar consideravelmente em seu comportamento.

Cox e Morgerstern (2002, p.442), apontam quatro subtipos de legislaturas reativas, a dizer: 1) legislativos subordinados, 2) legislativos que aprovam a agenda do Executivo, mas através de negociações que demandam mudanças nas políticas, 3) legislaturas menos interessadas nas políticas, mas que buscam benefícios paroquiais para aprovar as propostas do Executivo e 4) legislativos recalcitrantes. O primeiro subtipo se aproxima do que antes foi chamado de legislativo carimbador, aceitando os ditames do presidente. No outro extremo, estão os legislativos recalcitrantes, que bloqueiam as iniciativas do Executivo. Os outros dois casos são intermediários e são mais trabalháveis, uma vez que aceitam as

propostas do Executivo, entretanto exigem negociação, seja de mudanças nas políticas formuladas ou benefícios paroquiais.

Levando em consideração essa classificação, o Legislativo mexicano pré-1997 é caracterizado pelos autores como subserviente. Os legislativos da Argentina e do Brasil não se encaixariam tão claramente em nenhuma categoria. No caso argentino, o parlamento não é subserviente, mas também não se encontra próximo de casos mais pró-ativos. Já o caso brasileiro é considerado mais difícil de categorizar, ficando entre o recalcitrante e os tipos intermediários (Cox e Morgenstern, 2002, p. 442-3).

Feitas essas considerações, o presente capítulo abordará a organização e a produção legislativa dos parlamentos bicamerais do Brasil, México e Argentina. Para tanto, o capítulo está organizado da seguinte forma: primeiro serão apresentados os elementos organizacionais das casas legislativas desses países – direitos legislativos individuais dos legisladores, atribuições dos plenários, formação dos blocos e lideranças, sistema de comissões e atribuições da mesa diretora. Dessa forma, será avaliado o grau de centralização do processo decisório interno de cada casa, buscando diferenças e semelhanças entre elas. Cabe destacar que a centralização na organização interna do legislativo mitiga a capacidade dos parlamentares de usarem estratégias individualistas, reforçando o papel das lideranças e dos partidos no processo decisório, o que fortalece a capacidade de coordenação da maioria. Em um segundo momento, trataremos da produção legislativa das casas legislativas que compõem os Congressos Nacionais dos três países, buscando perceber qual o lugar do senado nesse processo. Como no capítulo anterior, serão analisados três elementos desse processo: 1) a iniciativa, 2) a aprovação e 3) a taxa de sucesso das casas legislativas. Cabe destacar que serão tratados quantitativamente todos os projetos iniciados e aprovados pelas câmaras dos deputados e senados do Brasil, México e Argentina, isto é, não foi feito nenhum recorte qualitativo ou temático desses projetos. A terceira parte apresentará uma comparação dos Senados dos três países no que tange à produção legislativa.

O quadro abaixo apresenta os principais elementos tratados nesse capítulo. No que tange à organização do trabalho interno das casas legislativas, nota-se que o principal eixo é o partidário. Isto é, os partidos políticos são centrais na definição do conteúdo e ritmo da

agenda legislativa. Apesar de se notar diferenças entre as câmaras – tanto do mesmo país quanto entre os países –, em todas elas os partidos, e seus líderes, são elementos importantes seja na constituição das comissões, seja na construção da agenda das casas legislativas – atividade geralmente compartilhada com a mesa diretora ou presidente da casa. As diferenças entre as câmaras serão tratadas na primeira seção desse capítulo.

Quadro 5.0: Indicadores da participação dos Senados no Processo Legislativo: Argentina, Brasil e México

		Principal eixo da organização do trabalho legislativo	Participação nos projetos iniciados pelo Legislativo	Média de projetos iniciados por membro	Participação nos projetos aprovados	Média de projetos aprovados por membro	Taxa de sucesso
Argentina	Câmara dos deputados	Partidário	66,2 – 76,3	5,8 – 8,3	45,9 – 71,2	0,07 – 0,31	1,5–4,9
	Senado	Partidário	23,7 – 37,8	7,2 – 17,9	28,8 – 54,1	0,11 – 0,65	2,0–5,9
Brasil	Câmara dos deputados	Partidário	75,4 – 85,1	0,8 – 5,9	27 – 85,7	0,02 – 019	1,9–2,6
	Senado	Partidário	14,9 – 24,6	1,3 – 9,6	14,3 - 73	0,10 – 0,90	2,6–9,2
México	Câmara dos deputados	Partidário	66,1 – 95,9	0,23–7,25	60 – 100	0,048 – 0,744	5,4– 22,7
	Senado	Partidário	4,1 – 33,9	0,08 – 12,10	0 – 40	0 – 1,734	0 – 60*

*Excluídas as legislaturas sob partido hegemônico, essa variação fica entre 5,9 e 21,2

Os outros indicadores se referem a participação de cada câmara no processo legislativo. Como pode-se notar, as câmaras baixas são responsáveis por apresentar a maior parte dos projetos em todos os países. Entretanto, devido a diferença no tamanho dos corpos legislativos, as médias dos Senados são, geralmente, mais altas. Isso indica que essa

superioridade na participação das câmaras baixas está relacionada com seu tamanho superior, não indicando nenhum caráter mais ativo dessas casas. Somado a isso, vemos que a superioridade das Câmaras dos Deputados não se mantém quando se trata dos projetos aprovados. Nesse quesito ou temos situação mais equilibradas – com exceção do México sob sistema de partido hegemônico – ou mesmo o Senado superando a participação da câmara. Nesse caso repete-se o quadro das médias, ou seja, a média de projetos aprovados por membro é superior no Senado. Por fim, a taxa de sucesso dos Senados também é superior à das câmaras dos deputados. Esses dados serão apresentados para cada país nas seções seguintes desse trabalho. Entretanto, cabe destacar que, com esses dados é possível afirmar que as câmaras altas do Brasil, México e Argentina não se limitam ao papel de meras câmaras revisoras, isto é, elas exercem importante contribuição no montante de leis com origem no legislativo aprovadas em cada país e possuem capacidade igual ou superior a da Câmara dos Deputados de fazer seus projetos aprovados.

5.1 A organização interna das casas legislativas: Brasil, México e Argentina

Nessa seção serão apresentadas as variáveis institucionais intraparlamentares que norteiam a dinâmica decisória da produção legislativa. Isto é, serão apresentadas as normas que regulamentam o processo legislativo dentro de cada casa, visando perceber se há centralização ou dispersão desse processo. Os objetivos centrais dessa seção são 1) avaliar se a organização interna dessas casas legislativas reforçam o papel das lideranças partidárias – ou de blocos parlamentares – nesse processo, o que enfraqueceria a utilização de estratégias individualistas por parte dos legisladores, tornando os partidos os principais agentes no legislativo e 2) notar as semelhanças e diferenças existentes entre as casas dos Congressos nacionais do Brasil, México e Argentina.

Para tanto, serão analisados os seguintes documentos legais: as constituições, os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal dos três países e a Lei Orgânica do Congresso Geral do México. Utilizar-se-á também a forma de apresentação feita por Araújo (2009) sobre o Senado Brasileiro nas questões pertinentes aos direitos

individuais dos legisladores, as comissões permanentes, mesa diretora, plenário e blocos e lideranças partidárias.

Quadro 5.1: Direitos legislativos individuais, que podem ser mobilizados pelos parlamentares independente do apoio das bancadas ou comissões de que participem: Brasil, México e Argentina[102]

Atribuições	Brasil		México		Argentina	
	Senadores	Deputados	Senadores	Deputados	Senadores	Deputados
Apresentar projetos de lei	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Emendar projetos de lei, inclusive do Executivo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Relatar matérias (nas comissões ou em plenário, quando indicado)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Requerer tramitação em regime de prioridade	NSA	Sim	NSA	NSA	NSA	NSA
Requerer tramitação em urgente; retirar requerimento (se autor)	Sim	Sim	Sim	Sim	–	–
Requerer votação nominal em plenário	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Requerer verificação de votação (para forçar votação nominal)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Requerer preferência por ordem de votação, requerer votação em globo ou destaque para a votação em separado	Sim	Sim	–	–	Sim	Sim
Requerer retirada de proposição (se autor), tramitação conjunta e desarquivamento de matérias; requerer declaração de prejudicalidade de matéria ou apresentar recurso contra declaração de prejudicalidade de matéria	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Fazer apartes; fazer uso da palavra durante a discussão de qualquer proposição ou antes da ordem do dia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Requerer dispensa de interstícios, prazos e procedimentos para agilizar a deliberação em plenário	Sim	Sim	Sim	Sim	–	Sim
Recorrer e decisões dos presidentes das comissões e do presidente da Casa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Pedir vistas de matérias em discussão	Sim	Sim	–	–	Sim	Sim
Requerer audiência pública, requerer informações e/ou comparecimento de autoridades, inclusive ministros	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Participar como titular de comissões permanentes	Sim. 3	Sim. 1	Sim	Sim	Sim	Sim
Participar (sem direito a voto) de trabalhos e debates de qualquer comissão de que não seja membro	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Recorrer da decisão terminativa/conclusiva de comissão, para levar a decisão ao plenário	Sim	Sim	NSA	NSA	Sim	Sim
Requerer procedimentos, dispensa de pareceres ou observância de prazos para agilizar o trabalho das comissões	Sim	Sim	–	–	–	Sim
Dar voto em separado (apresentar relatório alternativo em comissão)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Fazer indicação	Sim	Sim	–	–	Sim	Sim
Iniciar projeto de resolução para a mudança do Regimento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Requerer transformação de sessão pública em secreta, convocar sessão secreta ou requerer votação secreta	Sim	Sim	–	Sim	Sim	Sim

Fonte: Araujo (2009, p.70), Reglamento de La Câmara de Diputados (RCD), Reglamento del Senado de La República (RSF) e Ley Orgánica del Congreso General de lós Estados Unidos Mexicanos (LOC), Reglamento de La Camara de senadores de La Nación (RCSN) e Reglamento de La H. Camara de diputados de La Nación (RHCDN)

As prerrogativas individuais à disposição dos legisladores são o primeiro elemento a ser destacado na organização interna do trabalho legislativo nas câmaras. Importante frisar que o que aqui é entendido como prerrogativas individuais são os direitos a disposição dos

[102] Agradeço a Leany Lemos e Frederico Retes pelos comentários sobre os regimentos das câmaras legislativas do Brasil.

legisladores que "dispensam o envolvimento formal de colegiados reconhecidos pelo regimento, tais como os partidos e as comissões" (Araujo, 2009, p. 68), isto é, estão incluídos nessa classificação os direitos facultados aos legisladores individualmente, assim como os que exigem subscrição coletiva[103], desde que não seja definido um caráter partidário ou de comissão. O quadro 5.1 mostra a distribuição desses direitos legislativos individuais nos casos do Brasil, México e Argentina.

Nesse quadro podemos notar uma grande gama de direitos individuais dos legisladores brasileiros, tanto na câmara dos deputados quanto no Senado. Além disso, poucas diferenças são notadas: apenas o requerimento de regime de prioridade – que não consta no Regimento do Senado, apenas no da câmara dos deputados – e no número de comissões em que os parlamentares podem ser membros titulares. Nos outros 20 itens elencados no quadro, tanto deputados quanto senadores podem atuar.

Assim, num primeiro momento, é possível afirmar que, no Brasil, "deputados e senadores se equiparam em poder na estrutura parlamentar" (Araujo, 2009, p. 70), isto é, os membros de ambas as casas gozam de uma gama semelhante de direitos individuais para intervir no processo legislativo.

Algo semelhante ocorre no caso mexicano, onde em apenas um item do quadro 5.1 os regimentos das câmaras se diferenciam: requerer transformação de sessão pública em secreta, convocar sessão secreta ou requerer votação secreta. Essa diferença se dá não porque isso é vetado no regimento do Senado mexicano – ou na lei orgânica do Congresso do México – mas sim porque essa questão não é tratada nesses regimentos[104], apenas no regimento da câmara dos deputados. Nesse caso, como no Brasil, há simetria entre as possibilidades de atuação do parlamentar comum entre as câmaras, sendo que em ambas, os

[103] Um exemplo de prerrogativa individual que exige subscrição coletiva é o pedido de verificação de votação nas casas legislativas brasileiras que para ser realizado deve ser apoiado por, no mínimo três senadores ou 6% dos deputados, não sendo necessário que estes sejam de um mesmo partido (Araujo, 2009, p. 69).

[104] Os quadros apresentados foram formulados por Araújo (2009) para tratar especificamente do caso brasileiro. Optamos por manter esses quadros para os outros México e Argentina, mas há diferenças temáticas entre os regimentos. Por esse motivo, quando não foi encontrado referencia nos documentos legais sobre determinados itens, o espaço do quadro foi preenchido com (–), ficando o Não se Aplica (NSA) para os casos onde o elemento em questão não faz parte das regras que norteiam o processo legislativo, por exemplo, no México não há a possibilidade das comissões terem poderes terminativos/conclusivos, por esse motivo, ambas as câmaras receberam o NSA nesse quesito.

documentos legais que regem seus funcionamentos, atribuem uma gama considerável de atribuições para os parlamentares.

Para a Argentina, os regimentos internos da câmara dos deputados e do Senado também outorgam grande gama de poderes para os parlamentares agirem sem precisar da aquiescência dos órgãos colegiados das casas. Como se pode notar no quadro acima, estão à disposição dos deputados 19 das 22 atribuições destacadas e 17 para os senadores. Assim, ambas as câmaras distribuem de maneira semelhante as atribuições para seus membros. Os dois itens em que os regimentos se diferenciam se referem ao requerimento de dispensa de prazos e procedimentos, visando acelerar o processo de decisão sobre as matérias. Cabe destacar que o regimento da câmara dos deputados permite esse tipo de requerimento expressamente, enquanto o do senado se omite sobre esse tema.

Assim, em consonância com Brasil e México, os regimentos das casas legislativas da Argentina oferecem uma grande variedade de atuação para os seus membros, sem que eles necessitem da aprovação dos colegiados ou outros órgãos que compõem a estrutura organizativa dessas câmaras. Somado a isso, também há uma simetria na distribuição de atribuições individuais entre as casas.

Cabe destacar que essa simetria entre direitos de participação dos parlamentares de ambas as câmaras acaba por fortalecer o papel do Senador individual frente ao papel do deputado individual em suas respectivas casas; em outras palavras, o peso de um Senador nas decisões da câmara alta é maior que a de um deputado na câmara baixa. Dois fatores institucionais favorecem os Senadores nessa comparação: 1) o tamanho do mandato, "que cria melhores condições para o aprendizado político e para as trocas de apoio com expectativas de reciprocidade futura" (Araújo, 2009, p. 70) e 2) o menor tamanho das câmaras altas, que mitigaria a necessidade dos partidos no que tange à coordenação da ação coletiva dos parlamentares, além disso, o menor tamanho dos senados também "oferece aos senadores melhores condições de socialização política e, assim, viabiliza a estruturação de redes de apoio, à margem dos agrupamentos oficiais" (Araújo, 2009, p. 72).

Apesar das listas de prerrogativas de deputados e senadores serem extensas, é preciso ter em mente que as decisões sobre suas demandas dependem do apoio coletivo ou da aquiescência dos colegiados que compõem as casas legislativas. Assim, as prerrogativas

dos legisladores individuais mostradas no quadro 5.1 abrem possibilidades variadas de intervenção descentralizada e individual dos parlamentares, o que dá margem para a utilização de estratégias particulares deles. Entretanto, o atendimento das demandas dos parlamentares individuais depende do apoio da coletividade e dos colegiados que estruturam o processo legislativo – Mesa diretora, comissões, colégio de líderes.

Como os corpos legislativos apresentam certa pluralidade, há conflitos políticos, o que gera "dificuldades para a coordenação descentralizada da escolha coletiva" (Araújo, 2009, p. 73). Essas dificuldades são melhores resolvidas através de uma coordenação política centralizada. É nesse sentido que são formadas as mesas diretoras, bancadas partidárias, comissões, isto é, esses elementos da organização legislativa têm por função coordenar a ação coletiva das casas legislativas.

As comissões cumprem um importante papel na organização dos trabalhos legislativos: fomentam a especialização dos parlamentares, permitem uma maior discussão sobre as matérias, viabilizam o debate político democrático e a formação de consensos (Araújo, 2009, p.74). Segundo Anastasia, Melo e Santos (2004, p. 103), as comissões surgiram para facilitar o trabalho do plenário e ser um instrumento de equilíbrio entre o parlamento e o governo, "facultam a produção de decisões estáveis, contrapondo-se, portanto, ao caráter cíclico da regra majoritária e à ameaça de paralisia decisória dele decorrente" e elas ainda cumprem "importante papéis no exercício da *accontability* horizontal e vertical, na medida em que facilitam – ou dificultam – a manifestação das preferências dos diversos atores, uns perante os outros". Os quadros 5.2, 5.3 e 5.4 apresentam as características das comissões permanentes no Brasil, México e Argentina.

Como se pode notar, no caso brasileiro há diferenças significativas entre os sistemas de comissões de cada casa: 1) o número de comissões é maior na camada dos deputados, 2) o número de membros é definido no regimento do senado, o mesmo não ocorrendo na câmara, 3) o tamanho das comissões variam, tanto entre as comissões da mesma casa, quanto entre as comissões de casas diferentes, 4) tamanho do mandato dos membros das comissões, 5) número de cargos nas comissões, sendo maior o número na câmara dos deputados, 6) a existência de comissão de admissibilidade na câmara dos deputados, o que não ocorre no senado.

Quadro 5.2: Características e funções das comissões permanentes: Brasil

	Senado	Câmara dos Deputados
No. De comissões	11	20
Número de participantes	Fixo. Definido pelo regimento	Variável. Definido pela mesa, ouvido o Colégio de líderes, no início de cada legislatura
Tamanho	De 17 a 27 membros	Não menos que 3,5% nem mais que 12% do total de deputados, ignorando-se a fração. Em 2008: de 18 a 33 membros
Subdivisões	Sim. Subcomissões	Sim. Subcomissões e turmas
Número de participações permitidas	Três como titular e três como suplente	Uma como titular, ressalvada a CLP e CSPCCO. Não constam restrições ao número de suplências
Critério de designação de membros	Indicação pelo líder, designação pela presidência da casa	Indicação pelo líder, designação pela presidência da casa
Mandato dos membros	Dois anos, permitida a recondução. Também é permitida a saída da comissão ou a migração entre comissões (com autorização do líder) em qualquer momento do mandato	Um, permitida a recondução. Também é permitida a saída da comissão ou a migração entre comissões (com autorização do líder) em qualquer momento do mandato
Cargos	Presidente e um vice presidente. Relatores nomeados pelo presidente para cada matéria a ser apreciada	Presidente e três vice-presidentes. Relatores nomeados pelo presidente para cada matéria a ser apreciada
Mandato da presidência	Dois anos, proibida a reeleição na mesma legislatura	Um ano, proibida a reeleição
Eleição do presidente	Pelos membros da respectiva comissão	Pelos membros da comissão
Atuação do presidente nos trabalhos da comissão	Só voto de minerva. Quando o presidente funcionar como relator, passará a presidência ao substituto, enquanto discutir ou vota o assunto que relatar.	O presidente poderá funcionar como relator ou relator substituto e terá voto nas deliberações da Comissão
	A nomeação de relatores é feita pelo presidente da comissão, respeitando-se a alternância entre os membros e a proporcionalidade da representação dos partidos e bancadas	A nomeação dos relatores é feita pelo presidente da Comissão. Não há exigência formal para a observação da proporcionalidade
Instrumentos da minoria	Voto em separado (parecer alternativo); audiência; pedido de vista	Voto em separado (parecer alternativo); audiência; pedido de vista
Número de comissões por matéria	Uma, preferencialmente.	Não mais que três. Se necessário, constitui-se comissão especial
Comissões de admissibilidade	Não. A comissão que avalia o mérito também avalia a adequação do projeto à constituição, às leis e ao regimento. Apenas se houver solicitação ou recurso o projeto é enviado para a apreciação da CCJ e para a CAE	Sim. A CCJC e a CFT atuam sempre nos seus respectivos campos e têm poder terminativo
Fase de deliberação	Antes do plenário. Se houver emendas de plenário, volta às comissões	Antes do plenário. Se houver emendas de plenário, volta às comissões
Poderes legislativos das comissões	Iniciar leis, dar parecer terminativo; emendar projetos, inclusive os Do Executivo; controlar os prazos de tramitação (requerer urgência, por maioria simples)	Iniciar leis, dar parecer consultivo/terminativo; emendar projetos, inclusive os Do Executivo; controlar os prazos de tramitação (requerer urgência, por maioria simples
Deliberações conclusivas	Sempre nominal, em dois turnos	Não há menção ao termo. Trata-se de competência terminativa das comissões. Deliberações das comissões são em apenas um turno.

Fonte: Araújo (2009, p. 77), Regimento Interno do Senado. Agradeço aos comentários de Frederico Retes e Leany lemos, que permitiram corrigir imprecisões nesse quadro e nos outros que tratam dos regimentos no Brasil.

Quadro 5.3: Características e funções das comissões permanentes: México

	Senado	Câmara dos Deputados
No. De comissões	30	52
Número de participantes	Fixo. Definido pela lei orgânica do Congresso geral do México	Algumas comissões tem seu número definido no Regimento
Tamanho	3 a 15 membros	Até 30 membros
Subdivisões	Sim. Até cinco subcomissões	Sim
Número de participações permitidas	Até quatro comissões permanentes	Até três comissões
Critério de designação de membros	Indicado pela Junta de coordenação política e aprovada pelo plenário	Indicado pela Junta de coordenação política e aprovada pelo plenário
Mandato dos membros	Uma legislatura (três anos)	Uma legislatura (três anos)
Cargos	Um Presidente e dois secretários	Um presidente e secretários
Mandato da presidência	Uma legislatura (três anos)	Uma legislatura (três anos)
Eleição do presidente	Indicado pela junta de coordenação política e aprovado pelo plenário	Indicado pela junta de coordenação política e aprovado pelo plenário
Atuação do presidente nos trabalhos da comissão	Informar aos integrantes sobre os assuntos enviados para a comissão e o trâmite que lhes corresponde, convocar reuniões, informar ao presidente da casa sobre os trabalhos da comissão Nomear o secretário técnico, assim como dirigir seus trabalhos e avaliar seu desempenho, nomear o pessoal de apoio e administrar o orçamento da comissão	Abrir, prorrogar, suspender, declarar reunião permanente, dirigir os debates, ordenar a contagem das votações, e formular a declaração do resultado correspondente, solicitar informação e documentação Cuidar para que os assuntos que sejam enviados à comissão sigam eficiente e oportunamente o trâmite que lhes corresponda Designar e propor a contratação de secretário técnico, assim como do pessoal de apoio
Instrumentos da minoria	Voto em separado	Voto em separado
Número de comissões por matéria	Até três	Não é definido
Comissões de admissibilidade	Sim. Comissão de Estudos legislativos	Não é definido
Fase de deliberação	Antes do plenário. Podendo voltar a ser tratado na comissão, se assim o plenário decidir	Antes do plenário. Podendo voltar a ser tratado na comissão, se assim o plenário decidir
Poderes legislativos das comissões	Investigar, consultar, analisar, debater e dar parecer sobre as matérias de sua competência	Dar parecer, atender ou resolver as iniciativas, projetos e proposições enviadas para elas
Deliberações conclusivas	NSA	NSA

Fonte: elaborado a partir da RCD, RSF, LOC do México.

Quadro 5.4: Características e funções das comissões permanentes: Argentina

	Senado	Câmara dos Deputados
No. De comissões	26	45
Número de participantes	Fixo	Mínimo e máximo definido no regimento
Tamanho	17 membros, com exceção da banca de La mujer, que é integrada por todas as senadoras	Entre 15 e 31
Subdivisões	Sim. Duas	Não é tratado
Número de participações permitidas	5 ou 6	Não é tratado
Critério de designação de membros	Eleito pelo plenário, podendo ser delegado ao presidente da casa, mantendo a proporcionalidade partidária	Eleito pelo plenário, podendo ser delegado ao presidente da casa, mantendo a proporcionalidade partidária
Mandato dos membros	Dois anos	Dois anos
Cargos	Presidente, vice e um secretário	Presidente, vice e 3 secretários, algumas podem ter 4 ou 5 secretários, conforme determinado pelo regimento
Mandato da presidência	1 ano podendo ser reeleito	1 ano, permitida a reeleição
Eleição do presidente	Eleito pelos membros	Eleito pelos membros
Atuação do presidente nos trabalhos da comissão	Voto de Minerva	Voto de Minerva
Instrumentos da minoria	Voto em separado	Voto em separado
Número de comissões por matéria	Uma. Quando o presidente ou o plenário resolver que o projeto seja estudado por mais de uma comissão, elas trabalharão reunidas	Não definido no regimento. Podendo ser mais de uma
Comissões de admissibilidade	–	–
Fase de deliberação	Antes do plenário.	Antes do plenário.
Poderes legislativos das comissões	Pareceres, propor projetos, convocar audiências públicas, requerer informes, estabelecer regras para seu funcionamento, decidir sobre projeto de lei	Pareceres, propor projetos, convocar audiências públicas, requerer informes, estabelecer regras para seu funcionamento, receber as modificações feitas pelos deputados, decidir sobre projeto de lei
Deliberações conclusivas	Sim.	Sim.

Fonte: RHCDN e RCSN

Outro ponto importante a se destacar nos sistemas de comissões das câmaras legislativas brasileiras é a questão do poder terminativo. O poder terminativo se refere aos

casos em que as comissões decidem sobre os projetos, sem a necessidade deles passarem pelo plenário, ou seja, a comissão decide se o projeto será aprovado ou rejeitado sem ouvir o plenário. No Senado brasileiro, os projetos de lei ordinária iniciados pelos próprios senadores são apreciados terminativamente pelas comissões, salvo quando há recurso de 1/10 de seus membros. Além disso, projetos que foram objeto de decisão terminativa das comissões da câmara dos deputados também podem ser assim decididos no Senado. Já no caso da câmara dos deputados, não podem ser objeto de deliberação conclusiva das comissões os projetos de lei complementar, de código, de iniciativa popular, das próprias comissões, que tenham recebido pareceres divergentes de comissões, em regime de urgência e projetos oriundo do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo plenário de qualquer casa[105]. Assim, as comissões de ambas as casas do Congresso brasileiro têm poderes terminativos, isto é, podem decidir o destino de certa gama de projetos de lei, sem necessitar passar pelo plenário da casa. Mas, mesmo quando não é possível apreciar terminativamente os projetos, ainda cabe as comissões estudá-los e emitir parecer sobre eles.

Somado ao poder terminativo, as comissões também podem propor projetos. Sobre isso, Lemos (2008) aponta que entre 1988 e 1994, as propostas das comissões do Senado brasileiro representavam somente 4% do total de propostas na área social, mas sua taxa de aprovação foi de 75%, muito superior as dos projetos apresentados individualmente, que atingiram penas 6,49% de taxa de sucesso. Somado a isso, "nenhuma proposta de comissão

[105] Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: [...]
II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:
a) de lei complementar;
b) de código;
c) de iniciativa popular;
d) de Comissão;
e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;
f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
g) que tenham recebido pareceres divergentes;
h) em regime de urgência;

foi vetada, enquanto que 22,64% das propostas parlamentares foram parcial ou totalmente vetadas pelo presidente da República" (Lemos, 2008, p. 356).

Ainda sobre as comissões, cabe destacar que, em ambas as casas, busca-se representar de maneira proporcional os partidos políticos presentes no plenário. Essa proporcionalidade não é perfeita uma vez que há a regra de representação de minorias, isto é, mesmo que não tenham tamanho para estar representados, todos os partidos tem pelo menos uma cadeira em uma comissão, e existe o problema das frações ou sobras que resultam do cálculo para a distribuição de cadeiras nas comissões, o que faz com que "uma 'fração de vaga' que sobra em uma comissão seja compensada no preenchimento de outra" (Araújo, 2009, p. 83).

Assim, pode-se notar que o sistema de comissões da Câmara e do Senado brasileiro é complexo e estruturado, sendo importante elemento do processo legislativo, tanto pela utilização do poder terminativo quanto pela discussão privilegiada para a formação dos pareceres a serem votados em plenário. Somado a isso, temos que as comissões têm um forte papel na construção dos acordos legislativos, tanto entre parlamentares, quanto entre esses e o Executivo (Araújo, 2009, p. 84). Por fim, a maneira como são formadas as comissões, respeitando a proporcionalidade entre o tamanho das bancadas e de membros nelas, reforça o papel dos partidos políticos no controle da atividade legislativa.

Já quando se trata das comissões permanentes no México, nota-se, em primeiro lugar, o alto número de comissões permanentes em ambas as câmaras: 30 no Senado e 52 na câmara dos deputados. Entre 2005 e 2013 a lista de comissões permanentes do Senado na lei orgânica do Congresso mexicano foi reformada duas vezes, alterando 13 comissões e entre 2000 e 2013 e o mesmo ocorreu sete vezes na câmara dos deputados, sendo que só no ano de 2013 foram alteradas sete comissões. Assim, o grande número de comissões nas casas legislativas do México parece estar relacionado com a formação dos governos divididos e com o aumento da participação do próprio parlamento no processo decisório. Além disso, esse aumento pode estar relacionado com o crescimento da fragmentação na representação parlamentar nas casas legislativas, o que, consequentemente, leva a uma maior demanda por distribuição de *locus* de poder decisório dentro delas. Somado a isso, ainda temos que o crescimento da participação do legislativo na iniciativa e aprovação de

projetos gera uma demanda por um sistema de informação mais qualificado para dar conta de todos os temas que serão tratados. Por fim, ainda sobre o número de comissões, apesar de ser alto em ambas as casas, ele é muito maior na câmara dos deputados.

Também há diferenças no que tange ao número de participantes de cada comissão: enquanto que no senado esse número é determinado no regimento, na Câmara dos deputados a situação varia de acordo com a comissão, sendo que algumas têm o número de membros definido no regimento e outras não. Entretanto, o número máximo de membros das comissões é definido para ambas as casas: 15 para o senado e 30 para a câmara dos deputados.

Outra questão importante no sistema de comissão das câmaras legislativas mexicanas é que não é permitido a deliberação terminativa, isto é, as comissões não decidem sobre um projeto, apenas o plenário detém esse poder. O papel das comissões é apresentar o parecer que será discutido em plenário. Assim, os sistemas de comissão mexicanos, apresentam menor poder legislativo que os do Brasil, mas ainda mantém forte papel na construção de acordos e consensos dentro do parlamento mexicano, uma vez que as comissões são o fórum privilegiado no debate sobre as iniciativas legislativas e responsáveis pelos pareceres e acordos parlamentares.

Outro ponto importante é a duração do mandato dos membros das comissões. Em ambas as casas ela corresponde a três anos, ou seja, uma legislatura. Essa duração no mandato permite uma especialização do parlamentar no tema tratado pela comissão. No entanto, essa especialização não é mais aprofundada pois não é permitido reeleição para os cargos eletivos no México.

Fora esses pontos, o sistema de comissões do México reforça fortemente o papel dos partidos e de suas lideranças dentro das casas legislativas, uma vez que a composição das comissões é votada em plenário, mas a partir da indicação do colégio de líderes. Cabe destacar que, nesse processo, o colégio de líderes também indica o presidente e os secretários das comissões, isso em ambas as casas.

Em suma, a partir dos elementos destacados no quadro 5.3, é possível afirmar que os sistemas de comissões das casas legislativas do México se assemelham. Em outras palavras, tanto na câmara dos deputados quanto no senado, esse sistema é composto de

forma semelhante e exerce funções equivalentes. Além disso, a forma que os regimentos de ambas as câmaras tratam a organização do sistema de comissões reforça o papel dos partidos políticos – e suas lideranças – na condução e coordenação do trabalho legislativo, tornando os partidos elementos centrais na coordenação da ação coletiva dentro das duas casas do Congresso Nacional do México. Cabe destacar que, devido à ausência do poder terminativo nas comissões, os sistemas de comissões do México apresentam menor capacidade de coordenação política, se comparados com os seus congêneres brasileiros e argentinos.

Nas casas legislativas da Argentina, os sistemas de comissões também apresentam semelhanças entre as duas câmaras, em especial no que tange a forma de seleção dos membros e a escolha dos presidentes das comissões. Cabe destacar também o grande número de comissões: 26 no Senado e 45 na câmara dos deputados, ficando numa posição intermediária entre o Brasil – com um menor número de comissões em ambas as casas – e o México – com um maior número.

Outro elemento que merece destaque no sistema de comissões das casas legislativas da Argentina é a baixa influência das lideranças partidárias em sua formação. Em ambas as casas, os membros das comissões são eleitos pelo plenário, sendo que pode-se delegar essa seleção para o presidente da casa. Comparando com México e Brasil, onde as lideranças partidárias ou de blocos parlamentares têm papel central nesse processo, pode-se afirmar que a forma de seleção dos membros para as comissões nas casas legislativas da Argentina acabem por não reforçar o papel dos líderes partidários.

Entretanto, a seleção dos membros das comissões deve respeitar a proporcionalidade da representação parlamentar. Assim, apesar de diminuir o impacto das lideranças nesse processo, não se pode afirmar que a dimensão partidária é ignorada nos sistemas de comissões do Senado e da Câmara dos Deputados na Argentina.

Por fim, cabe notar que, como no Brasil, as comissões de ambas as câmaras argentinas podem decidir terminativamente sobre os projetos enviados a elas, sendo necessária a aprovação da maioria absoluta dos membros da casa. Nesse sentido, as comissões na Argentina cumprem papel central no processo legislativo, cabendo a elas a

discussão das matérias, a formulação de pareceres e, quando aprovado pelo plenário da casa, decidir sobre o destino dos projetos de lei.

Quadro 5.5: Atribuições do Plenário no Senado e na câmara: Brasil, México e Argentina

	Brasil		México		Argentina	
	Senado	Câmara	Senado	Câmara	Senado	Câmara
Instância de deliberação final de PECs, de projetos de lei complementar e de projetos de código (qualquer que seja a origem)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Instância de deliberação final de todo e qualquer projeto do Executivo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Instância de deliberação final de projetos de lei ordinária e complementar propostos pelo judiciário e pelo ministério público	Sim	Sim	NSA	NSA	NSA	NSA
Instância de deliberação final (em revisão) sobre projetos de iniciativa parlamentar que, na casa de origem, tenha sido objeto de deliberação final do plenário	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Instância de formulação de pareceres e deliberação final sobre projetos em regime de urgência	Sim	Sim	Sim	Sim	–	–
Instância de proposição de emendas ou substitutivos aos projetos	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Instância de apresentação de proposições: projetos, requerimentos, etc	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Instância de recurso contra pareceres das comissões	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Deliberar sobre requerimentos diversos, como urgência, votação nominal, votações em separado, e sobre projetos de lei que não estejam em poder terminativo das comissões	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Determinar apreciação sobre a admissibilidade dos projetos, quando for o caso, pelas comissões competentes (CCJ e CAE)	Sim	Não	NSA	NSA	–	–
Deliberar sobre emendas com parecer contrário nas comissões, quando não houver consenso nas comissões	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Alterar (prorrogar ou inverter) a ordem do dia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Instância para apresentação de requerimento retirada de proposição, (ou reinício de tramitação retirada) nas circunstancias previstas no RI)	Sim	Sim	Sim	Sim	–	–
Autorizar inclusão de matéria em ordem do dia, em circunstancias diversas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Instância de recurso contra decisões da mesa e do presidente da casa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Dispensa, prorrogação ou adiamento de interstícios, procedimentos e prazos regimentais, encerramento ou dispensa de dispensa de discussão de matérias	Sim	Sim	Sim	Sim	–	Sim
Autorizar tramitação em prioridade, quando não prevista no regimento	NSA	Sim	NSA	NSA	NSA	NSA
Deliberar sobre convocação de sessão extraordinária	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Eleger membros da mesa diretora	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Deliberar sobre transformação de sessão pública em secreta	Sim	Sim	–	Sim	Sim	Sim
Deliberar sobre prorrogação de sessão deliberativa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Deliberar, em caráter final, sobre os projetos de resolução que alterem o regimento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Araújo (2009, p.86), RCD, RFS, LOC do México, RHCDN e RCSN da Argentina

Mesmo o sistema de comissões tendo grande importância nas atividades das casas legislativas, isso não significa um esvaziamento das funções do plenário. Muitas das decisões tomadas nas casas legislativas tem decisão final no plenário – e no caso mexicano, onde não há poder terminativo nas comissões, é em plenário que os acordos parlamentares firmados nas comissões são ratificados. Além disso, o plenário também é o *locus* de

apresentação de requerimentos e recursos, tanto das lideranças, quanto dos parlamentares comuns.

No Brasil, as atribuições dos plenários são semelhantes em ambas as câmaras. Como se pode observar no quadro 5.5, apenas no que se refere ao regime de prioridade (uma vez que o Regimento do Senado não trata desse tipo de trâmite), sobre a apreciação de admissibilidade e sobre as emendas com pareceres contrários nas comissões é que há diferença entre elas. Nos outros 19 itens expostos no quadro, os plenários de ambas as câmaras apresentam as mesmas atribuições. Em suma, são plenários com alta gama de funções e são semelhantes entre si, no que tange as atribuições a eles destinadas nos regimentos.

Cabe destacar que, mesmo tendo essa alta gama de atribuições, o plenário da câmara dos deputados não funciona de maneira assembeísta, em outras palavras, as decisões no plenário não são tomadas de maneira descentralizada, mas sim a partir de articulações centralizadas nas lideranças, em especial em matérias importantes para o governo ou partidos (Figueiredo e Limongi, 1999). Essa constatação de Figueiredo e Limongi (1999) pode, em termos gerais, ser estendida para o Senado. Apesar de não terem se detido na produção legislativa da câmara alta brasileira, os elementos elencados no quadro 5.5, combinados com o papel que as lideranças exercem também no Senado, é possível concluir que também na segunda câmara brasileira, "mais do que uma assembleia legitimadora das decisões da Casa, o plenário torna-se um espaço privilegiado para as articulações partidárias, sendo estas fundamentais para o sucesso da maior parte das matérias, especialmente as de interesse do governo" (Araújo, 2009, p.88). Em suma, o processo legislativo em ambas as câmaras brasileiras apresentam um forte traço de coordenação partidária.

Assim como no Brasil, os plenários das casas legislativas do México apresentam forte simetria em suas atribuições, além de possuírem um grande número de funções. Dos 22 itens destacados no quadro 5.5, o plenário da câmara dos deputados apresenta 19 respostas positivas, sendo que os outros três itens não se aplicam ao processo legislativo mexicano. Já o Senado possui 18 respostas afirmativas: além dos três elementos que não se aplicam no caso mexicano, o estatuto do Senado e a Lei Orgânica do Congresso não tratam

da transformação de sessão pública em secreta nessa casa (mesmo a sessão secreta constando no regimento).

Assim, os plenários das casas legislativas do México têm grande gama de atribuições, se tornando o único local de deliberações das casas legislativas, uma vez que não há poder terminativo para as comissões. Entretanto, os outros elementos da organização das câmaras acaba por reforçar o papel das lideranças nesse processo, tornando pouco vantajosa a utilização de estratégias individualistas por parte dos legisladores de ambas as casas.

Na Argentina, os regimentos das câmaras também apontam uma alta gama de atribuições para o plenário: 15 e 16 itens – para o Senado e câmara dos deputados, respectivamente – do quadro 5.5 tiveram respostas positivas, o que indica que o plenário da câmara dos deputados e do Senado são um importante local de decisão política dessas casas. Somado a isso, temos que a semelhança entre as atribuições dos plenários das casas é alta, só se diferenciando no que tange a dispensa de prazos e procedimentos regimentais para acelerar a apreciação de matérias. Assim, é no plenário que se decide sobre diversos requerimentos e projetos. Cabe destacar que as emendas aos projetos feitas pelos legisladores devem ser encaminhadas para as comissões e nelas serão discutidas.

A partir desses elementos, é possível notar que essas atribuições do plenário da casa podem reforçar o uso de estratégias individualistas por parte de Senadores e deputados. Pelo que foi até aqui exposto, os legisladores argentinos tem claros incentivos para desenvolver uma estratégia de atuação parlamentar individualista e descentralizada, deixando em segundo plano a coordenação partidária. Em outras palavras, a alta gama de atribuições individuais e do plenário, somada à baixa participação das lideranças na escolha dos membros das comissões, enfraquecem o papel dos partidos e das suas lideranças na coordenação da ação coletiva tanto na câmara dos deputados quanto no Senado. Todavia, cabe lembrar que, mesmo as lideranças não tendo papel regimental na seleção dos membros das comissões, a composição do sistema de comissões deve respeitar a proporcionalidade das forças políticas representadas na casa legislativa. Sendo assim, os partidos não podem ser desconsiderados como elementos que compõem o sistema político-parlamentar do Congresso Argentino.

Os dois últimos elementos a serem tratados nessa seção são as bancadas partidárias e a mesa diretora. Como dito anteriormente, as lideranças partidárias têm importante papel na formação dos órgãos existentes dentro do legislativo, em especial nas comissões. Entretanto, "o poder dos partidos na arena legislativa não depende exclusivamente do método de constituição dos órgãos parlamentares; depende também de outros dispositivos formais que permitem às legendas superar problemas de ação coletiva, transformando sua representação numérica em força partidária" (Araújo, 2009, p.89). Em outras palavras, dentro das casas legislativas, os partidos políticos devem ser capazes de coordenar a ação de seus membros, caso contrário, sua força partidária será menor que o número de cadeiras conquistadas. É nessa chave que se apresentarão as regras regimentais referentes as bancadas, blocos e lideranças. Os quadros 5.6, 5.7 e 5.8 apresentam os elementos referentes às bancadas e suas lideranças para o Brasil, México e a Argentina.

No caso brasileiro, tanto o regimento da câmara dos deputados quanto o do senado, estabelecem normas que tornam as bancadas partidárias em "agentes coletivos capazes de conter estratégias centrífugas, de modo a viabilizar as negociações intra e inter casas, intra e inter poderes" (Araújo, 2009, p. 89). Muito se avançou nessa análise para a câmara dos deputados do Brasil, indicando o forte papel exercido pelas lideranças partidárias nessa casa, sendo que o arranjo institucional interno da primeira câmara brasileira apresenta, além da regra de proporcionalidade na ocupação dos cargos dentro dos órgãos legislativos, fortes instrumentos nas mãos dos líderes para forçar a disciplina de seus membros. Ao analisar o senado, pode-se notar que o regimento também dota os partidos (ou blocos partidários) de fortes instrumentos para realizar isso. Nas palavras de Araújo (2009, p. 89), a análise do regimento do senado

> permite afirmar que nessa casa os partidos têm funções e poderes semelhantes aos que têm na câmara dos deputados. Na distribuição dos postos senatoriais, o 'espírito do proporcionalismo' impera e, como na Câmara, é complementado por instrumentos que dão às legendas a capacidade de direcionar o comportamento dos seus parlamentares.

Quadro 5.6: Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças: Brasil

Determinações regimentais		Senado	Câmara
Regras para a formação de blocos e instituição de lideranças	Os partidos podem constituir blocos	Sim	Sim
	Os blocos ou partidos escolhem suas lideranças, que se mantêm no poder enquanto forem autorizadas pelos liderados (a indicação deve ser apresentada à mesa, subscrita pela maioria dos membros da bancada	Sim	Sim
	Há limite mínimo para o tamanho dos blocos	Sim. No mínimo 10% da casa	Sim. No mínimo 3% da Casa
	Os blocos ou partidos podem constituir lideranças	Sim. Não há restrição relativa ao tamanho	Sim. Se tiver no mínimo, 1%dos deputados
	As lideranças compõem um colegiado formal, com funções colegiadas previstas no regimento	Não	Sim
	As lideranças dos partidos que se coligarem em bloco perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais	Sim	Sim
Atribuições das lideranças, individualmente ou em conjunto	Indicar vice-líderes	Sim	Sim
	Indicar e destituir membros das comissões, em qualquer circunstância.	Sim	Sim
	Fazer requerimentos diversos – por exemplo, de inclusão de projetos na ordem d dia – tendo o seu voto o peso da respectiva bancada	Sim	Sim
	Solicitar urgência	Sim	Sim
	Propor convocação de sessões extraordinárias	Sim	Sim
	Organizar a agenda mensal juntamente com o presidente da câmara	Não	Sim
	Reunir-se, por determinação regimental, com as presidências da casa e das comissões para avaliar o andamento dos trabalhos legislativos e adotar medidas de agilização	Não	Sim
	Declarar obstrução parlamentar em nome do bloco partidário	Sim	Sim
	Encaminhar votação no plenário e nas comissões, mesmo onde não tem assento	Sim	Sim

Fonte: Araújo (2009, p.90)

Quadro 5.7: Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças: México

Determinações regimentais		Senado	Câmara
Regras para a formação de blocos e instituição de lideranças	Os partidos podem constituir blocos	Não	Não
	Os blocos ou partidos escolhem suas lideranças, que se mantêm no poder enquanto forem autorizadas pelos liderados (a indicação deve ser apresentada à mesa, subscrita pela maioria dos membros da bancada	Sim	Sim
	Há limite mínimo para o tamanho dos blocos	Sim. 5 senadores	Sim. 5 deputados
	Os blocos ou partidos podem constituir lideranças	Sim	Sim
	As lideranças compõem um colegiado formal, com funções colegiadas previstas no regimento	Sim	Sim
	As lideranças dos partidos que se coligarem em bloco perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais	NSA	NSA
Atribuições das lideranças, individualmente ou em conjunto	Indicar vice-líderes	NSA	NSA
	Indicar e destituir membros das comissões, em qualquer circunstância.	Sim	Sim
	Fazer requerimentos diversos – por exemplo, de inclusão de projetos na ordem d dia – tendo o seu voto o peso da respectiva bancada	Sim	Sim
	Solicitar urgência	Sim	Sim
	Propor convocação de sessões extraordinárias	Sim	Sim
	Organizar a agenda mensal juntamente com o presidente da câmara	Sim	Sim
	Reunir-se, por determinação regimental, com as presidências da casa e das comissões para avaliar o andamento dos trabalhos legislativos e adotar medidas de agilização	Sim	Sim
	Declarar obstrução parlamentar em nome do bloco partidário	–	–
	Encaminhar votação no plenário e nas comissões, mesmo onde não tem assento	–	–

Fonte: RCD, RSF e LOC do México

Quadro 5.8: Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças: Argentina

Determinações regimentais		Senado	Câmara
Regras para a formação de blocos e instituição de lideranças	Os partidos podem constituir blocos	Sim	Sim
	Os blocos ou partidos escolhem suas lideranças, que se mantêm no poder enquanto forem autorizadas pelos liderados (a indicação deve ser apresentada à mesa, subscrita pela maioria dos membros da bancada	Sim	Sim
	Há limite mínimo para o tamanho dos blocos	Dois senadores. Quando um partido ou aliança eleitoral existe anteriormente à eleição dos senadores tem um representante na câmara, pode assim mesmo atuar como bloco	Três deputados. Quando um partido ou aliança eleitoral existe anteriormente à eleição dos deputados tem um ou dois representante na câmara, pode assim mesmo atuar como bloco
	Os blocos ou partidos podem constituir lideranças	Sim	Sim
	As lideranças compõem um colegiado formal, com funções colegiadas previstas no regimento	Sim	Sim
	As lideranças dos partidos que se coligarem em bloco perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais	Sim	Sim
Atribuições das lideranças, individualmente ou em conjunto	Indicar vice-líderes	–	–
	Indicar e destituir membros das comissões, em qualquer circunstância.	Não	Não
	Fazer requerimentos diversos – por exemplo, de inclusão de projetos na ordem do dia – tendo o seu voto o peso da respectiva bancada	–	–
	Solicitar urgência	–	–
	Propor convocação de sessões extraordinárias	Sim	Sim
	Organizar a agenda mensal juntamente com o presidente da câmara	Sim	Sim
	Reunir-se, por determinação regimental, com as presidências da casa e das comissões para avaliar o andamento dos trabalhos legislativos e adotar medidas de agilização	Sim	Sim
	Declarar obstrução parlamentar em nome do bloco partidário	–	–
	Encaminhar votação no plenário e nas comissões, mesmo onde não tem assento	–	–

Fonte: RCSN e RHCDN

Como se pode notar no quadro 5.6, ambas as casas legislativas brasileiras apontam para a existência e fortalecimento dos partidos e de suas lideranças. Entretanto, a principal diferença entre as casas consiste nas atribuições e existência de um colegiado formado pelos líderes partidários ou de blocos. Enquanto na câmara dos deputados há um colégio de líderes regulamentado pelo regimento, com funções definidas, com participação na

formulação da agenda legislativa e reuniões regulares com a mesa, mas o Senado não possui regimentalmente esse colegiado.

Assim, ambas as câmaras dotam as lideranças partidárias de fortes prerrogativas individuais, o que reforça o papel dos partidos na coordenação da atividade dos legisladores. Mas apenas as lideranças partidárias da Câmara dos Deputados dispõem de poderes e prerrogativas coletivas. Para Araújo (2009, p. 91), "neste ponto, as lideranças do senado estão em sensível desvantagem em relação à câmara, devido à ausência de um colegiado de líderes com prerrogativas coletivas específicas, atinentes ao funcionamento parlamentar". Neste caso, a consulta aos líderes no Senado não é formal, mas depende da iniciativa do presidente da casa, que, consequentemente, tem maior capacidade discricionária na formulação da agenda legislativa que seu congênere na câmara dos deputados. Ainda sobre as lideranças, cabe destacar que mesmo não dotando os líderes de um espaço coletivo formal, o regimento do senado, assim como o da câmara dos deputados, dota os líderes individualmente de instrumentos que reforçam o seu potencial de coordenação. Em suma,

> Por força regimental, as lideranças são pontos nodais a partir dos quais os partidos controlam o processo legislativo no senado e a interação dela com as demais arenas decisórias do sistema político. Ao contrário das regras eleitorais, que incitam o individualismo, a análise da organização parlamentar sugere que o RISF, como o RICD, tem efeito agregador e centrípeto, pois facilita, tanto quanto exige, a formação de autoridades individuais ou colegiadas com efetiva capacidade de coordenar a ação dos legisladores (Araújo, 2009, p. 92)

Os regulamentos que norteiam o funcionamento das casas legislativas do México também dotam os líderes partidários de instrumentos para coordenar a atuação das bancadas. Ao contrário do Brasil, as casas legislativas do México não permitem a formação de blocos, ou seja, as lideranças são dos partidos políticos. Ao não permitirem a formação de blocos partidários dentro do legislativo, tanto a câmara dos deputados quanto o senado, consideram "legisladores independentes" os membros que se elegerem por partidos que não alcancem o mínimo de membros para constituir lideranças – cinco membros. Cabe destacar que as regras que norteiam a formação e as atribuições das bancadas partidárias e seus

líderes, assim como suas atribuições, são iguais em ambas as casas, como se pode notar no quadro 5.7.

No que tange à formação de um colegiado de líderes, ambas as câmaras legislativas do México possuem a figura da junta de coordenação política, que congrega os líderes partidários e tem forte papel na estruturação da atividade legislativa, decidindo, inclusive, sobre a agenda junto com a mesa diretora.

Outro poder relevante dessa junta é a indicação da composição das comissões. Como dito anteriormente é a proposta da junta de coordenação política que é aprovada pelo plenário e, ao fazer essa proposta, cabe aos líderes indicar os presidentes das comissões. Fora isso, é também prerrogativa dos líderes partidários alterar os membros das comissões que pertencem ao seu partido, podendo isso ocorrer a qualquer momento, inclusive com os presidentes das comissões.

Assim, também no México, os regulamentos que tratam da organização do processo legislativo reforçam o papel dos partidos políticos como centrais na condução desse processo. Somado a um histórico de alta disciplina partidária e a um sistema eleitoral misto, pode-se afirmar que os partidos políticos mexicanos são os elementos centrais na condução política do país. Além disso, a proibição da reeleição no México acaba por aumentar a dependência dos legisladores aos partidos, uma vez que os primeiros dependem deles para se manter na vida política. Em suma, as atribuições regimentais oferecidas aos líderes partidários em ambas as casas legislativas reforçam o papel central dos partidos no sistema político do México, papel esse que já era forte ao se levar em consideração os elementos externos à organização do legislativo.

Como se pode notar no quadro 5.8, na Argentina as duas câmaras permitem a formação de blocos partidários e não existem muitos bloqueios regimentais para sua criação. Apesar de ambas as casas aplicarem um mínimo de membros para a formação de blocos, esse número é baixo: apenas dois senadores ou três deputados. Todavia, esses números mínimos só valem para os blocos partidários formados já no interior da legislatura. Se o partido ou aliança eleitoral tiver existência prévia, é considerado bloco e possui liderança automaticamente. Assim, o regimento de ambas as casas não incentiva a construção de coligações partidárias dentro das casas. Devido à fragmentação na

representação parlamentar ocorrida após a crise do início dos anos 2000, o colegiado de líderes dessas casas se tornou muito grande. Atualmente (2013), no Senado argentino existem 22 blocos partidários reconhecidos, sendo que desses, apenas dois tem mais que dois membros (PJ-Frente para La Victoria, com 32 e UCR, com 14). Dos outros 20 blocos, 14 são formados por um único membro e 6 por dois; já na câmara dos deputados são encontrados 35 blocos, sendo que o maior é o PJ-Frente para La Victoria, com 111 membros, o bloco formado pela UCR, U.DE.SO. Salta e FTE. CÍV. Y SOC. De Catamarca ocupa a segunda posição com 40 deputados, apenas outros três blocos possuem 10 ou mais membros e 20 blocos possuem 1 ou 2 membros.

Como se pode notar, há grande fragmentação de blocos parlamentares e lideranças em ambas as casas legislativas. Cabe notar que mais da metade dos blocos presentes na câmara dos deputados possuem menos que três membros e, com exceção dos dois maiores partidos, todos os blocos do Senado estão nessa condição. Assim, os regimentos internos de ambas as casas dispõem de uma gama de poderes e influência para os blocos e suas lideranças, mas, ao não estabelecer limites para a sua formação, acaba por possibilitar uma grande difusão desses blocos.

Os poderes que os regimentos internos atribuem aos líderes de blocos, em especial de forma colegiada, permite afirmar que eles são elementos centrais no controle da agenda legislativa, em conjunto com o presidente da casa. No senado, os líderes formam, junto com o presidente da casa, o plenário de trabalho legislativo, que tem por função 1) preparar planos de trabalho legislativo, 2) projetar a ordem do dia, 3) informar-se do estado dos assuntos nas comissões, 4) promover medidas práticas para a agilização dos debates, 5) propor medidas para melhorar o funcionamento do corpo legislativo. Cabe notar que, em relação à ordem do dia, se não houver acordo no plenário de trabalho legislativo, o presidente ou qualquer senador pode formular uma proposta, e as propostas feitas dessa forma serão votadas no plenário. Esse colegiado deve se reunir semanalmente Na câmara dos deputados é formada a comissão de trabalho parlamentar, composta pelos líderes, presidente e vice-presidentes da casa, tendo basicamente as mesmas funções que o plenário de trabalho legislativo do Senado.

Assim, os colégios de líderes das casas legislativas da Argentina exercem papel central na construção da agenda legislativa, junto com o presidente, sendo constantes e estatutárias as reuniões desse colegiado. Entretanto, devido às poucas barreiras para a criação de blocos, o número de membros desse colegiado é alto e ele não interfere diretamente na constituição do sistema de comissões. Em suma, pode-se notar incentivos para um comportamento partidário nas casas legislativas da Argentina, mas eles são mais fracos que os apresentados no México e Brasil.

Por fim, o último elemento a ser tratado é a mesa diretora e suas funções, tanto as colegiadas, quanto a de seu presidente. Cabe destacar que as mesas diretoras têm importantes funções na direção administrativa das casas legislativas, seja enquanto colegiado, seja na figura do presidente da mesa. Somado a esse papel, as mesas diretoras gozam também de importante papel nos trabalhos legislativos.

No Brasil, a mesa diretora de ambas as casas exerce importante papel, sendo a instância decisória que exerce controle sobre dois elementos da agenda legislativa, a dizer: o ritmo e o conteúdo. Somado a isso, "para chegar ao plenário, as demandas necessariamente passam pela Mesa ou pelo seu presidente" (Araújo, 2009, p.93). Como se pode ver no quadro 5.9, há diversas semelhanças entre as mesas diretoras das duas casas: o número de membros, a duração dos mandatos, as responsabilidades administrativas. Todavia, o regimento da câmara dos deputados reforça o papel de colegiado da mesa, enquanto que o do Senado dispõe de maiores prerrogativas para o seu presidente, isto é, ambas as mesas diretoras têm importantes poderes para conduzir o trabalho legislativo. No Senado esses poderes se concentram no presidente, tornando-o um posto central no processo legislativo dessa casa, enquanto que na câmara esses poderes são distribuídos de forma a tornar o colegiado que é a mesa central na condução do trabalho legislativo, não apenas seu presidente. Assim, para Araújo (2009, p.94), "no que toca à produção legislativa, a maior parte das prerrogativas de direção no Senado é voltada seletivamente aos membros de Mesa, sendo que as funções mais importantes se concentram no seu presidente".

Quadro 5.9: Características e funções das mesas diretoras e seus presidentes: Brasil

	Senado	Câmara
Número de membros	Sete. Presidente, dois vice-presidentes e quatro Secretários	Sete. Presidente, dois vice-presidentes e quatro Secretários
Participação dos mesários em outro órgão legislativo	Os membros titulares, à exceção do presidente, podem participar de comissão permanente. Mas não podem participar de missões diplomáticas ou tomar posse de cargos no Executivo	Os membros titulares não podem ser líderes, nem membros de comissão permanente, especial ou de inquérito
Mandato	Dois anos, vedada a reeleição, para o mesmo cargo, na mesma legislatura	Dois anos, vedada a reeleição, para o mesmo cargo, na mesma legislatura
Funções da mesa ou comissão diretora	Zelar pela administração interna do Senado nos termos das atribuições fixadas no seu regimento administrativo Elaborar a redação final das proposições de iniciativa do Senado e das emendas a projetos da câmara dos deputados Apreciar requerimento de tramitação em conjunto de proposição regulando a mesma matéria e apreciar recurso contra decisão do presidente (sobre tramitação conjunta) Requerer urgência (maioria simples) Receber emendas, quando projetos são apreciados em plenário	Dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos da câmara Fixar, ouvido o colégio de líderes, o número de deputados por partido ou bloco parlamentar em cada comissão permanente (no senado, essa função é exclusiva das lideranças) Elaborar, ouvido o colégio de lideres e os presidentes de comissões permanentes, projeto de Regulamento interno das comissões, que, aprovado pelo plenário, será parte integrante do regimento Requerer urgência (dois terços) Receber emendas, quando os projetos são apreciados em Plenário
Prerrogativas do presidente	Decidir para qual comissão a matéria será encaminhada ou determinar a apreciação conjunta Incluir matérias na Ordem do Dia, a seu juízo, segundo a antiguidade e importância dos projetos Impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à constituição ou ao regimento Decidir, ouvidas as lideranças, sobre matérias que devam ser objeto de apreciação terminativa nas comissões (quando não se tratar de proposições de senadores) Declarar prejudicalidade das matérias Orientar discussões e, quando achar conveniente, dividir proposições para fins de votação Dar voto de Minerva, nas votações ostensivas Nomear relator em plenário Despachar os requerimentos para a retirada de matéria ou inclusão em ordem do dia Deliberar *ad referendum* da mesa, nos termos regimentais Convocar e presidir as sessões do Senado e as sessões conjuntas do Congresso Convocar sessão extraordinária, a seu juízo e ouvidas as lideranças partidárias, quando as circunstancias o recomendar ou quando haja necessidade de deliberação urgente	Distribuir as matérias às comissões Organizar a agenda mensal, ouvido o Colégio de líderes Designar a Ordem do dia das sessões, na conformidade com a agenda mensal Determinar o (des)arquivamento das matérias, nos termos regimentais Recusar proposições contrárias à Constituição e ao regimento Submeter a deliberação a matéria a isso destinada, e estabelecer o ponto da questão que será objeto da votação Dar voto de minerva, nas votações ostensivas Convocar e reunir , periodicamente, sob sua presidência, os líderes e os presidentes das comissões permanentes para avaliar os trabalhos da casa, examinar as matérias em trâmite e adotar providências necessárias ao bom andamento das atividades legislativas e administrativas Deliberar *ad referendum* da mesa, nos termos regimentais Convocar sessões da Câmara Convocar, de ofício, por proposta do colégio de líderes ou requerimento de pelo menos um décimo dos deputados, de sessões extraordinárias, exclusivamente destinadas à discussão e votação das matérias constantes do ato de convocação
Restrições ao presidente	Deixa a cadeira presidencial sempre que, como senador, quiser participar ativamente dos trabalhos da sessão Tem apenas voto de minerva em votações, mas sua presença é contada para efeito de quorum. Em escrutínio secreto, pode votar como qualquer senador	Não poderá, senão na qualidade de membro da mesa, oferecer proposição, nem votar, em plenário, exceto em votação secreta, ou aberta, quando empatada Para participar de qualquer discussão, transmitirá a presidência ao seu substituto, e só reassumirá após o fim do debate da matéria que se propôs discutir

Fonte: Araújo (2009, p.95)

Quadro 5.10: Características e funções das mesas diretoras e seus presidentes: México

	Senado	Câmara
Número de membros	Oito. Presidente, 3 vice-presidentes e 4 secretários	Variável. 1 Presidente, três vice-presidentes e 1 secretário por grupo parlamentar
Participação dos mesários em outro órgão legislativo	Presidente e vice-presidentes não podem fazer parte das comissões	Presidente e vice-presidentes não podem fazer parte das comissões
Mandato	Um ano, podendo ser reeleito	Um ano, podendo ser reeleito
Funções da mesa ou comissão diretora	Formular e cumprir a ordem do dia Designar os recursos humanos, materiais e financeiros, assim como o local que correspondem aos grupos parlamentares Elaborar e propor ao plenário os ordenamentos que regulem a organização das secretarias gerais, a tesouraria e o serviço civil de carreira Organizar e supervisionar as funções a cargo da tesouraria, secretarias gerais e serviço civil de carreira Integrar o conselho diretivo da Gaceta del Senado Conhecer as faltas administrativas e de disciplina parlamentar em que incorram os Senadores e participar, se for o caso, com os grupos parlamentares e em conformidade com o plenário, na aplicação das sanções correspondentes	Conduzir as sessões da câmara Formular e cumprir a ordem do dia Determinar durante as sessões as formas a que podem adaptar-se os debates, discussões e deliberações, levando em consideração as propostas dos grupos parlamentares Cuidar para que os pareceres, propostas, moções comunicados e demais escritos, cumpram com as normas que regulam sua formulação e apresentação Expedir a convocatória aprovada pelo plenário a proposta da Junta de coordenação política para a designação do Conselheiro presidente, dos conselheiros eleitorais e do controlador geral do Instituto Federal Eleitoral
Prerrogativas do presidente	Presidir os debates e votações em plenário Garantir os direitos dos senadores e dos grupos parlamentares Convocar as sessões do plenário e da mesa Assegurar que os pareceres, acordos parlamentares, moções, comunicados e demais escritos, cumpram com as normas que regulam sua formulação e tempos de apresentação Declarar a existência de quorum ou sua falta Conduzir a relação com a Câmara dos deputados e outros órgãos e poderes de Estado Apresentar, para a aprovação em plenário, o projeto de orçamento anual da casa Expedir a nomeação ou o ofício de remoção dos servidores públicos do Senado	Presidir as sessões do Congresso Geral, da câmara dos deputados e da Comissão Permanente Conceder o uso da palavra, conduzir os debates, discussões e deliberações; ordenar se procede as votações e formular declaratória correspondente Fixar, junto com um Secretário e com o presidente e um secretário da câmara de senadores , as leis e decretos que sejam expedidos pelo Congresso Geral Firmar os acordos da mesa diretiva, junto com o Secretário geral Ordenar o auxilio da força pública nos casos que resultem necessário Requerer aos deputados que não comparecem as sessões que o façam e comunicar ao plenário as medidas ou sanções, se for o caso
Restrições ao presidente	Nada consta	Nada consta

Fonte: RCD, RSF e LOC do México.

Quadro 5.11: Características e funções das mesas diretoras e seus presidentes: Argentina

	Senado	Câmara
Número de membros	Sete. Um presidente (vice-presidente da república), 1 presidente provisional, 3 vice-presidentes e 2 secretários	Sete. Um Presidente, 3 vice-presidentes, 3 secretários
Participação dos mesários em outro órgão legislativo	Sim, com exceção dos membros externos à casa	Os vice-presidentes podem participar de comissões
Mandato	1 ano	1 ano
Funções da mesa ou comissão diretora	Funções administrativas e de condução dos trabalhos da casa. Entretanto, os estatutos definem os membros responsáveis por cada função, deixando pouco espaço para a atuação colegiada	Funções administrativas e de condução dos trabalhos da casa. Entretanto, os estatutos definem os membros responsáveis por cada função, deixando pouco espaço para a atuação colegiada
Prerrogativas do presidente	Abrir as sessões e convocar os Senadores, decidir sobre os assuntos enviados Manter a ordem na casa Propor as votações e proclamar seus resultados Apresentar para a aprovação da câmara o orçamento da mesma Nomear os empregados e removê-los Voto de desempate	Abrir as sessões e convocar os deputados, decidir sobre os assuntos enviados Dirigir a discussão Chamar os deputados à questão de ordem Propor as votações e proclamar seus resultados Preparar a ordem do dia , em caso de omissão da comissão de trabalho legislativo Receber e abrir as comunicações dirigidas à câmara Apresentar o orçamento da casa para aprovação da mesma Nomear os empregados da casa e destituí-los Fazer cumprir o regimento Voto de desempate
Restrições ao presidente	Não discute nem opina sobre o assunto que se delibera Só vota em caso de empate Quando a mesa é presidida por um senador, ele vota e mantém o voto de Minerva Quando a mesa for presidida por um Senador, ele deverá ceder lugar para o substituto se quiser participar dos debates, não voltando a ocupar a presidência até que a questão seja votada	O presidente não poderá dar opinião desde sua cadeira sobre o assunto em discussão, só poderá fazê-lo se ceder o lugar para seu substituto.

Fonte: RHCDN e RCSN

Assim, o RICD do Brasil, reforça o compartilhamento de poder, tanto entre os membros da mesa quanto entre ela e os outros órgãos que compõem a câmara dos deputados – em especial o colégio de líderes, que regimentalmente deve ser ouvido em

diversas ocasiões pela mesa e pelo presidente da casa, enquanto que o RISF dá maior espaço de atuação para o presidente da casa. Posto isso, pode-se afirmar que a autonomia formal do presidente do senado, expressa no regimento, "o torna um ator central nas negociações bicamerais e um definidor de uma agenda praticamente indispensável ao sucesso do governo" (Araújo, 2009, p. 97).

No México, as mesas diretoras também gozam de ampla gama de poderes administrativos e legislativos, o que as torna fundamental na condução dos trabalhos das casas legislativas. Cabe a elas formular e cumprir a ordem do dia, conduzir as sessões das câmaras e ampla participação na direção administrativa da casa. Somado a isso, os presidentes das mesas também contam com considerável gama de poderes legislativos e administrativos. Ocorre que, diferente do Brasil, as prerrogativas das mesas e de seus presidentes não diferem muito entre as casas, o que permite concluir que em ambas as câmaras a mesa diretora e seu presidente tem forte papel na condução das trabalhos da casa, também tendo condições de controlar o ritmo e conteúdo da agenda legislativa.

Cabe deter-se em alguns pontos do quadro 5.10. Primeiro no número de membros da mesas de cada casa: enquanto que no senado são oito membros, na câmara dos deputados esse número varia de acordo com a fragmentação da representação partidária, uma vez que, além do presidente e três vices, cada grupo parlamentar possui um secretário na mesa. Isso torna o papel da representação partidária ainda mais forte nessa câmara, uma vez que contam com uma representação dos grupos partidário na própria mesa diretora da casa, além do próprio colégio de líderes. Também cabe notar que apenas o presidente e os vices não podem participar de nenhuma comissão, isto é, a ocupação desses cargos é exclusiva. O mesmo acontece na câmara dos deputados do Brasil, mas não no senado desse país.

Em suma, no que tange ao controle da agenda legislativa das câmaras do congresso nacional mexicano, as mesas diretoras ocupam importante papel na definição do ritmo e conteúdo dessa agenda, tornando-se importantes elementos na organização do trabalho legislativo.

Na Argentina, um primeiro ponto a ser destacado é a presença de membros externos à casa na mesa diretora. Dos sete membros que compõem a mesa diretora no Senado três

não são Senadores: o Presidente da câmara alta é o vice-presidente da República e os dois secretários são eleitos pela maioria da câmara, mas não podem ser Senadores, isto é, os secretários e o presidente da casa, não compõem o corpo de Senadores. Na câmara dos deputados também há três membros da mesa que não são legisladores. Nesse caso, são os três secretários, que são escolhidos da seguinte forma: 2 são escolhidos pelo setor político com maior quantidade de cadeiras na casa e 1 para o segundo maior setor, ambos de fora do quadro de deputados.

As mesas das câmaras legislativas argentinas parecem gozar de grande número de atribuições legislativas, mas seus regimentos não definem poderes coletivos para ela, e sim as atribuições de cada membro da mesa. Sendo assim, a capacidade coletiva de coordenação dos trabalhos legislativos dessas mesas se encontram prejudicadas. Sobre as atribuições dos presidentes, cabe notar que por não ser um Senador, o presidente "natural" do Senado não tem atribuições legislativas fortes, ficando com boa dose de poderes administrativos. Cabe lembrar que esse presidente participa do plenário de trabalho legislativo – o coletivo que reúne os líderes partidários e o presidente da casa para a decisão sobre a agenda legislativa – e é nesse colegiado que está sua participação na condução do processo legislativo; em outras palavras, a capacidade de intervir no processo legislativo do presidente do Senado repousa em um colegiado, reduzindo a capacidade discricionária de atuação dele. Fora isso, o presidente só vota em caso de empate. Caso a presidência do Senado seja ocupada por um Senador – o substituto do presidente da casa (vice-presidente da República) é o presidente provisional (este sim, um senador eleito) – esse poderá votar e debater os projetos, desde que saia da presidência. Na câmara dos deputados, o presidente da mesa conta com um pouco mais de atribuições, uma vez que ele é deputado eleito, mas sua maior atribuição referente ao controle da agenda legislativa também se encontra em sua participação em um colegiado com os líderes – a comissão de trabalho legislativo. Assim como seu congênere no Senado, há baixa capacidade discricionária na presidência da casa, sendo que sua intervenção no processo legislativo se dá a partir de um colegiado. Fora isso, os presidentes de ambas as câmaras não podem participar de comissões, mas os outros membros da mesa que componham o quadro de legisladores estão liberados para fazê-los – vice-presidentes e, no senado, o presidente provisional.

Em suma, a centralização do controle da agenda legislativa nas casas do congresso nacional da Argentina não se encontra na mesa diretora, mas sim na comissão e plenário de trabalho legislativo. Então, o efeito centralizador dessas câmaras está no colegiado que congrega os líderes dos blocos e o presidente das casas legislativas. Cabe destacar que esse colegiado é chefiado pelo presidente da casa, o que o torna importante na condução e formulação da atividade legislativa. Assim, apesar de ser mais fracos que no México e Brasil, há nas câmaras argentinas elementos que reforçam o papel dos partidos, uma vez que as lideranças dos blocos é que definem a agenda e ritmo legislativo, em conjunto com o presidente da casa.

Ainda sobre a organização institucional das casas legislativas do Brasil, México e Argentina, cabe tratar da questão territorial. Como dito no capítulo 2, os três países dotam a representação de suas câmaras altas de forte caráter territorial. Entretanto, em nenhum dos três estatutos há menção a algum tipo de colegiado de corte regional ou mesmo de algum órgão com a função de agregar as bancadas regionais. Sendo assim, o caráter territorial dessa casa fica prejudicado, uma vez que o principal elemento de coordenação no interior dessas casas são os partidos políticos e suas lideranças. Em suma, ao se olhar a organização das casas legislativas, nota-se que elas privilegiam um eixo partidário, não se referindo a nenhum tipo de organização territorial em seus regimentos e normas que regulam o trabalho legislativo.

Nessa seção, apresentamos a organização das casas legislativas a partir dos seus regimentos. Ao fazer isso nota-se que a coordenação dos trabalhos possuem, em menor ou maior grau, um caráter partidário. Essa organização terá impacto sobre o comportamento dos parlamentares: é esperado que a dimensão partidária tenha maior peso na definição dos votos dos parlamentares. Todavia, para comprovar essa relação, é necessária uma análise das votações nominais, o que não foi possível nessa pesquisa, uma vez que não se obteve os dados sobre essas votações para a Argentina, o que impossibilitou a comparação entre os casos. Por esse motivo, essa seção se limita a apenas apontar o traço partidário da organização regimental dessas casas legislativas.

5.2 A produção legislativa bicameral

Nessa seção será apresentada a produção legislativa do México, Brasil e Argentina focando o papel exercido por cada uma das casas que compõem o congresso nacional desses países. Assim, serão analisados os dados referentes à iniciativa e aprovação de projetos de lei iniciados pelas câmaras dos deputados e senados desses países e a participação de cada uma delas nesses processos. Esses dados completam a análise da produção legislativa feita no capítulo anterior – onde foi tratada a participação do Executivo. Para realizar essa análise, primeiro se tratará dos sistemas bicamerais de cada país, isto é, se analisará a atuação da câmara e o senado de cada país nesse processo de iniciativa e aprovação de leis. Em seguida será apresentada uma análise comparativa dos senados desses três países.

Cabe destacar que a participação dessas câmaras não se limita a esses dois elementos – apresentação e participação no montante de leis aprovadas –, pois os membros de ambas as casas também tem a prerrogativa de emendar e vetar os projetos de lei, tanto os com origem em sua casa quanto os originados em outros ramos do Estado, participação na nomeação de membros do Executivo e Judiciário e outras atividades de controle e fiscalização política. Entretanto, a iniciativa e a aprovação de projetos de lei é um elemento central da atividade legislativa e, por esse motivo, os dados aqui apresentados se referem a esse elemento, em outras palavras, apesar de não ser a única área de participação das casas legislativas, a iniciativa de projetos de lei e sua capacidade de fazê-los aprovados é um importante indicador da capacidade legislativa das câmaras que compõem os Congressos Nacionais.

5.2.1 A produção legislativa bicameral no México

Como apontado nos capítulos anteriores, o sistema político mexicano passou por profundas modificações nas últimas décadas saindo de um sistema de partido hegemônico para um sistema de pluralismo moderado, onde três principais partidos competem pelos principais cargos eletivos do país, além da existência de outros partidos emergentes. Apesar

de essa seção tratar apenas da produção legislativa oriunda do congresso cabe destacar a mudança ocorrida a partir de 1997. Como foi mostrado no capítulo anterior, antes desse período legislativo, a produção legislativa no México era dominada pelo Executivo, uma vez que esse poder apresentava a grande maioria dos projetos e tinha uma forte taxa de sucesso, ficando o Legislativo como um ator coadjuvante nesse processo. A partir da LVII legislatura (1997-2000), esse quadro muda: o executivo passa a ser responsável por apenas 7,4% dos projetos iniciados, chegando a 1% dos projetos na LXI (2009-2012), o mesmo ocorrendo com sua participação no que tange aos projetos aprovados, onde esse poder, que antes de 1997 era responsável por iniciar mais de 80% dos projetos aprovados, vê sua participação cair para 26,1% já entre 1997-2000, chegando a 11,9% entre 2009-2012 (Nacif, 2006, 2006a; Casar, 2008, Rubiatti, 2013). Assim, o que se percebe após a instauração de governos divididos no México é a diminuição do papel legislativo do Executivo, ficando o Congresso como o principal responsável por iniciar projetos de lei nesse país.

Os dados analisados nesse trabalho se referem aos dois últimos períodos legislativos onde o partido do presidente (PRI) possuía maioria absoluta das cadeiras (LV e LVI, 1991-1994 e 1994-1997, respectivamente), e as legislaturas dos governos divididos até 2012. Serão analisados os dados referentes aos projetos iniciados e aos aprovados nesse período. Com esses dados se poderá avaliar o papel desempenhado pelo Senado no processo legislativo no México.

Um primeiro elemento a se destacar é o número de projetos iniciados por cada casa legislativa. Como se pode ver na tabela 5.1, o número de projetos de lei iniciados sofre um crescimento vertiginoso após o ano de 1997. Se antes da LVII legislatura foram apresentados pelo legislativo 122 e 212 projetos, já entre 1997-2000 esse número salta para 667 e continua crescendo até 2009-2012 onde atinge a marca de 5173 projetos.

Apesar de o crescimento ser significativo em ambas as casas, para o objetivo desse trabalho, cabe destacar o que ocorre no Senado. Um primeiro elemento a se apontar da tabela acima é que a participação do Senado na apresentação de leis, que foi muito pequena entre 1991-1994 – apenas 5 projetos iniciados pelos senadores – já sofre um grande crescimento já no período legislativo seguinte (LVI, 1994-1997), antes mesmo da início dos

governos divididos. Esse fato pode ser explicado por dois motivos interligados: o primeiro se refere ao aumento no número de membros do Senado ocorrido nessa legislatura, que cresceu de 64 para 128, isso é, o número de senadores dobra em relação ao período legislativo anterior; o segundo motivo foi a mudança na composição partidária dessa casa legislativa. O aumento no número das cadeiras teve impacto na composição partidária do Senado, isto é, aumentou-se o espaço ocupado pelos partidos de oposição dentro dessa casa legislativa – na legislatura anterior esse partido controlava 95,3% das cadeiras, enquanto que na 56ª esse número cai para 74,2.

Tabela 5.1: Projetos Iniciados pelos Legisladores, número totais: México

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Deputados	117	165	572	1059	2773	2732	3624
Senadores	5	47	95	400	710	1401	1549

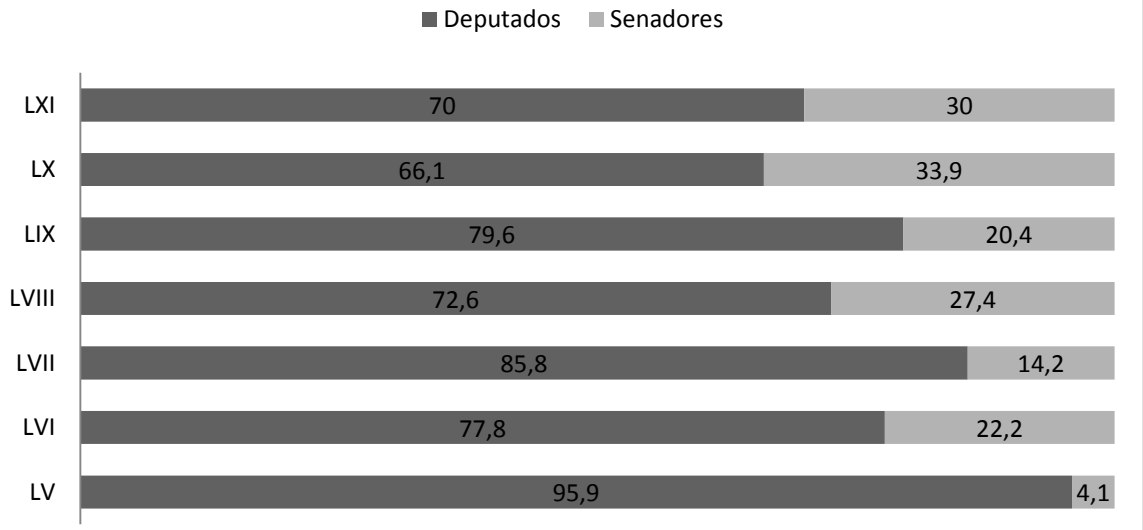
Fonte: Elaborado a partir de Nacif (2006, 2006a), Sistema de Información Legislativa http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia

Outro ponto a se destacar nessa tabela é a diferença no crescimento de proposições legislativas do Senado entre as LVII e LVIII legislatura. Como dito anteriormente, a LVII legislatura marca o início dos governos divididos no México, uma vez que é a partir dela que o partido do presidente não mais possui a maioria das cadeiras na câmara dos deputados. Entretanto, as eleições de 1997 só renovaram a câmara dos deputados. O Senado só foi renovado em 2000, uma vez que esse se renova a cada seis anos. Por esse motivo o crescimento mais significativo no que tange as iniciativas dos senadores ocorre na LVIII legislatura (2000-2003), uma vez que foi nessa legislatura que o Senado passou a não ter nenhum partido com mais de 50% das cadeiras da casa.

Na tabela 5.1 pode-se notar o grande crescimento nas proposições de ambas as casas legislativas no período pós 1997, já o gráfico 5.1 mostra a participação de cada uma das câmaras que formam o Congresso Nacional do México. Nota-se que a Câmara dos Deputados é a grande responsável por iniciar os projetos de lei oriundos do legislativo, ficando o Senado com o percentual de 20 a 30% na maior parte do período. Importante destacar o crescimento da participação do Senado na apresentação de leis: se entre 1991-1994 esse poder apresentou apenas 4,1% dos projetos de lei com origem no legislativo, essa

participação chega a 33,9% entre 2006-2009 (LX legislatura). Assim, o que se percebe é o aumento da participação do Senado frente à câmara dos deputados, mesmo esta sendo a maior responsável por iniciar projetos de lei.

Gráfico 5.1: Participação da câmara e do Senado na apresentação de projetos de lei: México



Fonte: Elaborado a partir de Nacif (2006, 2006a), Sistema de Información Legislativa http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia

Entretanto, considerar apenas essa participação pode ser enganoso, uma vez que os custos políticos para um legislador iniciar um projeto de lei são baixos e há uma grande diferença no número de membros de cada câmara: enquanto a câmara dos deputados é formada por 500 membros, o senado tem um tamanho mais reduzido, 128[106]. Sendo assim, torna-se importante mostrar as médias de projetos apresentados por membro de cada casa legislativa. A tabela 5.2 apresenta essas médias.

[106] Apenas no primeiro período analisado esse número é diferente para o Senado, 64

Tabela 5.2: Média de projetos apresentados por membro de cada casa: México

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Deputados	0,23	0,33	1,14	2,12	5,55	5,46	7,25
Senadores	0,08	0,38	0,76	3,12	5,54	10,95	12,10

Fonte: elaborado a partir da tabela 5.1

Um primeiro elemento a se destacar na tabela acima são os baixos valores apresentados no período anterior aos governos divididos: em ambas as câmaras esse número é inferior a 1 nas duas últimas legislaturas antes dos governos divididos. Na câmara dos deputados já em 1997-2000 essa média atinge 1,14 e contínua crescendo[107] até o final do período analisado, quando atinge 7,25. Já no Senado o período legislativo iniciado em 1997 não foi tão significativo, devido a não renovação de seus membros nesse ano, mas no período de 2000-2003 nota-se uma grande mudança no que tange à produção legislativa dessa casa.

A partir de 2000, a média de projetos apresentados pelos senadores mexicanos supera 1: indo de 3,12 já entre 2000-2003 e chegando a 12,10 entre 2009-2012. A diferença entre as médias pós 2000 e as anteriores é gritante, uma vez que antes de 2000, ano em que essa casa não possuía mais nenhum partido com mais de 50% de suas cadeiras, essa média era inferior a 1, chegando aos risíveis 0,08 entre 1991-1994.

Assim, as médias apresentadas pela câmara dos deputados e pelo senado do México indicam que a predominância da câmara baixa na iniciativa de projetos de lei está mais relacionada com o número de membros presentes nessa câmara, isto é, por ter um maior número de membros é que a câmara dos deputados apresenta um maior número de propostas e não por essa câmara ter um caráter mais propositivo que o senado, já que se levarmos em conta as médias apresentadas por cada câmara, temos que a da câmara alta é superior.

Apesar de ser um importante indicador, a análise dos projetos iniciados pelos legislativos é insuficiente para se medir o papel desempenhado por cada câmara no processo legislativo. Como foi dito anteriormente, iniciar um projeto de lei possui baixos

[107] Há uma pequena queda entre a LIX e LX legislatura – de 5,55 para 5,46 – que é logo revertida na legislatura seguinte.

custos políticos para os membros do legislativo. Sendo assim, muitas vezes as propostas feitas cumprem mais um papel de "marcar posição" ou mostrar alternativas de políticas ou mesmo de "mostrar serviço" para a opinião pública, isto é, muitos dos projetos apresentados pelos legisladores não têm por principal objetivo serem aprovados. Além disso, para se aprovar um projeto se enfrenta maiores obstáculos do que para iniciá-los. Por esse motivo, se analisará a partir de agora os dados referentes ao número de projetos com origem no legislativo aprovados no México.

Devido ao que foi brevemente exposto no parágrafo acima, o número de projetos aprovados é muito inferior ao número dos iniciados: enquanto que o número de projetos iniciados ficou entre 122 e 5173, o número de projetos aprovados ficou entre 24 e 555. No total, no período que vai de 1991 até 2012, foram apresentados 15249 projetos oriundos do legislativo, e foram aprovados 1824[108]. Como se pode ver a diferença entre esses dois números é alta, o que reforça a ideia antes exposta de que os custos para se apresentar um projeto são baixos, enquanto que aprová-los apresenta maiores dificuldades.

Tabela 5.3: Leis aprovadas por Origem, números totais: México

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Deputados	26	24	116	240	372	333	195
Senadores	3	0	19	85	96	222	92

Fonte: Elaborado a partir de Nacif (2006, 2006a), Sistema de Información Legislativa http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia

Novamente, o crescimento quantitativo de leis com origem no Congresso é alto após 1997. Nas LV e LVI legislaturas a Câmara dos Deputados teve aprovado só 26 e 24 dos seus projetos de lei, quadro que muda a partir de 1997-2000, quando esse número ultrapassa 100 projetos de leis aprovados, chegando a marca de 372 na LIX. Após esse pico, o número de projetos volta a cair nas duas últimas legislaturas: 333 e 195, na LX e LXI respectivamente. Para o Senado esse crescimento é ainda mais impressionante: se antes dos governos divididos essa casa legislativa foi responsável por iniciar apenas 3

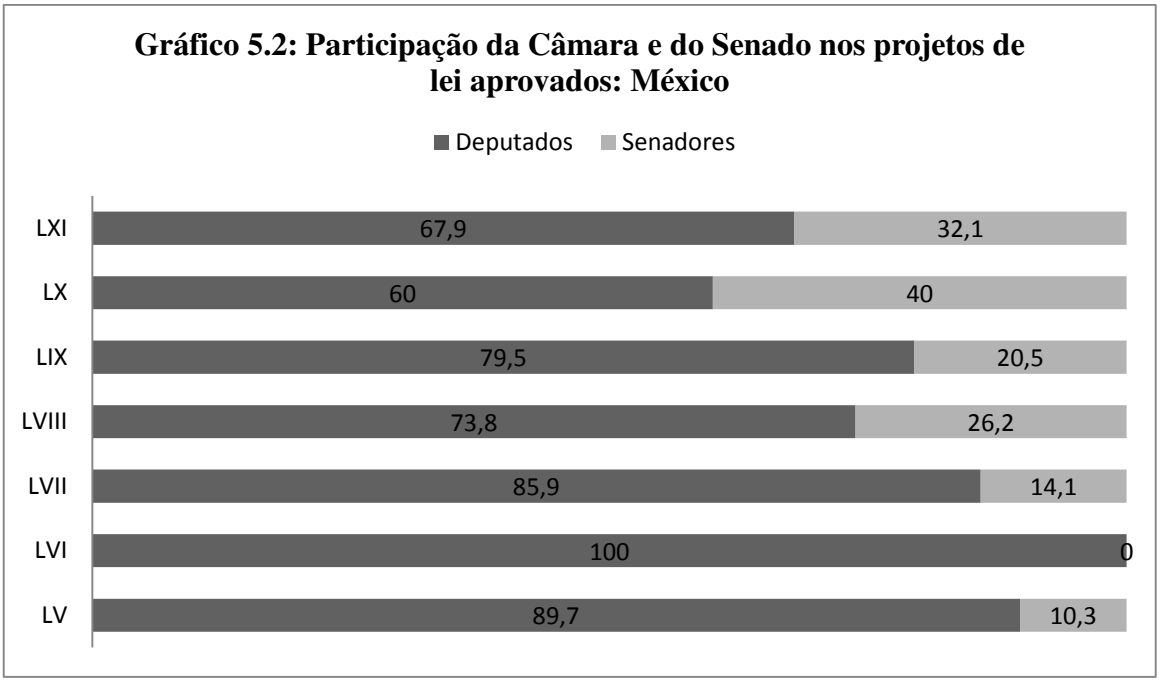
[108] Desses totais, a câmara dos deputados foi responsável por apresentar 11042 projetos e aprovar 1306; enquanto que o senado foi responsável por 4207 dos projetos apresentados e 517 dos aprovados. Esses dados se referem aos projetos apresentados e aprovados numa mesma legislatura.

projetos aprovados, já na LVII legislatura – quando o PRI ainda possuía maioria absoluta das cadeiras nessa casa – esse número salta para 19. Todavia, o grande salto quantitativo na produção legislativa se dá após 2000 – quando houve a renovação do corpo legislativo dessa casa e nenhum partido conseguiu controlar a maioria absoluta das cadeiras. Nessa legislatura, o número de projetos aprovados iniciados por Senadores subiu para 85, chegando a 222 entre 2006-2009 e, seguindo o que ocorre na câmara dos deputados, caindo para 92 no final do período analisado.

Assim, percebe-se com esses dados o crescimento vertiginoso das propostas do legislativo que são aprovadas. Soma-se a isso a constante queda na participação do Executivo e se forma um quadro onde o Legislativo é o grande responsável por iniciar os projetos que se tornam leis, isto é, o Congresso se torna o principal agente legislativo. Outro ponto a se destacar é que, assim como afirmou Casar (2008), esses dados não corroboram a tese de que o início dos governos divididos levaria o México a uma crise de paralisia decisória, uma vez que não se formariam maiorias para se aprovar os projetos e os legisladores, e o Executivo, não teriam capacidade, nem incentivos, para negociar suas agendas. O que esses dados mostram é um crescimento no número de projetos aprovados, ou seja, quantitativamente não se pode afirmar que a paralisia decisória ocorreu.

Feitas essa considerações sobre o crescimento das propostas aprovadas oriundas do legislativo, cabe apontar a participação de cada uma das câmaras nesse montante. Como se pode notar no gráfico 5.2, os responsáveis por iniciar a maior parte dos projetos aprovados em todo o período foram os deputados: entre 1991 e 2000, eles foram responsáveis por mais de 80% dos projetos aprovados, sendo que entre 1994-1997, o Senado não teve nenhum projeto de sua autoria aprovado. A partir de 2000, a participação do Senado cresce, chegando a ser responsável por iniciar 40% dos projetos aprovados entre 2006-2009. Em suma, o crescimento da participação do Senado nesse montante é significativo, mas não chega a ameaçar fortemente a preponderância da câmara dos deputados, que sempre foi responsável por iniciar mais de 60% dos projetos de lei aprovados.

Gráfico 5.2: Participação da Câmara e do Senado nos projetos de lei aprovados: México



Fonte: Elaborado a partir de Nacif (2006, 2006a), Sistema de Información Legislativa http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia

Entretanto, mesmo mantendo essa preponderância, se compararmos a participação da câmara dos deputados durante a vigência de um sistema de partido hegemônico – LV e LVI legislaturas – como o que ocorre após a instauração de governos divididos, veremos uma queda considerável nesse papel predominante da câmara baixa. Especialmente após a formação do primeiro corpo legislativo sem partido com maioria absoluta das cadeiras na câmara alta – LVIII legislatura – se pode notar que essa participação da câmara dos deputados cai para a casa dos 70% e 60%, número inferior aos atingidos antes de 1997, quando essa câmara foi responsável por iniciar a quase totalidade de projetos aprovados.

Assim como o que foi dito para os projetos iniciados, o tamanho das câmaras tem impacto sobre o volume da produção legislativa de cada uma delas. Sendo assim, por ser o Senado uma câmara de menor tamanho – a câmara dos deputados é quase quatro vezes maior que o Senado –, se espera que o volume de sua produção seja numericamente inferior ao apresentado pela Câmara dos Deputados. Por esse motivo a tabela 5.4 apresenta as médias de projetos de lei aprovados por membro de cada câmara legislativa.

Tabela 5.4: Média de projetos aprovados por membro de cada casa: México

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Deputados	0,052	0,048	0,232	0,48	0,744	0,666	0,39
Senadores	0,046	0	0,148	0,664	0,75	1,734	0,718

Fonte: elaborado a partir da tabela 5.3

Como se pode notar, antes do início dos governos divididos a média de projetos de lei aprovados por membros de cada casa legislativa é muito baixa, não chegando 0,1 por período legislativo. Esse quadro muda já em 1997-2000, quando ambas as câmaras ultrapassam essa marca, sendo que a câmara dos deputados apresenta uma maior média. Entretanto, já no período legislativo posterior (LVIII) a média de projetos aprovados por membros da casa passa a ser superior no Senado, situação que se mantém em todo o período. Então, pode-se ver que, se levarmos em consideração o tamanho de cada casa, a participação dos senadores acaba por ser superior à dos deputados, isto é, a relação projetos aprovados/membros é superior na câmara alta. Esses dados reforçam o que antes foi dito: a preponderância da Câmara dos Deputados como iniciadora dos projetos de lei aprovados está mais relacionada com o tamanho de seu corpo legislativo do que a um suposto caráter mais pró-ativo dessa câmara.

Um último dado a ser analisado é a taxa de sucesso de cada uma das câmaras. Essa taxa é a relação de projetos aprovados com os projetos iniciados. Cabe destacar que a taxa de sucesso de deputados e senadores é mais baixa que a do Executivo em todo o período: antes de 1997, o Executivo tinha uma taxa de sucesso de 98,4% e 98,8% na câmara dos deputados e 100% no Senado, ou seja, a quase totalidade de seus projetos era aprovada. Após 1997, esse quadro se altera e o Executivo passa a enfrentar maiores dificuldades para aprovar seus projetos em ambas as casas legislativas: essa taxa varia entre 63,3 e 90,5% na câmara dos deputados e 58,3 e 85% no Senado. Mesmo com essa queda, pode-se notar que a taxa de sucesso do Executivo se mantém muito superior à alcançada pelas casas legislativas. Essa taxa de sucesso do Executivo nos governos divididos é de 76,7%, o que também demonstra que a tese de paralisia decisória, da falta de capacidade do Executivo de aprovar sua agenda e da formação de um bloco oposicionista no Congresso que bloquearia sistematicamente as iniciativas do Executivo, não se sustenta, uma vez que a taxa de

sucesso média do Executivo mexicano em nada se diferencia da alcançada por outros Executivos da América Latina, inclusive superando a taxa alcançada pelo Executivo brasileiro (média de 73,5% para o período de 1989-2009) e argentino (média de 60,4% para o período de 1999-2008).

Em suma, a taxa de sucesso atingida por deputados e senadores é bem inferior à do Executivo. Esse fato pode ser explicado pelo grande número de projetos apresentados pelos legisladores devido, como foi dito anteriormente, ao baixo custo político e as baixas barreiras existentes para se apresentar esses projetos. Entretanto, muitos desses projetos não têm por objetivo principal a sua aprovação. Assim, a taxa de sucesso dos legisladores em conjunto é mais baixa que a do Executivo, que goza de maiores instrumentos para antecipar os resultados de seus projetos iniciados.

Tabela 5.5: Taxa de êxito nos projetos dos legisladores: México

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Deputados	22,2	14,5	20,3	22,7	13,4	12,2	5,4
Senadores	60	0	20	21,2	13,5	15,8	5,9

Fonte: Elaborado a partir de Nacif (2006, 2006a), Sistema de Información Legislativa http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia

Feitas essas considerações, cabem alguns comentários sobre os dados presentes na tabela acima. Primeiro, a taxa de sucesso do Senado nas LV e LVI legislaturas são discrepantes em comparação com o resto. Como foi mostrado anteriormente, o Senado antes da formação dos governos divididos apresentava poucos projetos e também aprovava poucos. Entre 1991-1994, foram apresentados 5 projetos e aprovados 3. Devido a esse baixo número de iniciativas, a taxa de sucesso do Senado atinge o patamar de 60%. Já para o período legislativo posterior (1994-1997), nenhum projeto iniciado pelos senadores foi aprovado, o que leva sua taxa de sucesso a ser 0.

Com exceção desses dois períodos para o Senado, temos que ambas as casas legislativas que formam o Congresso mexicano apresentam taxas de êxito semelhantes, ficando entre 22 e 12% na maior parte do período. Além disso, a diferença entre essas taxas em cada uma das câmaras também é baixa: 0,3 para a LVII legislatura, 1,5, 0,1, 3,3 e 0,5

para as seguintes. O que nos leva ao segundo ponto a ser destacado nesses dados: ambas as câmaras tem uma taxa de sucesso muito semelhante em todo o período de governos divididos, ou seja, ambas gozam das mesmas possibilidades para aprovar seus projetos. Ainda sobre essa semelhança entre as duas câmaras, cabe notar que em três dos cinco períodos legislativos dos governos divididos, a taxa de sucesso do Senado é maior que a da câmara: LIX com uma diferença muito baixa de 0,1, LX com a maior diferença para o período, de 3,3 e LXI com 0,5.

Assim, a partir dos dados aqui apresentados, pode-se notar que o legislativo mexicano é o principal responsável pela produção legislativa nacional após a instauração dos governos divididos, a produção legislativa não indica nenhum traço de paralisia decisória e o Senado não ocupa uma posição secundária nessa produção.

5.2.2 A produção legislativa bicameral na Argentina

Antes de entrar nos dados sobre a produção do legislativo argentino, cabe relembrar que neste país, diferente do México, o Executivo e o Legislativo apresentam certo equilíbrio como poderes que iniciam os projetos de lei aprovados: na maioria dos anos pós 1983, o Executivo foi responsável por mais de 40% das leis aprovadas, sendo que em alguns anos – como em 1986, 1989, 1994, 2000, 2008 e 2010 – esse poder foi responsável por aprovar mais de 50% das leis aprovadas no país. Além disso, a taxa de êxito do Executivo argentino é alta: girando em torno de 70%. Assim, pode-se afirmar, no que tange aos dados quantitativos sobre a produção legislativa na Argentina, que não há predominância de nenhum dos dois poderes, mas sim um equilíbrio com pequena vantagem para o Legislativo.

Os dados que serão analisados nessa seção se referem as iniciativas apresentadas pelos legisladores entre 1999 e 2009 e sobre os projetos sancionados entre os anos de 1983 e 2012 que foram iniciados por deputados e senadores nacionais.

No que tange à apresentação de projetos, pode-se notar na tabela 5.6 o seu grande volume: em 11 anos, foram apresentados 29.085 projetos de iniciativa do legislativo, sendo que destes, 19.641 foram originados na Câmara dos Deputados e 9.444 no Senado, ou seja,

67,5% são propostas dos deputados e 32,5% por senadores. Outro ponto a se destacar no que tange ao número de iniciativas é o alto volume atingido por deputados e senadores argentinos se comparado com os dados apresentados anteriormente sobre o México. Cabe destacar que para o caso mexicano, os dados se referem aos períodos legislativos de 3 anos, enquanto que para a argentina esses dados estão apresentados por ano[109]. Assim vemos que entre 2006 e 2009, os deputados Mexicanos apresentaram 2.732 projetos, número que é superado pelos deputados argentinos só com os anos de 2006 e 2007: apenas nesses dois anos os deputados argentinos apresentaram 3.625 projetos. O mesmo valendo para o Senado. No período legislativo de 2006 a 2009, os senadores mexicanos apresentaram 1.401 projetos, enquanto que seus correspondentes argentinos apresentaram 1.292 apenas no ano de 2006. Assim, o que se pode notar é que, no que tange à apresentação de projetos de lei, os legisladores argentinos se mostram mais propositivos que os Mexicanos, em ambas as casas.

Tabela 5.6: Projetos Iniciados pelos Legisladores, número totais: Argentina

	1999	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Deputados	1580	1738	1755	2092	1487	2150	1656	2129	1496	1852	1706
Senadores	520	539	611	926	759	1113	765	1292	901	1073	945

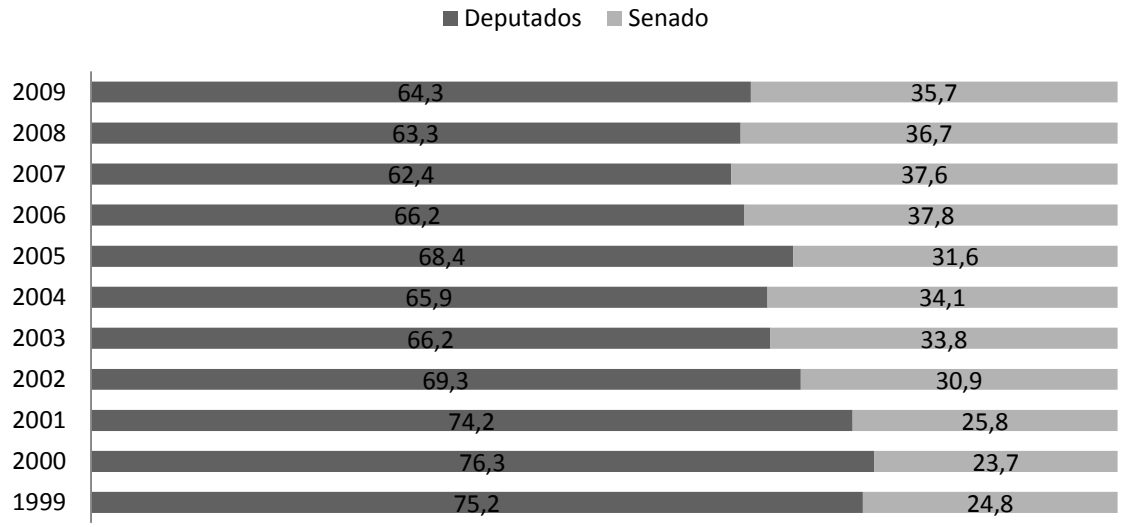
Fonte: Murray (2010)

Quando comparamos os valores atingidos por deputados e senadores da Argentina, temos que os membros da câmara baixa sempre apresentaram mais de 1000 projetos – sendo que em 2002, 2004 e 2006 passaram a marca de 2000 projetos – enquanto que os senadores só atingiram essa marca em três anos: 2004, 2006 e 2008. Por fim, cabe destacar que, com exceção de 2001, os anos onde ocorrem as eleições para renovar parcialmente as câmaras (1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009) apresentam valores mais baixos de iniciativa em ambas as câmaras. Isso pode ser explicado pela participação de parte dos deputados e senadores no processo eleitoral.

[109] Optamos por apresentar os dados argentinos por ano e não por legislatura devido a renovação parcial que as casas legislativas da Argentina sofrem a cada dois anos.

O gráfico 5.3 apresenta a participação de cada uma das casas legislativas no que tange à apresentação de iniciativas. Como se pode notar, a participação da câmara dos deputados é sempre superior a do Senado. Cabe destacar que a partir do ano de 2002, a participação do Senado fica sempre acima de 30%, enquanto nos anos anteriores ela girava em torno de 25%. Esse pequeno crescimento pode estar relacionado com o fato de que a partir de 2001, todos os senadores argentinos passaram a ser eleitos diretamente nas suas respectivas províncias, não mais sendo indicados pelas assembleias legislativas provinciais. Em suma, o que se pode notar sobre a participação de cada uma das casas legislativas na atividade de iniciativa de projetos é que há uma grande quantidade de iniciativas em ambas as câmaras, sendo que a câmara dos deputados mantém constantemente uma preponderância nesse quesito – a câmara baixa foi sempre responsável por mais 60% dos projetos iniciados.

Gráfico 5.3: Participação da câmara dos deputados e do Senado na apresentação de projetos de lei: Argentina



Fonte: Murray (2010)

Entretanto, assim como no México, não há grandes barreiras para os legisladores nacionais iniciarem projetos de leis e como há grande diferença no tamanho dos corpos das

duas casas legislativas, cabe apontar a média de projetos apresentadas por cada uma delas. No caso argentino, a diferença de tamanho entre as duas casas é de 3,57, ou seja, a câmara dos deputados é mais de 3 vezes maior que o Senado, sendo que a primeira é composta por 257 membros e a segunda por 72. Essa diferença é ligeiramente menor que a apresentada pelo bicameralismo mexicano (3,90), mas ainda é significativamente superior a média mundial de 2,84 (Reynoso, 2002). Por causa dessa diferença entre os tamanhos de cada uma das casas, observar apenas o total de projetos apresentados e a participação de cada uma das casas nesse quesito, pode levar a uma percepção de preponderância da câmara baixa que não levaria em conta o real papel de iniciativa da segunda câmara.

Tabela 5.7: Média de projetos apresentados por membro de cada casa: Argentina

	1999	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Deputados	6,1	6,7	6,8	8,1	5,8	8,3	6,4	8,2	5,8	7,2	6,6
Senadores	7,2	7,5	8,5	12,8	10,5	15,4	10,6	17,9	12,7	14,9	13,1

Fonte: Elaborado a partir da tabela 8

Como se pode notar a partir das médias apresentadas na tabela 5.7 a preponderância da câmara dos deputados antes notada está diretamente relacionada com o tamanho de câmara, isto é, a superioridade no número de projetos apresentados pela câmara baixa em relação ao apresentado pela câmara alta se deve ao fato da primeira ser mais de três vezes maior que a segunda. Ao olharmos as médias de projetos por membro de cada uma das casas vemos que a alcançada pelo Senado é significativamente maior: enquanto que a média atingida pelos deputados gira entre 6 e 8 projetos por ano, a dos senadores fica entre 7 e 17. Cabe destacar que em todos os anos analisados a média dos senadores é sempre superior a dos deputados. Além disso, após 2001 a média dos Senadores é sempre superior a 10 projetos. Com isso pode-se dizer que o esforço de iniciar projetos de lei é superior no Senado, sendo que esse esforço não aparece ao se analisar apenas a apresentação de projetos e a participação de cada casa nesse quesito, uma vez que a diferença no tamanho dos corpos legislativos que formam cada uma dessas casas tem impacto direto no volume dessa produção.

Feitas essas considerações sobre a participação de cada uma das casas legislativas na proposição de projetos de lei, cabe agora partir para a análise dos projetos aprovados. Para tanto, serão analisados os dados referentes aos projetos de origem na câmara dos deputados e no senado aprovados de 1983 até 2012.

Como se pode ver na tabela 5.8, o volume de projetos aprovados com origem no legislativo sofre uma grande variação em todo o período: de 26 em 1987 até 109 em 1997[110]. Além disso, a diferença entre o número de projetos iniciados para os aprovados é alta: enquanto que entre 1999 e 2009 foram iniciados sempre mais de 2 mil projetos de lei, o número de projetos aprovados foi bem menos impactante, ficando entre 43 e 103 projetos aprovados por ano. Essa diferença reforça o ponto antes exposto de que não há obstáculos ou custos políticos altos para os legisladores iniciarem projetos, entretanto, o mesmo não se dá no que tange a aprovação.

Tabela 5.8: Leis aprovadas por Origem, números totais: Argentina

	1983	**1984**	**1985**	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**
Deputados	0	34	52	50	18	40	31	53	59	39
Senadores	0	27	23	26	8	19	16	37	27	30
	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Deputados	29	52	50	58	62	56	62	49	67	74
Senadores	32	21	43	25	47	29	29	31	36	26
	2003	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Deputados	47	51	26	34	45	30	48	22	21	31
Senadores	34	36	17	40	32	22	26	11	21	29

Fonte: http://www.diputados.gov.ar/estadisticas_parlamentarias/index.html

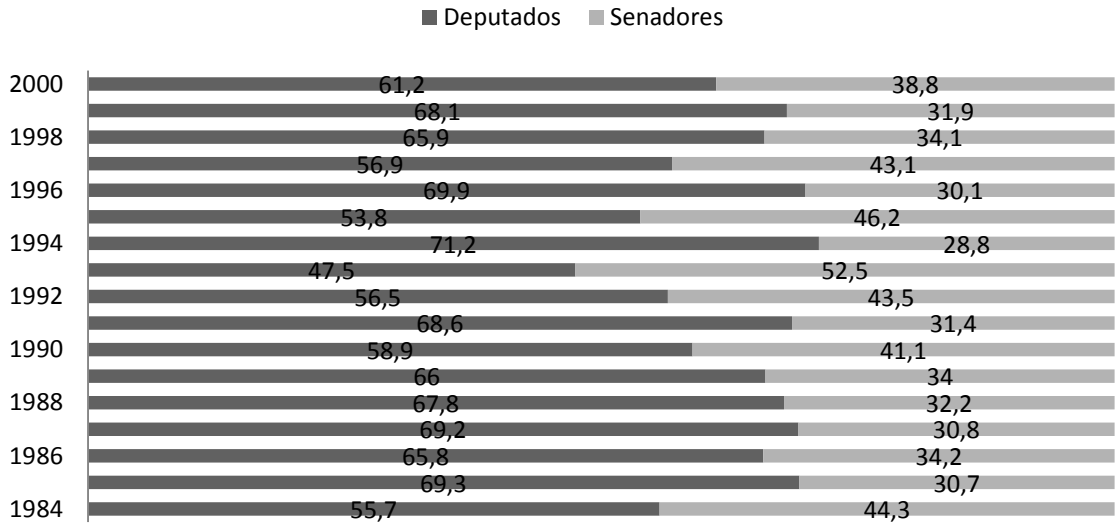
Outro ponto a se destacar da tabela acima é que o total de leis aprovadas com origem na câmara dos deputados é superior ao do senado, com exceção de 2011 onde o número se iguala e 1993 e 2006 onde o volume de leis aprovadas com origem no senado supera a da câmara. O volume de projetos aprovados iniciados pelos senadores varia de 8 a 47, enquanto para a câmara dos deputados essa variação é de 18 para 74. Também pode-se notar que, ao contrário do que ocorre com as iniciativas, não se vê claramente a diminuição

[110] O primeiro ano da volta para a democracia (1983) não contou com projetos com origem no legislativo aprovados. Foram aprovados apenas 21 projetos de origem no Executivo. Além disso o Congresso só começou a funcionar em dezembro daquele ano.

de propostas aprovadas nos anos eleitorais, isto é, não se pode estabelecer uma relação clara entre o montante de projetos aprovados e o calendário eleitoral.

Outro elemento a se destacar é a participação de cada uma das casas legislativa como iniciadoras dos projetos aprovados. Ao olharmos essa participação nas iniciativas temos que a câmara dos deputados sempre foi responsável por mais de 60% das matérias iniciadas, mas essa predominância não se repete quando observamos os projetos que efetivamente foram sancionados. Nesse caso, como se pode constatar nos gráficos 5,4 e 5.5, há uma maior variação na participação de cada casa legislativa.

Gráfico 5.4: Participação da câmara e do Senado nos projetos de lei aprovados: Argentina (1984-2000)

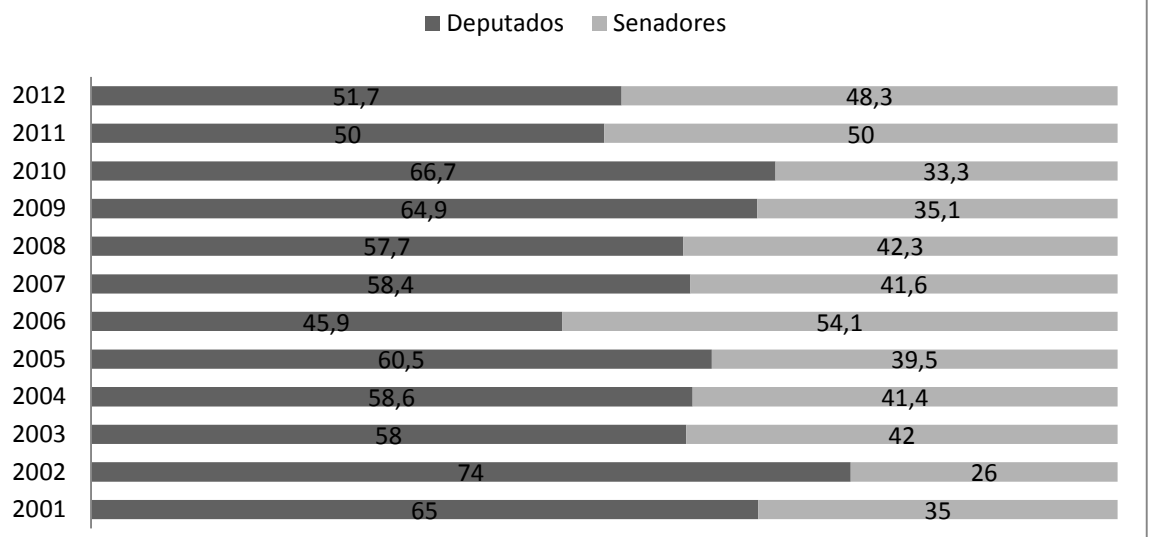


Fonte: http://www.diputados.gov.ar/estadisticas_parlamentarias/index.html

Assim, a participação dos senadores como propositores das leis aprovadas varia de 26% a 54,1%. Nesse caso, nos anos de 1993 e 2006 o Senado foi responsável por apresentar mais da metade dos projetos aprovados com origem no legislativo. Em 2011, cada uma das câmaras foi responsável por metade dos projetos aprovados e no restante do período, a câmara baixa foi responsável por iniciar mais da metade dos projetos efetivamente transformados em lei. No total do período, a câmara dos deputados foi

responsável por iniciar 61,7% dos projetos de lei aprovados, ficando o senado com 38,3% dos mesmos. Mas, como dito anteriormente, a variação anual dessa participação é alta: em 13 dos 29[111] anos analisados, o Senado foi responsável por apresentar mais de 40% dos projetos aprovados. Em suma, apensar de ser responsável por iniciar a maior parte dos projetos de lei efetivamente aprovados, não é possível notar uma preponderância da câmara dos deputados sobre o Senado, uma vez que, ao analisarmos a produção ano a ano, o Senado consegue ser responsável pela maioria dos projetos aprovados em alguns momentos e em um terço do período analisado a diferença na participação entre as casas é baixa, ficando em menos de 20%.

Gráfico 5.5: Participação da Câmara e do Senado nos projetos de lei aprovados: Argentina (2001-2012)



Fonte: http://www.diputados.gov.ar/estadisticas_parlamentarias/index.html

Um último ponto a se destacar nesses gráficos é que a partir de 2001 – ano em que o Senado Argentino passa a ser formado pelo voto direto dos eleitores de suas respectivas províncias – parece haver um maior equilíbrio na participação de ambas as câmaras no que tange a ser a origem dos projetos aprovados: em sete desses doze anos o senado foi

[111] Não contamos aqui o ano de 1983 pois não há projetos iniciados pelo legislativo nesse ano.

responsável por mais de 40% dos projetos aprovados, sendo que em dois desses anos ele foi responsável por 50% ou mais. Além disso, no ano de 2005 o Senado foi responsável por 39,5%, ficando acima da média para todo o período. Por fim, se analisarmos apenas o período de 2001 a 2012, veremos que a participação da câmara dos deputados no total de leis aprovadas é de 60%, ficando o Senado com 40%. Essa repartição da participação de cada casa se mostra um pouco mais equilibrada do que a encontrada entre 1984 e 2000, quando esses números ficariam em 62,8% para a câmara baixa e 37,2% para o Senado. Apesar dessa diferença entre os períodos não ser tão chamativa quanto as apresentadas pelo México, pode-se notar que a mudança na forma de seleção – de indireta para direta – dos senadores argentinos teve algum impacto, mesmo que pequeno, sobre sua participação como casa iniciadora dos projetos aprovados.

Ainda sobre a aprovação de projetos de lei, cabe apresentar a média alcançada por cada uma das casas, isso por causa da diferença de tamanho em cada uma delas, como já foi exposto anteriormente. A tabela 13 apresenta esses valores.

Tabela 5.9: Média de projetos aprovados por membro de cada casa: Argentina

	1983	**1984**	**1985**	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**
Deputados	0	0,13	0,20	0,19	0,07	0,15	0,12	0,2	0,21	0,15
Senadores	0	0,37	0,32	0,36	0,11	0,26	0,22	0,51	0,37	0,41
	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Deputados	0,15	0,2	0,19	0,22	0,24	0,21	0,24	0,19	0,26	0,28
Senadores	0,44	0,29	0,59	0,34	0,65	0,4	0,4	0,43	0,5	0,36
	2003	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Deputados	0,18	0,19	0,1	0,31	0,17	0,11	0,18	0,08	0,08	0,12
Senadores	0,47	0,5	0,23	0,55	0,44	0,3	0,36	0,15	0,29	0,4

Fonte: Elaborado a partir da tabela 5.8

Como se pode notar, a média de projetos aprovados por membros do Senado é superior à da câmara dos deputados em todos os anos do período. Novamente, se levarmos em consideração o tamanho da cada uma das casas legislativas, temos que a relação projetos aprovados/membros do Senado é maior que a da câmara dos deputados. Além disso, em todos os anos do período, essa média é superior a 0,1 para o Senado, chegando a 0,59 para essa casa legislativa. O mesmo não ocorre na Câmara dos deputados, onde em

três anos não foi atingida essa marca e a variação é menor, chegando a atingir sua maior média anual em 2006 – 0,31 projetos aprovados/membro.

Assim, a diferença no tamanho de cada câmara legislativa pode ser vista como um elemento importante para a definição da participação de cada casa nesse processo de aprovação de projetos legislativos. Se não for levada em conta essa diferença, a imagem que se tem é de uma maior participação da casa legislativa com o maior número de membros, isto é, a câmara baixa aparece como principal casa legislativa. Todavia, ao se analisar a média de projetos aprovados por membro de cada uma das casas, nota-se que o quadro muda: a câmara com menor número de membros acaba por apresentar uma maior média.

Tabela 5.10: Taxa de êxito nos projetos dos legisladores: Argentina

	1999	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Deputados	3,9	2,8	3,8	4,9	3,1	2,3	1,5	1,6	3,0	1,6
Senadores	5,5	5,7	5,9	2,8	4,5	3,2	2,2	3,1	3,5	2,0

Fonte: elaborado a partir das tabelas 5.6 e 5.8

Por fim, um último elemento a se apresentar sobre a produção legislativa das casas que compõem o congresso nacional da Argentina é a taxa de sucesso obtida por cada uma das câmaras. Comparado com a taxa de sucesso atingida pelo Executivo, vê-se que ambas as casas do legislativo apresentam uma taxa bem inferior: no mesmo período, a taxa de êxito do Executivo argentino girou entre 51 e 77% (Murray, 2010), enquanto que a da câmara dos deputados fica entre 1,5 e 3% e a do senado entre 2,2 e 5,9%. A taxa de êxito indica a capacidade de um determinado ator de conseguir chegar a acordos com os outros e sancionar um projeto de lei. Como foi dito anteriormente, para um legislador propor um projeto já pode ser um fim em si mesmo, isto é, a proposição de um projeto pode significar uma prestação de contas com seu eleitorado, um "marcar posição" e mostrar alternativa de políticas, não necessariamente visando à aprovação. Somado a isso, temos que o custo político para um legislador propor um projeto é baixo e não há barreiras institucionais fortes para inibir essa apresentação. Por esse motivo, o número de projetos apresentados pelos membros do legislativo é muito mais alto que o do Executivo – que se utiliza da

antecipação para mandar projetos que gozem de alguma chance de aprovação por parte dos legisladores. Mas, devido ao antes exposto, o número de propostas aprovadas não necessariamente segue o mesmo padrão. Por esse motivo, a taxa de êxito dos legislativos é significativamente menor. Como se pode notar, entre os anos de 1999 e 2008, a taxa de sucesso do Senado argentino foi sempre superior à apresentada pela Câmara dos deputados, com exceção de 2002. A diferença nessa taxa entre as câmaras varia de 0,4 até 3,1, conforme o ano; isso reforça a imagem do senado argentino como importante *locus* de produção legislativa, uma vez que ele apresenta uma taxa de sucesso ligeiramente superior a da câmara dos deputados, isto é, a capacidade de fazer aprovar os projetos oriundos da câmara alta é um pouco superior a da câmara baixa nesse período.

5.2.3 A produção legislativa bicameral no Brasil

Como foi apontado no capítulo 4, a produção legislativa do Brasil se diferencia dos dois outros casos apresentados, uma vez que o Executivo desse país mantém certa predominância nessa produção. Entretanto, a atuação do legislativo não pode ser desconsiderada. Apesar de ser minoritária, a produção legislativa do Congresso Nacional brasileiro é responsável pela maior parte das leis nas áreas de iniciativa compartilhada entre os poderes – 50,6% contra 49,4% do Executivo. Assim, a predominância do Executivo na produção legislativa se dá, principalmente pelos poderes constitucionais a disposição desse poder – tanto as medidas provisórias quanto as áreas de iniciativa exclusiva. Em suma, no que cabe ao legislativo brasileiro atuar, ele atua, isto é, nas áreas onde esse poder pode iniciar projetos de lei ele o faz e apresenta capacidade de aprová-los.

Os dados apresentados nessa seção se referem à produção oriunda das casas legislativas no período de 1991 até 2012, tanto os projetos iniciados por cada casa quanto os que chegaram à sanção definitiva, ou seja, os que foram aprovados por ambas as casas, passaram pelo crivo do Executivo[112] e chegaram a se tornar projetos de lei. Serão tratados os projetos de lei ordinários (PL), os projetos de emenda constitucional (PEC) e projetos de

[112] Tanto os que foram sancionados pelo Executivo, quanto os que tiveram seus vetos derrubados estão aqui computados.

lei complementar (PLP) com origem na câmara dos deputados e no Senado, estando excluídos os projetos do Executivo – tanto os que se encaixam nessas três categorias quanto os projetos de lei orçamentárias e as medidas provisórias –, além dos projetos de autoria do judiciário, ministério público da união, da procuradoria geral da união. Também não constam do resultado os projetos de lei com origem no Congresso Nacional (PLN).

No que tange aos projetos apresentados, as câmaras legislativas apresentam grande variação: para o Senado esse número varia de 104 e 782, enquanto para a câmara dos deputados essa variação é de 413 e 3055. A tabela 5.11 também nos mostras que há uma queda na iniciativa de leis nos anos em que ocorrem as eleições que renovam os corpos legislativos dessas casas – 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010 – inclusive, o menor volume de iniciativas de ambas as casas são nesses anos: 1994 para o senado e para a câmara. Importante frisar que é a partir desse ano que as eleições para o legislativo nacional passam a ser casadas com as do Executivo nacional e estadual – além das assembleias estaduais.

Tabela 5.11: Projetos iniciados pelo Legislativo, números totais: Brasil

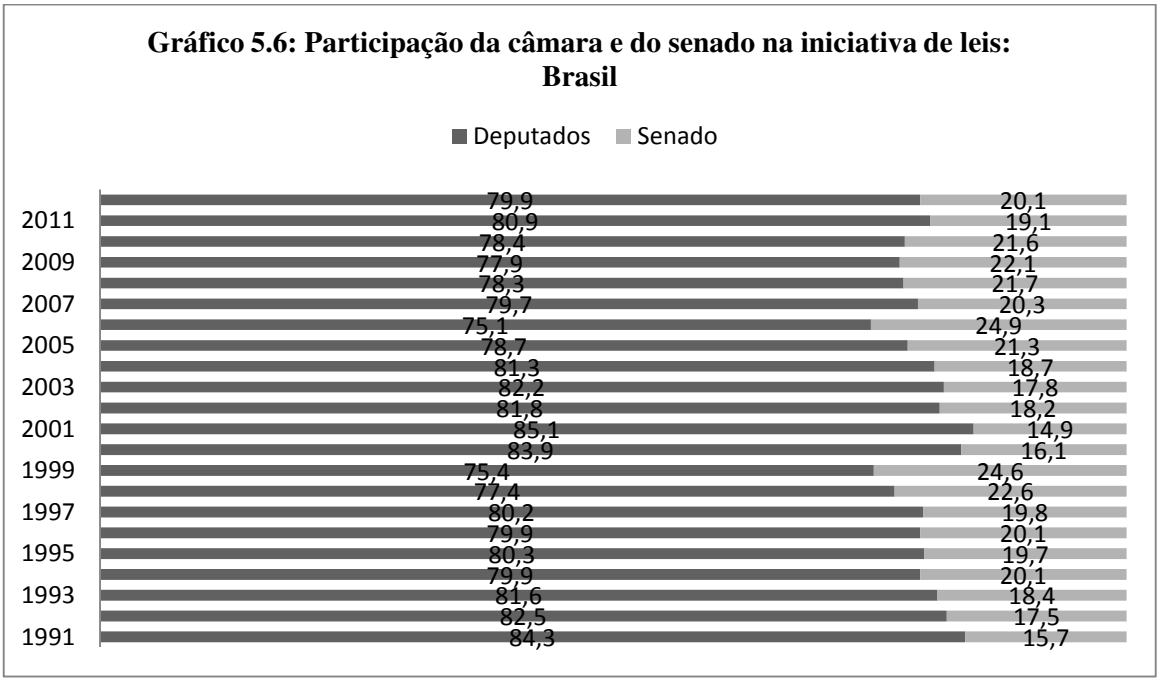
	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Senado	439	193	169	104	394	328	332	237	782	320	349
Câmara	2349	907	748	413	1608	1307	1344	812	2399	1673	1992
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Senado	302	634	431	453	369	692	464	542	316	721	440
Câmara	1355	2924	1868	1676	1111	2716	1675	1912	1145	3055	1753

Fonte: Araujo (2009), Sistema de Informação legislativo (Sileg), Relatório anual da presidência do Senado e do Congresso Nacional- http://www.senado.gov.br/atividade/resenha/default.asp

Outro ponto importante na tabela acima é que a apresentação de projetos na câmara dos deputados é muito superior à apresentada pelo senado, o que garante à primeira câmara certa predominância nessa fase do processo legislativo. Em 18 dos 22 anos apresentados na tabela acima, a câmara dos deputados apresentou mais de mil projetos; sendo que em quatro deles foram iniciados mais de dois mil e em um mais de três mil projetos. Já o senado nunca atingiu a marca de mil. Assim, a partir dos números absolutos de projetos apresentados, pode-se afirmar que no âmbito legislativo, a câmara dos deputados é a principal iniciadora de projetos de lei.

Essa predominância da câmara dos deputados fica mais clara a partir do gráfico 5.6. Como se pode notar, a melhor participação do senado é em 2006: com 24,9% dos projetos apresentados. Isso significa que a câmara alta brasileira não foi responsável por apresentar nem um quarto das leis iniciadas pelo legislativo nos anos que vão de 1991 até 2012. Assim, a predominância da câmara dos deputados é clara: em 11 dos 22 anos analisados, essa casa legislativa apresentou mais de 80% dos projetos iniciados no próprio legislativo; somado a isso, temos que em quatro anos a câmara dos deputados apresentou mais de 79% e nunca apresentou menos que 75,1%.

Gráfico 5.6: Participação da câmara e do senado na iniciativa de leis: Brasil



Fonte: Araujo (2009), Sistema de Informação legislativo (Sileg), Relatório anual da presidência do Senado e do Congresso Nacional- http://www.senado.gov.br/atividade/resenha/default.asp

Comparando-se essa participação com a apresentada pela Argentina e México nota-se que a câmara dos deputados do Brasil mostra uma maior predominância nesse processo que suas congêneres: a câmara baixa do México após a instauração dos governos divididos tem uma participação média de 74,82%, enquanto a argentina apresenta uma média de 75,17% das leis. Já para no Brasil, a câmara dos deputados é responsável por ter uma participação média de 80,21%. Em suma, a participação da câmara dos deputados brasileira

no que tange as iniciativas permite afirmar que há uma predominância dessa casa sobre o senado nesse indicador, predominância essa que é superior à apresentada pelas câmaras baixas da Argentina e do México.

Entretanto, assim como nos outros dois países, não existem muitos obstáculos e custos políticos para que os legisladores apresentem projetos de lei. Somado a isso, a diferença no número de membros entre as câmaras é alta: a câmara baixa no Brasil é 6,33 vezes maior que o senado. Sendo assim, essa diferença, somada com a falta de entraves e os incentivos existentes para a iniciativa de leis por parte dos legisladores, terá impacto no volume de leis iniciadas. Por isso, cabe tratar das médias de projetos apresentados por membro de cada câmara.

Tabela 5.12: Média de projetos apresentados por membro de cada casa: Brasil

	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Senado	5,4	2,4	2,1	1,3	4,8	4,0	4,1	2,9	9,6	3,9	4,3
Câmara	4,6	1,7	1,4	0,8	3,1	2,5	2,6	1,6	4,6	3,2	3,9
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Senado	3,7	7,8	5,3	5,6	4,5	8,5	5,7	6,7	3,9	8,9	5,4
Câmara	2,6	5,7	3,6	3,2	2,1	5,3	3,2	3,7	2,2	5,9	3,4

Fonte: elaborado a partir da tabela 5.11

Como se pode notar na tabela acima, ao se levar em consideração o tamanho de cada casa legislativa, o quadro se inverte. Em todos os anos a média apresentada pelo Senado Brasileiro é superior à da câmara dos deputados, chegando a uma diferença de 5 em 1999. Apesar disso, em seis anos a diferença entre as duas casas fica abaixo de 1. Nesse caso, o que se pode notar é que a predominância da câmara dos deputados na iniciativa de leis está fortemente relacionada com a grande diferença no tamanho dos corpos legislativos de cada casa.

Cabe destacar ainda que levando-se em conta a diferença no tamanho das casas legislativas, a câmara dos deputados brasileira atinge uma média de projetos apresentados superior à de sua congênere mexicana, mas inferior à argentina, isto é, ao se levar em consideração a diferença no tamanho dessas três câmaras dos deputados vê-se que, enquanto a câmara baixa brasileira atinge uma média de 3,3 projetos ano/membro, a

Argentina apresenta 6,9 e o México 1,3. Assim, a dita preponderância da câmara dos deputados brasileira está ligada ao seu tamanho (513 membros) e a facilidade de se iniciar projetos de lei no Brasil, assim como nos outros dois países que fazem parte desse estudo. Interessante notar que a câmara dos deputados argentina possui quase a metade dos membros da brasileira[113] e possui uma média pouco maior que o dobro da apresentada por esta. Entretanto, essa relação não se mantém com o México, uma vez que o tamanho das câmaras baixas dos dois países é quase igual – o Brasil possui apenas 13 deputados a mais que o México – mas a diferença na média de projetos apresentados ano/membro é de 2. Assim, pode-se apontar que os deputados brasileiros são, em média, mais propositivos que os mexicanos e menos que os argentinos.

Todavia, a apresentação de projetos é só a fase inicial do processo legislativo. Por esse motivo, cabe analisar a capacidade dessas casas em transformar essas iniciativas em leis, ou seja, a capacidade de aprovação de cada uma dessas câmaras.

Tabela 5. 13: Leis aprovadas por origem, números totais: Brasil

	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Senado	10	8	15	8	11	9	6	9	5	12	15
Câmara	10	16	25	36	49	31	23	20	30	21	47
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Senado	14	21	12	14	15	29	65	73	19	21	35
Câmara	59	53	60	37	38	25	24	72	75	63	57

Fonte:Coordenação de Relacionamentos, pesquisa e Informação (Corpi), Centro de Informação e Documentação (Cedi)

O primeiro ponto a ser destacado é a diferença entre o número de leis iniciadas pelas casas legislativas do Brasil e o número de aprovadas: nos 22 anos que foram analisados, o Senado iniciou 9011 projetos, mas aprovou apenas 461 enquanto a câmara dos deputados foi responsável por apresentar 36742 e aprovar 871. Mais uma vez, isso reforça a ideia de que não há altos custos políticos e obstáculos institucionais para a apresentação de projetos de lei por parte dos legislativos, enquanto a aprovação desses projetos se mostra mais

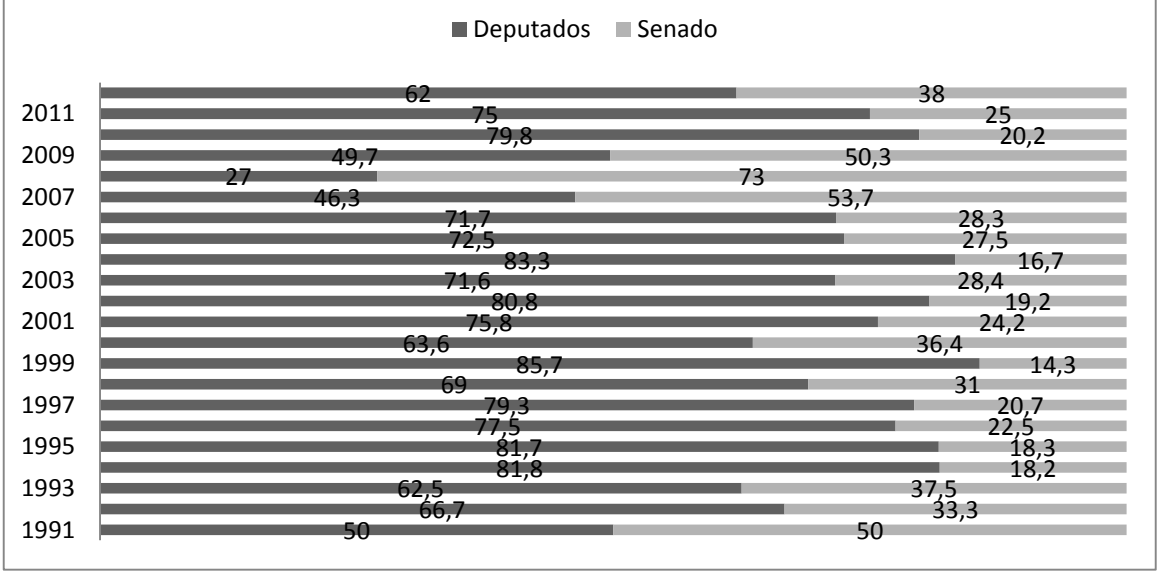
[113] São 257 membros na câmara baixa argentina, o que torna a câmara dos deputados brasileira aproximadamente 1,99 vezes maior que a argentina

difícil. Somado a isso, temos que, como dito anteriormente, nem sempre os projetos iniciados pelos legisladores visam prioritariamente serem aprovados.

A tabela acima também mostra uma grande variação no número de projetos aprovados com origem em cada câmara: para o senado esse volume varia de 6 para 73 projetos aprovados, enquanto que para os deputados essa variação é de 10 para 72. Como se pode notar em ambas as casas essa variação anual é alta, sendo um pouco superior no Senado.

Também é possível notar que não há predominância de nenhuma casa em todo o período. Apesar de a câmara dos deputados ser responsável por apresentar o maior número de projetos aprovados com origem no legislativo, essa diferença entre as casas é bem menor do que a encontrada ao tratarmos os projetos iniciados. Somado a isso, temos que em dois anos – 2008 e 2009 – o Senado foi responsável por apresentar o maior número de projetos de lei que foram aprovados e em outro esse número se iguala – 1991.

Gráfico 5.7: Participação da câmara e do senado nos projetos de lei aprovados: Brasil



Fonte: Coordenação de Relacionamentos, pesquisa e Informação (Corpi), Centro de Informação e Documentação (Cedi)

O gráfico 5.7 mostra a participação de cada câmara na aprovação de projetos. Como se pode notar, em 13 dos 22 anos a câmara dos deputados foi responsável por apresentar mais de 70% dos projetos aprovados, sendo que em cinco anos essa participação ficou acima de 80%. Já o senado foi responsável por mais de 50% dos projetos aprovados em três anos, sendo que em um superou a marca de 70%. Ao comparamos esse gráfico com o 5.6, podemos notar grandes diferenças. Primeiro, ao tratarmos da iniciativa, a dominância da câmara dos deputados no número total de projetos é inquestionável: a câmara baixa foi responsável por iniciar sempre mais de 70% dos projetos do legislativo, mas o mesmo não ocorre quando se trata da aprovação, sendo que em nove anos do período ela não atinge essa marca. Segundo, há maior variação na participação de cada casa no que tange à aprovação, isto é, a variação na participação da câmara dos deputados como iniciadora dos projetos aprovados fica entre 27% e 85,7%, consequentemente, o senado varia entre 14,3% e 73%, uma variação bem mais impressionante do que a apresentada pelas iniciativas: de 75,1% a 85,1% para a câmara dos deputados.

Ao olharmos todo o período, podemos notar que a predominância da câmara dos deputados no que tange aos projetos apresentados não se mantém nos projetos aprovados. Entre 1991 e 2012, a participação do senado na apresentação de projetos é de 80,3%, deixando o senado com apenas 19,7%. Já essa participação nos projetos aprovados cai para 67,2%, consequentemente, o senado fica como responsável por iniciar 32,8% dos projetos aprovados oriundos do legislativo. Então, apesar de ainda ser responsável pela maior parte dos projetos aprovados, a predominância da câmara dos deputados nesse quesito é significativamente menor que a apresentada nas iniciativas. Somado a isso, temos que em três anos o senado foi responsável por apresentar 50% ou mais das leis aprovadas com origem no legislativo. Fora isso, essa casa foi responsável por aprovar 426 projetos de lei nesse período, o que possibilita afirmar que não se trata de uma câmara simplesmente revisora, uma vez que ela demonstra uma capacidade de fazer aprovar seus próprios projetos.

Além disso, temos a diferença de tamanho entre as câmaras. Como se pode notar na tabela 5.14, a média de projetos aprovadas por membro do senado é sempre superior à da

câmara dos deputados. Enquanto que para a câmara alta a média varia entre 0,06 e 0,90, para a câmara dos deputados atinge médias entre 0,02 e 0,19.

Tabela 5.14: Média de projetos aprovados por membro de cada casa: Brasil

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Senado	0,12	0,10	0,18	0,10	0,13	0,11	0,07	0,11	0,06	0,15	0,18
Câmara	0,02	0,03	0,05	0,07	0,09	0,06	0,04	0,03	0,05	0,04	0,09
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Senado	0,17	0,26	0,15	0,17	0,18	0,35	0,80	0,90	0,23	0,26	0,43
Câmara	0,11	0,19	0,11	0,07	0,07	0,05	0,04	0,14	0,15	0,12	0,11

Fonte: elaborado a partir da tabela 5.13

A variação apresentada pelo Senado é maior do que a apresentada pela câmara dos deputados. Entretanto, em 13 anos a média apresentada pela câmara alta fica entre 0,10 e 0,20 e em apenas um ano (1997) o senado não atinge a média de 0,10 projetos aprovados por membro, enquanto que a câmara dos deputados só atinge essa marca em sete anos, todos após 2002. Assim, levando-se em consideração a diferença de tamanho entre as câmaras, pode-se notar que a câmara numericamente menor atinge médias maiores também no que tange aos projetos aprovados. Cabe destacar que a média anual/membro de projetos aprovados do Senado Brasileiro é de 0,24, enquanto que a da câmara dos deputados é de apenas 0,07, o que reforça a ligação entre a maior participação dessa câmara no montante de projetos aprovados com o seu maior número de membros.

Por fim, um último elemento a ser tratado sobre o processo legislativo bicameral e a participação de cada uma das casas legislativas nesse processo é a taxa de sucesso atingida por cada uma delas. A tabela 5.15 apresenta esses valores para ambas as câmaras brasileiras para o período 1991-2010, separadas por períodos legislativos. Como se pode notar, a taxa de sucesso atingida pelo senado brasileiro em todo o período é superior a da câmara dos deputados.

Tabela 5.15: Taxa de sucesso nos projetos dos legisladores: Brasil

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Senado	4,5	2,7	2,6	3,3	9,2
Câmara	1,9	2,4	2,1	2,5	2,6

Fonte: elaborada a partir das tabelas 5.11 e 5.13

Obviamente, se compararmos essas taxas com as atingidas pelo Executivo, veremos que elas são muito mais baixas. Isso se deve a utilização da antecipação por parte do Executivo nacional, os instrumentos institucionais que esse poder tem para coordenar as maiorias necessárias para aprovar sua agenda e ao alto volume de proposições iniciadas pelos legisladores que, como foi dito anteriormente, nem sempre visam chegar à aprovação.

Devido a essas diferenças, podemos notar que a taxa de sucesso do Senado brasileiro varia entre 2,6 e 9,2, entretanto em três dos cinco períodos legislativos analisados, ela gira em torno de 2,5 e 3,0. Já para a câmara dos deputados, essa variação é menor, indo de 1,9 para 2,6. Com exceção do primeiro período legislativo (1991-1994) e do último (2007-2010), a diferença na taxa de sucesso de cada câmara é sempre inferior a um[114], mas sempre o senado apresentando uma maior taxa, sugerindo que essa câmara apresenta uma maior capacidade de fazer aprovar seus projetos. Isso reforça a ideia antes apresentada de que essa câmara não se limita a um papel de revisora dos projetos iniciados pela câmara baixa, possuindo capacidade de iniciativa e de aprovação dos próprios projetos de lei.

5.3 Os senados em perspectiva comparada

Nas seções anteriores apresentamos os senados do México, Argentina e Brasil dentro de seus respectivos sistemas bicamerais, ou seja, a análise buscou focar nas diferenças existentes entre as câmaras dos deputados e os senados de cada país isoladamente.

A partir dessa análise foi possível verificar que os senados dos três países não se resumem a câmaras revisoras, tendo capacidade de iniciativa e de aprovação de seus

[114] Essa diferença é de 0,3, 0,5 e 0,8, respectivamente para 1995-1998, 1999-2002, 2003-2006

projetos. Apesar de as câmaras dos deputados dos três países serem responsáveis pelo maior volume de propostas iniciadas e aprovadas, ao se trabalhar com as médias por membro de cada casa, pode-se notar que este fato está relacionado com o número maior de deputados, não com um caráter mais propositivo dos membros das câmaras baixas. Assim, a simetria entre as câmaras apontada pelo índice exposto no capítulo 1 se confirma: ambas as câmaras possuem capacidade tanto para iniciar quanto para fazer aprovar seus projetos.

Cabe agora comparar os três senados nos mesmos indicadores, isto é, na apresentação, aprovação e taxa de sucesso de cada uma das câmaras altas. Entretanto, duas considerações devem ser feitas sobre os dados apresentados: 1) devido a diferença do período coberto por essa pesquisa em cada país[115], optamos por tratar das médias anuais, para assim permitir equalização no tratamento dos dados, e 2) no caso mexicano, também foram computados os projetos de lei do legislativo que foram aprovados em legislaturas diferentes das quais foram iniciados.

Um primeiro elemento a destacar é a apresentação de projetos. O senado brasileiro apresentou uma média anual de 409,6 projetos, o argentino 858,5, enquanto o mexicano apresentou uma média de 672,5. Se levarmos em conta o montante de projetos apresentados por cada um desses senados, veremos que o argentino aparece como o mais propositivo, apresentando uma média duas vezes maior que o brasileiro, enquanto o senado mexicano fica numa posição intermediária.

Tabela 5.16: Atuação dos senados na iniciativa de projetos de lei

	Média anual de projetos apresentados	Média de projetos apresentados por membro ao ano	Participação nos projetos apresentados
Brasil	409,6	5,1	19,7
Argentina	858,5	11,9	32,5
México	672,5	2,0	27,9

Fonte: elaborado a partir das tabelas 5.1, 5.6 e 5.11

[115] Para o México serão tratados 16 anos (1997 a 2012) tanto para a iniciativa quanto para a aprovação, no Brasil serão 22 anos (1991-2012) nos mesmos quesitos. Para a argentina serão 11 anos (1999-2009) para a apresentação e 29 anos para os aprovados (1984-2012), não sendo contado 1983 pois nenhuma câmara teve projetos aprovados nesse ano legislativo.

Entretanto, assim como ocorre entre as câmaras e os senados, há diferenças no tamanho dos corpos legislativos entre essas três câmaras altas. Como apontado anteriormente, o senado brasileiro é composto por 81 membros, enquanto o argentino é formado por 72 e o mexicano por 128. Assim, cabe tratar da média anual de projetos apresentados por membro de cada uma das casas. Ao tratarmos dessa média, o quadro muda: a Argentina continua sendo a que apresenta a maior média – 11,9 – agora seguida do Brasil com 5,1 e do México com 2,0. Nesse caso, a média de projetos apresentados por membro ao ano do senado argentino continua sendo mais que o dobro da apresentada pelo seu congênere brasileiro. Entretanto o que muda é o México: uma vez que essa câmara é consideravelmente maior que as dos outros dois países, sua média de projetos/membro acaba sendo menor. Assim, novamente, o tamanho da câmara tem impacto no volume de projetos de lei iniciados. Cabe destacar que a média são superiores a das suas câmaras dos deputados.

Outro elemento das iniciativas é a participação desses senados no montante de leis iniciadas pelos legisladores nacionais. Novamente, a participação do senado argentino é superior aos outros dois: essa câmara alta é responsável por 32,5% dos projetos apresentados pelos legisladores em seu país, já o senado mexicano é responsável por 27,9% e o brasileiro por 19,7%. A diferença dos três países nesse indicador é menor que a apresentada nos indicadores anteriores, isto é, a participação de nenhum senado chega a ser o dobro da participação de outro, como ocorre ao comparar-se as médias anuais de projetos apresentados e a por membros.

Em suma, nos três indicadores de iniciativa, o Senado Argentino apresenta o melhor desempenho, seguido pelo mexicano que só apresenta uma menor média anual/membro que o Brasileiro.

O segundo elemento a ser tratado é a questão da aprovação de projetos de lei iniciados por essas câmaras. Nesse quesito há mudanças na posição ocupada por cada um desses senados. O primeiro elemento é a média anual de projetos aprovados oriundos desses senados. Ao contrário do que ocorre nas iniciativas, o senado com maior média é o mexicano, com 57,8 projetos aprovados por ano seguido da Argentina com 27,5 e do Brasil

com 19,3. Nesse caso, a produção legislativa aprovada pelo senado mexicano é mais que o dobro da conseguida pelos outras duas câmaras altas.

Entretanto, por ser esse senado maior que os do Brasil e Argentina a média anual por membro de cada casa diminui essa diferença entre eles, mas a ordem se mantém: primeiro o Senado mexicano com uma média de 0,45, seguido da Argentina com 0,38 e do Brasil com 0,24. Assim, novamente, a diferença no tamanho de cada câmara influencia o montante da produção legislativa por elas alcançada.

Tabela 5.17: Atuação dos senados nos projetos de lei aprovados

	Média anual de projetos aprovados	Média de projetos aprovados por membro ao ano	Participação nos projetos aprovados
Brasil	19,3	0,24	32,8
Argentina	27,5	0,38	38,3
México	57,8	0,45	31,1

Fonte: elaborado a partir das tabelas 5.3, 5.8 e 5.13

Todavia, ao olharmos a participação de cada um desses senados no montante de projetos de lei aprovados de seus respectivos legislativos nota-se uma alteração nessa ordem: não é mais o senado mexicano o que apresenta a melhor marca, pelo contrário, ele possui a pior das três participações. Assim, no que tange à participação nos projetos aprovados com origem no legislativo, a Argentina atinge o melhor patamar com 38,3% dos projetos aprovados, seguida do Brasil com 32,8% e do México com 31,1%. Como se pode notar, a diferença na participação nos projetos aprovados entre esses três senados é pequena.

Cabe destacar que, como mostrado no capítulo quatro, a atuação dos Executivos nacionais do Brasil, México e Argentina diferem, isto é, enquanto que o Executivo do primeiro exerce certa dominância na produção legislativa, o da Argentina apresenta certo equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo no que tange ser à origem de projetos de lei aprovados, enquanto que no México o Executivo perde sua participação na proposição de projetos aprovados no decorrer do período de alternância. Assim, se contarmos a produção

legislativa desses executivos, o quadro se altera novamente: o senado do México volta a ocupar a primeira posição, ficando responsável por 28,5% do total de projetos de lei aprovados em seu país, seguido da câmara alta da Argentina com 21,0% e o senado brasileiro volta a ocupar a terceira posição, com 19,9% dos projetos aprovados. Assim, a participação do Executivo na iniciativa de projetos de lei que são aprovados acaba por ter forte impacto no papel dos Senados do Brasil e Argentina, uma vez que esses poderes são responsáveis por apresentar mais de 40% dos projetos de lei aprovados[116], o mesmo não ocorrendo no México, já que nesse país, após 1997, o papel do Executivo no montante de projetos aprovados cai drasticamente.

Por fim, um último elemento a ser tratado é a taxa de sucesso obtida por cada um desses senados. Nesse caso, também há diferenças com o que foi obtido nos outros indicadores. Aqui o que fica claro é que o senado com a maior capacidade de fazer seus projetos serem aprovados é o mexicano, com 22,2% de taxa de sucesso, ou seja, quase um quarto dos projetos iniciados por essa câmara chegam à sanção positiva definitiva. Em seguida o senado brasileiro é o que apresenta a segunda maior taxa de sucesso, entretanto essa é bem inferior a de seu congênere mexicano – 4,7%. A câmara alta argentina aparece em terceiro com uma taxa de sucesso de 3,5%.

Tabela 5.18: Taxa de sucesso dos senados do Brasil, Argentina e México

	Taxa de sucesso
Brasil	4,7
Argentina	3,5
México	22,2[117]

Fonte: elaborado a partir das tabelas 5.16 e 5.17

[116] Para o caso brasileiro contamos apenas as PECs, PLs e PLPs, não sendo computadas nem as MPs nem os projetos de lei orçamentários. Caso fosse contados esses tipos de projetos, que são exclusivos do Executivo, a participação do legislativo em geral, e do senado em particular, se veria ainda mais reduzida. Entretanto, optamos por tratar apenas desses tipos de projetos de lei pois estão à disposição de ambos os poderes.

[117] Essa taxa de sucesso foi tirada considerando os projetos iniciados em legislaturas diferentes das quais foi aprovado. Se desconsiderarmos esses projetos e só contarmos os projetos iniciados e aprovados na mesma legislatura, essa taxa cai para 12,4, mantendo-se como a maior entre os três países. Além disso, para Brasil e Argentina, foram considerados todos os projetos aprovados, sem levar em consideração se foram ou não aprovados na mesma legislatura, por isso optou-se por manter esse padrão para o México.

Assim, pode-se notar ao comparar os três senados que a câmara alta argentina é a que apresenta o melhor desempenho na iniciativa de projetos de lei, isso olhando os três indicadores aqui apontados – média anual de projetos apresentados, média anual de projetos apresentados por membro e participação nos projetos apresentados pelo legislativo. Em seguida aparece o México, que só apresenta menor desempenho que o Brasil na média por membro. Entretanto, esse quadro muda ao se tratar dos projetos aprovados. Nesse quesito, o México é o que apresenta o melhor desempenho na média anual e na média anual por membro, mas tem o pior desempenho no que tange à participação, isto é, apesar de aprovar mais que seus congêneres, a câmara dos deputados mexicana também aprova mais que as do Brasil e Argentina, o que diminui a participação desse senado no montante de leis aprovadas com origem no legislativo desse país. Ainda sobre a participação nos projetos aprovados, a Argentina tem o segundo melhor desempenho nas médias anual e por membro e a maior participação, ficando o Brasil com o terceiro lugar nesses dois quesitos e com a segunda melhor participação. Entretanto, ao se somar a produção legislativa do Executivo, o quadro se altera e o senado mexicano volta a ocupar a primeira posição na participação. Isso se dá pois a atuação do Executivo mexicano na proposição de leis que são aprovadas é muito baixa, diferente dos outros dois países, onde o Executivo tem forte participação direta na iniciativa de projetos que são aprovados. Por fim, ao tratarmos da taxa de sucesso, temos o senado mexicano com um alto valor nessa taxa, seguido pelo Brasil e, em terceiro a Argentina.

Considerações finais

Se no capítulo quatro foi mostrado o papel do Executivo no processo de produção de leis e sua capacidade institucional de coordenar as maiorias, aqui foi feita a análise da participação das Câmaras Legislativas nesse processo e a centralização na organização interna delas.

Ao se tratar da organização das casas legislativas, foram destacadas cinco conjuntos de elementos, a dizer: 1) atribuições individuais dos legisladores, 2) atribuições do plenário, 3) formação e poderes do sistema de comissões, 4) atribuições dos blocos e lideranças

partidárias e 5) atribuições e formação das mesas diretoras. Desses cinco elementos, os dois primeiros indicam a capacidade de atuação individual e descentralizada dos legisladores, enquanto que os três últimos apontam a capacidade de coordenação dos órgãos coletivos dos Senados e câmaras dos Deputados do Brasil, México e Argentina.

Um primeiro ponto notado é que, apesar de algumas diferenças, os regimentos internos de ambas as casas dos três países apontam para uma simetria na organização entre elas, isto é, em cada país, câmara e senado são organizados de maneira semelhante. Somado a isso, temos diferenças significativas entre os países.

No que tange às atribuições individuais – lembrando que foram classificadas nesse rótulo todas as atribuições dos legisladores que não necessitam de prévio acordo com dos órgãos colegiados e partidários das casas, podendo ser apresentados tanto por um único parlamentar, quanto por um grupo – os três países outorgam uma gama ampla de poderes para seus legisladores, tanto da câmara quanto do Senado, o que confere para esses membros semelhante poder de intervenção individual no processo legislativo.

Cabe destacar que essa simetria inicial de deputados e senadores acaba por fortalecer os segundos em relação aos primeiros. Devido à diferença no tamanho dos corpos legislativos[118], um senador individual acaba por ter maior peso nas votações em plenário de sua própria casa que os deputados, em outras palavras, dentro de suas respectivas casas, o voto de um senador individual pode ser mais decisivo que o voto de um deputado na mesma condição.

Somado a essa grande gama de atribuições destinadas aos parlamentares individualmente, também há as dos plenários. Tanto o México quanto a Argentina e o Brasil, apontam nos regimentos internos de seus legislativos uma grande lista de atribuições para seus plenários. Cabe destacar que Brasil e Argentina atribuem poder terminativo para suas comissões, enquanto o mesmo não acontece no México, onde todas as decisões são tomadas no plenário, ficando as comissões com o importante papel de apresentar os pareceres que serão votados por esse, o que reforça o papel do plenário no processo legislativo nesse país.

[118] No Brasil: 513 deputados e 81 senadores. Na Argentina: 257 e 72. No México: 500 e 128.

Até aqui, os regimentos de todas as casas parecem reforçar o uso de estratégias individuais por parte de seus membros, uma vez que atribuem várias prerrogativas que podem ser utilizadas sem a aquiescência dos órgãos colegiados e partidários das câmaras dos deputados e dos senados da Argentina, Brasil e México, além de colocar o plenário como importante centro de decisão do processo legislativo. Entretanto, há outros órgãos no arranjo institucional interno das casas legislativas que possuem o papel de organizadores da ação coletiva que modificam esse quadro.

O primeiro desses órgãos é o sistema de comissões. As seis casas legislativas que foram aqui apresentadas possuem sistemas de comissões complexos que possuem a prerrogativa de discutir, elaborar pareceres, firmar acordo, iniciar projetos e, no Brasil e na Argentina, aprovar os projetos legislativos de forma terminativa. Essas funções acabam por tornar as comissões importantes *locus* de decisão política. Assim, a forma de seleção dos membros que integrarão as comissões torna-se um importante recurso político. Nesse caso, no Brasil e no México, a forma elaborada para a escolha dos membros e preenchimento das vagas nas comissões reforça o papel dos líderes partidários, uma vez que cabe a eles indicar que comporá as comissões. No México, apesar de essa indicação ter que ser aprovada no plenário, esse poder é reforçado uma vez que é a junta de coordenação política que indica também os presidentes das comissões, tornando assim o caráter partidário o eixo central nessa escolha. No Brasil, é pela indicação do colégio de líderes que se formam as comissões, o que também torna os partidos políticos o eixo central dessa distribuição de cadeiras. Além disso, nas duas câmaras dos dois países, os líderes partidários ainda podem alterar os nomes dos membros de seus partidos nas comissões. Na Argentina, os regimentos não apontam os líderes partidários como responsáveis por indicar os membros e indicam que a escolha se dará por votação do plenário, mas essa escolha pode ser delegada ao presidente da casa. Todavia, assim como no Brasil, é determinado regimentalmente que a composição partidária no sistema de comissões deve respeitar a proporcionalidade na representação partidária das casas. Assim, mesmo não tornando as lideranças partidárias o eixo central na formação dos corpos legislativos das comissões, há ainda um elemento partidário considerável nos sistemas de comissões tanto do Senado como na câmara dos deputados da Argentina.

Outro elemento que merece destaque no que tange ao sistema de comissões é o seu tamanho. Neste caso, o México apresenta o maior sistema de comissões entre os países aqui analisados: 30 comissões permanentes no Senado e 52 na câmara dos deputados, na sequência vem a Argentina com 26 e 45 no Senado e Câmara dos deputados respectivamente, por último vem o Brasil com 11 e 20 comissões permanentes. Cabe notar que as câmaras baixas apresentam um sistema de comissões maior que seus senados, o que pode indicar um sistema mais complexo nessa casa, que pode ser ocasionado tanto pela maior necessidade de distribuição de postos na estrutura organizacional do legislativo – por possuírem um número de membros maior, a demanda por postos pode ser maior nas câmaras dos deputados que nos senados – quanto pela necessidade de especialização dos membros dessa casa.

Outro órgão de coordenação dos trabalhos legislativos é o colégio de líderes e a formação das bancadas partidárias ou de blocos. Tanto no Brasil quanto no México e Argentina está definida a existência de um colegiado formado pelos líderes com importante papel na condução do trabalho legislativo. Apenas o Senado do Brasil não estipula reuniões periódicas entre esse colegiado e a presidência da casa nem determina o papel dos líderes na formação da agenda legislativa. Nas outras cinco casas legislativas, essas são prerrogativas dos líderes, em conjunto com a mesa ou presidência da casa. Todavia, mesmo no Senado brasileiro, os poderes à disposição dos líderes partidários ou de blocos reforçam os partidos políticos como eixo central na definição da agenda e do ritmo legislativo, mitigando a atuação descentralizada e desestimulando a utilização de estratégias individualistas por parte dos membros de cada casa.

O último elemento do arranjo institucional das casas legislativas tratado foi a mesa diretora e seu presidente. Nesse caso, em todas as câmaras as mesas possuem importantes papéis administrativos e de condução do trabalho legislativo. Entretanto, nas casas legislativas da Argentina e no Senado brasileiro, as atribuições da mesa diretora não são disponibilizadas de maneira colegiada, isto é, os regimentos definem o que é atribuição de cada membro da mesa – em especial do presidente da casa – e deixam poucos elementos para serem tratados de maneira colegiada pelos membros da mesa. Todavia, o presidente da casa acaba por se revelar outro elemento importante na condução e formulação da agenda

legislativa nas seis câmaras aqui apresentadas. Cabe notar, que no Senado Argentino, o presidente da casa é o vice-presidente da república, ou seja, não é um membro do corpo legislativo. Porém, na estrutura da mesa desse Senado, o segundo posto é ocupado por um senador – o presidente provisional – e o vice-presidente da República não exerce papel decisório na casa, apenas vota em casos de empate, mas participa da formulação da agenda do Senado.

Por fim, nota-se que nenhuma das casas legislativas apresenta um organismo de coordenação territorial, ou seja, mesmo os senados do Brasil, México e Argentina sendo formados para dar vazão à representação territorial, não há nenhum tipo de colegiado ou órgão legislativo que tenha como eixo essa questão.

Em suma, os elementos antes expostos permitem afirmar que o eixo central da atividade legislativa é o partidário. Mesmo no caso argentino, onde os líderes partidários não controlam o acesso dos parlamentares às comissões, há importantes elementos que colocam os partidos políticos e seus líderes como centrais, junto com as presidências das casas, no controle do ritmo e da agenda legislativa.

Nas segunda e terceira parte desse capítulo se tratou da participação dos senados no processo de iniciativa e aprovação de leis no México, Argentina e Brasil. Mesmo a atividade legislativa não se resumindo a esses dois elementos, eles são centrais para a definição da capacidade de atuação das câmaras no processo legislativo. Neste caso, pode-se notar que os senados dos três países não se apresentam como meras casas revisoras, isto é, não se limitam a rever os projetos de deputados e de outros órgãos, em especial do Executivo. Pelo contrário, os senadores possuem atribuições importantes que os tornam capazes de iniciar e aprovar seus próprios projetos. Com os dados apresentados na segunda parte desse capítulo, pode-se afirmar que esses senados são responsáveis por importante parcela das leis aprovadas pelos parlamentos dos três países.

No que tange à iniciativa, nota-se que os senadores utilizam suas prerrogativas: no Brasil em 22 anos foram apresentados 9011 projetos pelos membros da câmara alta, na Argentina em 11 anos foram 9444, enquanto no México em 16 anos foram apresentados 4155 projetos. Apesar de esses números serem expressivos, as câmaras dos deputados são as maiores responsáveis pela a apresentação de projetos nos legislativos: nos mesmos

períodos, no Brasil a câmara baixa apresentou 36742 projetos, a da Argentina 19641 e a do México 10760. Consequentemente, os senados apresentam uma participação inferior a das câmaras dos deputados nas iniciativas: as câmaras altas são responsáveis por apresentar 19,7%, 32,5% e 27,9%, respectivamente para Brasil, Argentina e México. Todavia, essa maior participação da câmara dos deputados está relacionada com a diferença no tamanho das casas legislativas, isto é, por serem maiores, e por não existirem grandes custos políticos e obstáculos para a apresentação de projetos, os deputados em conjunto apresentam mais projetos que o conjunto dos senadores, mas ao se levar em conta a média de projetos iniciados por membros de cada casa, a dos senadores é maior que a dos deputados. Assim, não é possível afirmar que há um caráter mais propositivo dos deputados frente aos senadores, pelo contrário, ao se olhar as médias apresentadas, os senadores seriam mais propositivos que os deputados, mas, devido à diferença no tamanho dos corpos legislativos, os deputados mantêm uma preponderância no volume de iniciativas do legislativo.

Algo semelhante ocorre com os projetos aprovados: os deputados são responsáveis pela iniciativa de um maior número de projetos aprovados, consequentemente, sua participação nos projetos aprovados também é maior, mas ao se tratar das médias de projetos aprovados por membro da casa legislativa, os senados apresentam maior média. A principal diferença é que a participação dos três Senados no volume de projetos aprovados oriundos do legislativo é maior que o volume atingido por eles nos projetos iniciados: 32,8%, 38,3% e 31,1%, para Brasil, Argentina e México, respectivamente. Por consequência, a taxa de sucesso dos senadores supera a dos deputados.

Por fim, ao compararmos os senados dos três países, vemos que argentino apresenta o melhor desempenho no que tange as iniciativas, seguido do México e do Brasil, sendo que o senado brasileiro apresenta melhor desempenho se levarmos em consideração apenas a média de projetos apresentados por membro/ano. Na aprovação, o México é o que apresenta melhor desempenho, apenas obtém a pior marca na participação nos projetos aprovados com origem no legislativo, mas volta a ocupar a primeira posição se contarmos os projetos iniciados pelo Executivo, uma vez que a participação desse poder na iniciativa

de projetos aprovados é muito alta no Brasil e equilibrada com a do Legislativo na Argentina.

Em suma, a organização das casas legislativas do Brasil, México e Argentina permitem notar um eixo partidário na coordenação dos trabalhos legislativos. A despeito da alta gama de atribuições individuais e do plenário, o controle do ritmo e da agenda legislativa se encontra concentrado na mão das lideranças partidárias e dos presidentes das casas legislativas. Outra conclusão a que se chega a partir dos dados apresentados nesse capítulo é que os Senados apresentam um caráter tão, ou mais, propositivo que as câmaras dos deputados e conseguem aprovar parte significativa de suas proposições, se comparadas com as suas respectivas câmaras baixas, isto é, não é possível afirmar que essas segundas câmaras tenham um papel de meras câmaras revisoras.

Considerações Finais

Essa pesquisa buscou avaliar o papel desempenhado pelos Senados do Brasil, México e Argentina em seus respectivos sistemas políticos. Para tanto, foi analisada a estruturação desses sistemas bicamerais e os seus respectivos regimes institucionais. Assim, a premissa básica dessa pesquisa é a de que regimes institucionais mais centralizados acabam por enfraquecer o papel desses senados como pontos de veto. Levando-se em consideração que a existência de uma segunda casa legislativa representa uma maior dispersão política, reforçando o caráter "consensual" do sistema político, buscou-se compreender o papel desempenhado pelos outros conjuntos institucionais que formam o sistema político desses países sobre o funcionamento desses bicameralismos e sobre a atuação dos senados da Argentina, Brasil e México. Nesse sentido, é que se buscou avaliar o impacto do federalismo e da descentralização política, das diferenças partidárias entre as câmaras, do controle da agenda pelo Executivo e as regras de funcionamento interno das casas. A partir desse elementos, pode-se notar que esses sistemas bicamerais apresentam forte traço partidário e capacidade legislativa que os tornam importantes dentro do processo legislativo desses países. Em outras palavras, esses sistemas bicamerais dotam seus Senados de importantes prerrogativas para sua atuação no processo decisório e o eixo central nessa atuação é partidário e não territorial, apesar de tanto a Argentina quanto o Brasil e o México estipularem que suas câmaras altas tem como função a representação igualitária dos entes federados, visando garantir o equilíbrio federativo. Somado a isso, foi possível constatar que esses senados desempenham importante papel dentro do processo legislativo.

Cabe lembrar que os três casos estudados são países latino-americanos que apresentam semelhanças nos seus regimes institucionais: todos adotam o presidencialismo como sistema de governo, o federalismo como forma de organização territorial, possuem sistemas multipartidários e são bicamerais. Apesar dessas semelhanças no nível macro-institucional, seus sistemas políticos apresentam diferenças na caracterização de cada uma dessas instituições, ou seja, há diferenças de grau de centralização/descentralização entre os países. Essas diferenças afetam o funcionamento dos próprios sistemas bicamerais, isto é,

quando o sistema político apresenta traços fortes de centralização, os Senados acabam por ter sua atuação no processo decisório prejudicados.

Tendo isso em mente, analisou-se, em primeiro lugar, as normas que regem a interação de ambas as câmaras. Essa análise foi baseada na duas dimensões do bicameralismo formuladas por Lijphart (2008) – simetria e incongruência – e nos dispositivos institucionais apresentados por Llanos e Nolte (2003) para classificar os sistemas bicamerais da América Latina. Tanto o bicameralismo do Brasil quanto o do México e da Argentina são classificados como fortes uma vez que congregam simetria e incongruência. No que tange à simetria, os três casos são classificados quase como extremos, apenas tendo pontuação média no que se refere a origem do processo legislativo. Então, observa-se que os senados desses países apresentam prerrogativas legislativas iguais as das câmaras dos deputados, porém as câmaras baixas gozam de maiores privilégios quanto a ser a origem do processo legislativo. Entretanto, isso não equivale a dizer que essas câmaras altas são meras casas revisoras. Os Senados dos três países fornecem parte considerável da produção legal oriunda do poder Legislativo de seus países. Somado a isso, o sistema de resolução de desacordos adotados pelos três bicameralismos em questão é o sistema de *navette*, sistema que melhor se adequa à simetria entre as câmaras. Assim, em relação aos dispositivos institucionais que reforçam a simetria entre as câmaras no processo legislativo, Brasil, México e Argentina dotam seus Senados de poder de participação semelhante as das suas câmaras dos deputados. Todavia, as atividades dos Congressos não se limitam apenas à atuação no processo de criação e aprovação de leis. Outra importante função dos legislativos é a de controle. Nesse quesito, os senados dos três países são privilegiados, isto é, exercem maiores atividades de controle que as câmaras dos deputados. Entre as atividades de controle a disposição dos Senadores está a participação na nomeação de membros de outros ramos do Estado. Nesse caso, o que se tem é uma concentração de cargos cuja a nomeação depende da aprovação dos membros da câmara alta, acompanhada de pouca participação da câmara dos deputados nesse processo. Fora isso, os outros dispositivos institucionais que reforçam a simetria nas atividades de controle político estão divididos de forma equitativa entre as casas. Inclusive a divisão das tarefas de julgamento

político de autoridades é feita de maneira a reforçar a simetria entre as câmaras, uma vez que uma é responsável por fazer a denúncia enquanto a outra julga.

Em suma, a partir dos dispositivos institucionais que fomentam a simetria, esses três sistemas bicamerais apresentam fortes traços de igualdade na distribuição de prerrogativas constitucionais para participar do processo decisório entre suas duas casas legislativas, tanto nas atividades legislativas quanto nas de controle.

Já para a incongruência, a situação difere. Brasil e Argentina apresentam fortes traços de diferenciação na formação de seus corpos legislativos. O caso mexicano também apresenta diferenciação, só que em um grau menor que os outros dois países. Mesmo assim, a classificação do sistema bicameral mexicano ainda é no grupo dos incongruentes. Nos três países há diferença no tamanho das câmaras, duração maior do mandato dos senadores, diferença na idade mínima para ser membro de cada casa, diferenças nos distritos ou fórmulas eleitorais, e, no Brasil e Argentina também há renovação parcial das câmaras altas, o mesmo não ocorrendo no México, onde a renovação é total para ambas as câmaras.

Cabe destacar que um elemento central na definição da diferenciação entre as câmaras é o sistema eleitoral. Do conjunto de dispositivos institucionais que tratam do sistema eleitoral – distritos e fórmulas eleitorais, representação de grupos minoritários, senadores não-eleitos e eleições indiretas –, os sistemas bicamerais do México, Argentina e Brasil só apresentam um, a dizer: distritos e/ou fórmulas eleitorais diferentes. Esse ponto merece dois destaques. Primeiro, apesar da existência de eleições indiretas para senadores, de senadores não eleitos e a representação de grupos minoritários nas câmaras altas claramente reforçar a incongruência entre as casas legislativas, ela também gera uma diminuição da legitimidade democrática nessa casa, o que pode diminuir a autonomia e a área de atuação desses senados. Essa não é a situação atual de nenhum dos sistemas bicamerais que são objeto dessa pesquisa: nos três casos, os corpos legislativos de ambas as câmaras são selecionados a partir de eleições diretas. Sendo assim, os senados desses países não sofrem com o problema de uma menor legitimidade eleitoral frente à câmara dos deputados. O segundo ponto a ser destacado é que a diferença na fórmula eleitoral utilizada gera dois efeitos: um sobre o resultado eleitoral, possibilitando a formação de diferentes maiorias em cada câmara, e outro, é que os sistemas eleitorais geram incentivos diversos na

própria estratégia utilizada pelos candidatos e, posteriormente, parlamentares; gerando incentivos para uma atuação centrada em estratégias individualistas ou estratégias de cunho partidário. Isto é, ao se adotar sistemas eleitorais diferentes para a seleção de cada câmara, é esperado um reforço duplo na diferenciação entre as câmaras: por um lado possibilita uma diferenciação na formação das maiorias e, por outro, uma diferença comportamental entre os membros das casas. Porém, como apontado no capítulo 5, não é apenas a estruturação do sistema eleitoral que afeta as estratégias dos parlamentares. A organização interna do trabalho legislativo e as prerrogativas a disposição das lideranças e mesa diretora das casas também possibilitam um papel de coordenação da ação coletiva no interior das câmaras legislativas, tornando o eixo partidário central na condução do processo decisório.

Então, ao se levar em consideração as regras que norteiam a relação entre as câmaras, nota-se que se está diante de bicameralismos fortes, onde câmara dos deputados e senados possuem importantes e semelhantes papéis no processo decisório – tanto na arena propriamente legislativa quanto na de controle político – e contam com elementos diferenciadores na formação dos corpos legislativos.

Porém, a definição desses sistemas bicamerais não é o suficiente para se compreender as diferenças existentes na atuação dos Senados do Brasil, Argentina e México. Assim, cabe indagar como os outros elementos do regime institucional desses países afetam essa força dos bicameralismos, ou seja, a organização do federalismo reforça o papel territorial da representação, mitigando seu papel partidário? A representação partidária nas casas legislativas apresenta diferenças significativas, reforçando a incongruência entre elas e forçando uma necessidade maior de consensos? O controle da agenda política é dividia entre Executivo e o Legislativo, dando ao segundo capacidade maior de participação no processo legislativo? A organização interna das casas legislativas permite algum tipo de coordenação de maiorias? Existem instrumentos regimentais que permitem uma coordenação partidária da ação dos parlamentares? Ou mesmo existe algum tipo de organização reconhecida regimentalmente que permite coordenar a ação coletiva a partir do eixo territorial? É a partir dessas perguntas que se realizou as análises dos capítulos 2 a 5.

O capítulo 2 tratou da questão territorial a partir de dois elementos: 1) a questão da Sobrerrepresentação territorial e 2) a centralização do federalismo. Partiu-se da noção de que o federalismo reforça a descentralização política, adicionando pontos de veto territoriais no regime institucional. Isto é, assim como o bicameralismo, o federalismo reforça o caráter consensual do sistema político, exigindo maiores negociações e a aquiescência de um maior número de atores político para se realizar alterações no *status quo*, além de criar espaços para a apresentação das demandas territoriais. Entretanto, isso varia de acordo com a força da descentralização desse federalismo.

Tanto a Argentina quanto o Brasil e o México adotam sistemas federais conjugados com um sistema bicameral que torna a câmara alta o elemento de coordenação federal, isso é, a função declarada para a existência do Senado é a representação igualitária das unidades subnacionais, visando um equilíbrio da federação. Sendo assim, é esperado que a sobrerrepresentação distrital (SRD) seja forte na segunda câmara, enquanto a primeira câmara daria vazão à representação populacional.

De fato, a SRD dos Senados desses países são altos, em especial na Argentina e no Brasil – respectivamente, 49,73 e 41,74. No México a SRD do Senado é mais baixa (27,29), mas ainda é muito superior ao que se pode classificar como sendo causada por impossibilidade matemática ou funcional da formação dos distritos, ou seja, o valor da SRD da câmara alta mexicana se deve a uma clara tendência de criar uma casa legislativa de caráter territorial. Assim, nota-se que esses três senados são o *locus* da representação territorial dessas três federações.

Entretanto, também existe SRD nas câmaras baixas, que deveriam apresentar uma representação populacional, isto é, deveriam ser formadas estritamente pela premissa democrática de "um cidadão, um voto". Novamente, há diferenças na SRD das câmaras baixas dos três países. De um lado, tem-se a Argentina e o Brasil, com altos níveis de SRD também em suas câmaras dos deputados – 16,28 e 10,44 – e, de outro, tem-se o México com um valor baixo (1,56). Essa SRD da câmara baixa do México a qualifica como sendo uma casa legislativa de representação populacional, uma vez que fica dentro de um padrão de SRD que pode ser causada pela impossibilidade de se formar distritos exatamente iguais populacionalmente. Nos outros dois países, a SRD é alta, indicando a presença de um viés

territorial na representação desta casa também. Por esse motivo, tanto a Argentina quanto o Brasil são classificados como sistemas bicamerais de tendência terra-orientados, enquanto que o México apresenta uma tendência federal.

Assim, no que tange às características da representação nas casas legislativas, a questão territorial aparece com central, seja por estar presente em ambas as casas, seja por ser muito forte para as câmaras altas. Cabe então perguntar, qual a capacidade de influência das lideranças subnacionais sobre os membros dessas casas? Para se chegar a essa resposta foi necessária a análise da descentralização desses federalismos, a partir de dois elementos: 1) a descentralização fiscal e 2) a descentralização política.

Sobre a descentralização fiscal, buscou-se mostrar qual é o grau de independência financeira das entidades subnacionais frente ao governo central. Essa independência é importante pois quanto maior for, maior será a capacidade dos governadores estaduais/provinciais em promover políticas de forma autônoma ao governo central e maior será seu papel como elemento participante do sistema político. Cabe notar que essa capacidade varia conforme o tempo. Nesse sentido, tem-se o Brasil e a Argentina como representantes de uma trajetória de diminuição da autonomia financeira dos estados/províncias frente ao governo central. Por outro lado, o México apresenta uma tendência de descentralização.

Porém, isso não equivale a dizer que a situação financeira das entidades subnacionais do México é melhor que as do Brasil e Argentina. Pelo contrário, a tendência a diminuição das capacidades fiscais e financeiras desses dois países surge em um contexto de forte descentralização. Em outras palavras, nas décadas de 1990 e 2000, ocorre um debilitamento da autonomia financeira das unidades subnacionais desses dois países, causada especialmente pelos planos de estabilização dessas economias nacionais e pelas reformas neoliberais levadas a cabo nos dois países. Mas esse enfraquecimento se refere a uma situação anterior em que as unidades subnacionais gozavam de grande gama de recursos fiscais e extrafiscais que lhes davam alta margem de liberdade política frente a União. Por outro lado, a situação Mexicana é a oposta. Nesse caso, se saiu de um federalismo altamente centralizado, com baixa capacidade de arrecadação e baixa liberdade de ação dos governadores para uma contínua, mas tímida, descentralização. Assim, a

descentralização nesse país ainda está em processo, foram realizadas algumas transferências fiscais e de funções, mas ainda há alta dose de centralização na arrecadação e distribuição dos recursos financeiros.

Assim, o quadro apresentado pela descentralização fiscal mostra que no Brasil os governadores ainda gozam de certa autonomia frente ao governo nacional, mas ela diminuiu no decorrer das últimas décadas (em especial, após 1994); na Argentina algo semelhante ocorreu, sendo que esse debilitamento foi mais forte, tornando as províncias cada vez mais dependentes das transferências do governo central; no México, há ainda forte centralização, o que torna os estados mexicanos também dependentes das transferências federais, que, assim como na Argentina, podem ser feitas de maneira discricionária pelo Executivo Nacional.

Com isso, pode-se afirmar que em nenhum dos três países a descentralização fiscal permite que os líderes subnacionais, em especial os governadores, sejam considerados os elementos centrais na condução da atividade legislativa nacional. Isto é, os governadores não possuem recursos suficientes para influenciarem de maneira decisiva a atuação dos legisladores no plano nacional.

Entretanto, a descentralização fiscal não é a única forma de se tratar a questão do federalismo dentro do regime institucional. Os elementos da descentralização política também revelam a capacidade das lideranças subnacionais de influenciar a atuação dos legisladores nacionais. Nesse caso, três elementos são essenciais, a dizer: 1) o controle sobre o calendário eleitoral, 2) a existência de eleições casadas para governadores e legislativo federal, e 3) se o governador ocupa o posto de líder partidário. Como foi apresentado no capítulo 2, esses três elementos permitem notar o papel que as lideranças subnacionais tem sobre o controle da carreira do parlamentar. Aqui também nota-se diferenças entre os casos. O caso brasileiro é o que apresenta a menor capacidade de controle do governador sobre a carreira dos parlamentares em seu estado. Isto é, o governador não é o líder partidário, e, mesmo as eleições para o governo estadual e para o legislativo nacional sendo casadas, o principal cargo em disputa nessas eleições é o de Presidente da República, o que torna esse o principal elo eleitoral. Apesar disso, não é possível afirmar que os governadores não tem nenhuma influência sobre as carreiras dos

legisladores, uma vez que, como lideranças subnacionais eles gozam de alguma entrada no que tange à formação das listas partidárias. Já na Argentina e no México, há maior liberdade de ação política para as lideranças subnacionais, em especial para os governadores. Nesses países, o controle sobre o calendário eleitoral da província/estado não está colocado no âmbito nacional, o que permite que as lideranças subnacionais controlem o ritmo eleitoral; via de regra, os governadores são líderes partidários e são fundamentais na construção das listas partidárias e na seleção de candidatos.

Assim, o que se nota é que as lideranças subnacionais controlam recursos estratégicos que permitem que elas exerçam influência sobre as carreiras políticas dos legisladores. Esse controle é maior na Argentina e no México, mas não pode ser desconsiderado no caso brasileiro.

Todavia, o quadro da descentralização, tanto fiscal quanto política, não permite afirmar que a questão territorial seja o eixo central da atividade legislativa. Apesar de não ser possível desprezar essa questão, inclusive pelo impacto da sobrerrepresentação distrital, outros elementos do regime institucional acabam por ocupar uma posição mais destacada na condução do trabalho legislativo. Em outras palavras, o federalismo não exerce forte impacto na atuação desses sistemas bicamerais. Mesmo a justificativa para a existência de uma segunda câmara sendo a de representação territorial, contando com forte sobrerrepresentação distrital, a distribuição de recursos fiscais e políticos para os governadores e lideranças subnacionais não torna a questão territorial central na representação de nenhuma das casas legislativas. Nesse sentido, o grau de descentralização encontrados na Argentina, Brasil e México não é tão alto a ponto desse elemento tornar-se central para a compreensão da atuação dos Senados, nem para o funcionamento desses sistemas bicamerais. Outros elementos do próprio regime institucional possuem maior peso explicativo.

Um desses elementos é o controle da agenda no próprio nível nacional. O papel legislativo desempenhado pelo Executivo é central nas análises sobre o funcionamento dos sistemas políticos latino-americanos. Nesse subcontinente, os Executivos gozam de grande controle sobre a atividade legislativa e de papel central na produção legislativa de seus países, papel esse muito superior ao apresentado por seu congênere estadunidense. Assim,

devido à alta gama de poderes institucionais e do controle de importantes recursos estratégicos, os Executivos nacionais da região apresentam uma forte capacidade de coordenação de maiorias parlamentares, reforçando seu papel como elemento chave do funcionamento do próprio sistema político.

Entretanto, há variações importantes nessa capacidade dos Executivos latino-americanos. Dentre os casos aqui estudados, o presidente brasileiro é o que goza de maiores recursos institucionais para participar do processo decisório. Conta com poderes de veto (total e parcial), decreto, áreas de iniciativa exclusiva, possibilidade de pedido de urgência, além de contar com ampla liberdade para a formação de seu ministério e indicar os membros que ocuparam cargos na administração federal. O controle dessa alta gama de recursos torna o presidente brasileiro figura central na condução do trabalho legislativo, contando com fortes elementos que lhe possibilitam coordenar a ação de maiorias parlamentares. Na Argentina, o líder do Executivo também possui fortes poderes para atuar no processo decisório, em especial, seus poderes de veto e de decreto. Já no México, o Executivo nacional não conta com uma gama tão ampla de poderes constitucionais. A preponderância do Executivo nesse país repousava sobre os poderes partidários exercidos pelo chefe do Executivo, que era também o chefe do partido hegemônico. Entretanto, desde 1997, não mais se pode falar de sistema de partido hegemônico, nem dominante, no México, o que enfraqueceu a atuação direta do Executivo no processo legislativo.

Para tratar da capacidade legislativa dos Executivos, foi utilizado o Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL) para Brasil, Argentina e México. Como era esperado, o IPIL brasileiro ficou acima do apresentados pelos outros dois países. Entretanto, os três casos mostram sistemas presidencialistas com algum grau de controle da agenda legislativa por parte do Executivo, ou seja, mesmo não sendo parte do legislativo, os Executivos não podem ser desprezados quando se trata do processo legislativo.

A partir daí, cabe avaliar a participação do Executivo na produção legislativa. Ao se fazer isso nota-se que nos três países 1) a participação do Executivo na iniciativa de projetos é mais baixa que a do Legislativo, 2) a taxa de sucesso dos Executivos é muito superior a apresentada pelos legisladores. A partir daí, há diferenças nos casos nacionais.

No Brasil, a participação do executivo no montante de projetos de lei aprovados é predominante, isto é, o Executivo é o responsável por iniciar o maior número de leis aprovadas. Entretanto, essa predominância é causada pela alta gama de poderes que estão há disposição apenas desse poder. A maior parte da produção legislativa do Executivo é formada por Medidas provisórias e projetos de lei orçamentários. Esses dois tipos de legislação só podem ser feitos pelo poder Executivo. Ao excluí-los do montante de projetos aprovados, o Legislativo passa a ser responsável pela maior parte dos projetos efetivamente transformados em lei. Do mesmo modo, ao se tratar apenas dos projetos de lei que tratam das iniciativas compartilhadas, o Legislativo também mantém uma pequena vantagem sobre o Executivo. Assim, não se coloca em questão a preponderância do Executivo, mas mostra-se que o Legislativo brasileiro atua de maneira quantitativamente satisfatória nas áreas em que pode atuar. Já na Argentina, a situação é de equilíbrio entre os poderes no tangente à aprovação de projetos de lei. Executivo e Legislativo são responsáveis por apresentar quase a metade dos projetos aprovados cada. Nesse caso, não se nota a preponderância de nenhum poder, mas o Legislativo apresenta uma maior participação, mesmo que pequena. Por fim, no México a situação é de queda na participação do executivo no montante de leis aprovadas. Antes de 1997, esse poder era responsável por apresentar e aprovar a maior parte dos projetos de lei. Com o início dos governos divididos e da alternância, esse quadro muda. O Legislativo apresenta um crescimento de sua atividade – tanto de iniciativa quanto de aprovação – ao mesmo tempo que o executivo apresenta uma leve queda. Esse quadro leva a uma situação onde o Executivo passa a ter uma participação secundária no que tange à aprovação.

Deste modo, a atuação direta do Executivo na produção legislativa varia, sendo preponderante no Brasil, equilibrada na Argentina e minoritária no México pós-1997. Essa diferença afeta a capacidade legislativa real das câmaras altas, uma vez que diante de presidencialismos fortes, e que contam com legislativos reativos, o impacto da produção legislativa do Senado é diminuída. Assim, a forte presença do Executivo brasileiro na produção legislativa acaba por colocar o Senado desse país como uma força secundária, se levado em conta apenas o volume de leis iniciadas por essa casa legislativa. Nesse caso, a câmara alta do Brasil é responsável por menos de um quinto das leis aprovadas nesse país.

Um quadro um pouco mais favorável se encontra na Argentina, onde o Senado é responsável por 21% dessa produção, sendo que a participação do Executivo e a do Legislativo se encontram praticamente equilibradas. No México, onde o Executivo exerce um papel residual como iniciador de projetos aprovados, a participação do Senado no montante de leis aprovadas sobe pra mais de um quarto do total. Portanto, a existência de Executivos fortes, com grande participação na produção legislativa acaba por diminuir o impacto da produção originada no legislativo em geral, e no Senado, em particular. Entretanto, a efetivação disso depende ainda de outros dois fatores centrais na explicação do desempenho institucional do legislativo e do sistema político: 1) a composição partidária e 2) a organização do trabalho legislativo no interior das câmaras.

A partir desses dois últimos elementos, se pode notar que o eixo central da atuação parlamentar é o partidário. Além da representação parlamentar ser ocupada via partidos políticos, esses têm como função no interior dos parlamentos agregar os interesses dos parlamentares e resolver os problemas de ação coletiva dos mesmos. Somado a isso nota-se que ambas as câmaras do México, Argentina e Brasil dotam as lideranças partidárias de importantes funções no controle interno da agenda política. Sendo assim, a composição dos corpos legislativos de cada câmara tem impacto sobre a atuação delas como elementos do sistema político.

O capítulo três analisa essa composição. Parte-se do princípio de os diferentes sistemas eleitorais usados na escolha dos membros de cada casa possibilitam a formação de corpos legislativos diferentes. Não havendo coincidência nas maiorias presentes em cada câmara, haveria um crescimento do papel de ponto de veto dessas câmaras altas, já que é necessária a aprovação dessas câmaras para a aprovação de políticas e nelas estariam representados distintos interesses partidários. Entretanto, ao se analisar a composição partidária dessas casas, nota-se que há semelhanças entre elas. Em outras palavras, as diferenças na composição partidária das casas legislativas é menor do que a esperada quando levado em conta os dispositivos institucionais que reforçam a incongruência.

O México, é o que apresenta menores diferenças. Mesmo após o fim do período de partido hegemônico, a diferença no número de partidos com representação nas casas é muito baixa. O sistema partidário-parlamentar é composto de três partidos principais e

outros três partidos menores. Como isso acontece em ambas as casas, a diferença no número efetivo de partidos nas câmaras mexicanas também é baixo. Quando é tratado o tamanho das principais bancadas, vê-se que são sempre os mesmos três partidos que ocupam as primeiras posições em ambas as câmaras. Entretanto, há diferenças em parte do período analisado no que tange à posição ocupada por cada um deles. Além de diferenças no tamanho da bancada de cada partido em cada câmara.

No Brasil a situação é outra. Há uma maior dispersão na composição partidária, isto é, há um número maior de partidos que conseguem representação nas casas legislativas. A diferença no número de partidos que conseguem representação nas câmaras é alta, sendo que a câmara dos deputados apresenta um número superior. Entretanto, ao se observar o número efetivo de partidos, essa diferença cai, mas ainda se mantém acima do caso mexicano. Outro elemento que diferencia as câmaras é a ordem das bancadas partidárias: não são os mesmos partidos que ocupam as mesmas posições no Senado e na Câmara dos Deputados.

Ao tratar do sistema partidário-parlamentar da Argentina é preciso destacar que ele sofre importantes transformações após a crise do início dos anos 2000. Se antes era possível notar um sistema bipartidário imperfeito, que caminhava para um sistema de três partidos, após essa crise, o sistema partidário se transforma, aumentando a proliferação de pequenos blocos partidários com representação nas casas legislativas e diminuindo a participação dos partidos que compunham o governo durante a crise (em especial a FREPASO, que deixa de existir, e a UCR, que, apesar de se manter como a segunda maior força, tem sua presença no parlamento bastante reduzida). Devido a isso, o número de blocos partidários com representação nas câmaras legislativas argentinas é muito alto. Somado a isso, a câmara baixa apresenta um número muito superior de blocos que a alta – em geral a primeira tem o dobro de blocos partidários. Mas, como a maior parte desses blocos é muito pequena – muitas vezes com um ou dois membros –, a diferença no número efetivos de partidos é bem menor, sendo, em alguns momentos, menor que a apresentada no Brasil. Porém, essa diferença é significativa pois torna a classificação do sistema partidário-parlamentar de cada câmara distinta: para a câmara baixa se tem um sistema que vai de um pluralismo

limitado para extremo, enquanto que no senado só em poucos momentos se chega a um sistema de pluralismo limitado.

Assim, ao se tratar da composição partidária de cada câmara, o que se observa é que há diferenças significativas entre elas. Mesmo que elas sejam menores do que as esperadas ao se olhar a incongruência apresentada pelos dispositivos institucionais, elas são relevantes pois mostram que não são as mesmas maiorias que são formadas nas casas legislativas de cada país. Essas diferenças acabem tendo dois efeitos: por um lado a diferença no número de partidos em cada casa, somada aos poucos obstáculos para a apresentação de projetos por parte dos legisladores, acaba por reforçar uma tendência a apresentação de um grande número de projetos de lei. Nesse caso, o Senado Argentino é o que apresenta a maior média de número de projetos, seguido pelo Brasil e, por último o México. Por outro lado, a diferenciação entre as bancadas e o NEP têm influência sobre a capacidade de aprovação dos projetos dos Senadores, uma vez que quanto maior a semelhança entre as câmaras menor a dificuldade de uma vetar o projeto aprovado na outra. Nos casos em questão, o bicameralismo que apresenta maiores distinções nesses dois elementos e, consequentemente, a menor média de projetos aprovados é o Brasil, seguido da Argentina e do México.

Somado a isso, observa-se que a organização do trabalho legislativo das câmaras apresenta claro caráter partidário. Apesar de dotarem o parlamentar individual e o plenário de várias atribuições, é a partir dos partidos e suas lideranças, somados os presidentes das casas, que se determina o ritmo e conteúdo da agenda legislativa. Os sistemas de comissão são formados levando-se em conta a proporcionalidade da representação partidária, e, no México e Brasil, a composição das comissões também é indicada pelos líderes partidários. Apesar de não ter esse papel na indicação dos membros das comissões, em ambas as casas legislativas da Argentina há um colégio de líderes que conta com um papel central na definição da agenda legislativa. O mesmo ocorrendo nas duas câmaras do México e na câmara dos deputados do Brasil. Assim, o elemento central na tomada de decisões no interior das câmaras é o partidário. Lembrando que em nenhuma delas há um órgão regimentalmente estabelecido que sirva para coordenar ações do tipo territorial. Em suma, a

organização dessas casas se baseiam na representação partidária, não havendo grandes diferenças nessa organização entre as câmaras do mesmo país.

A questão dessa tese é o papel que desempenha o Senado de cada país no seu processo legislativo. Para responder essa questão, foi analisada a produção legislativa das câmaras. Nessa análise não foi feito nenhum corte qualitativo sobre essa produção, ou seja, foram tratadas todas as leis iniciadas e aprovadas por esses legislativos. A partir desses dados nota-se que os Senados desses países não se limitam a meras câmaras revisoras, tendo importante participação no volume da produção legislativa do México, Argentina e Brasil.

Ao se comparar a atuação dos Senados frente às suas respectivas Câmaras dos Deputados, tem se que a participação das câmaras altas no montante de projetos iniciados é menor que a das câmaras dos deputados. Entretanto, essa diferença está mais relacionada com o tamanho das casas do que com o caráter mais propositivo delas. Por isso, ao levarmos em conta essa diferença no tamanho dos corpos legislativos, nota-se que a média de projetos apresentados por membro dos Senados é superior à dos deputados. O mesmo ocorre no que tange aos projetos de lei aprovados: a participação das câmaras dos deputados é superior à dos Senados. Entretanto, o que se nota é que a diferença entre as câmaras nesse quesito é menor que a apresentada nas iniciativas. Isto é, os Senados têm uma maior participação nos projetos aprovados que nos iniciados. Inclusive, nos três países essa participação é superior a 30% dos projetos aprovados oriundos do legislativo. Novamente, se levado em consideração a diferença no tamanho dos corpos legislativos das câmaras altas e baixas, a média de projetos aprovados por membro é superior no Senado. Por fim, a taxa de sucesso apresentada pelos senados é também superior à das câmaras dos deputados.

Assim, a partir desses dados mostra-se que os Senados do Brasil, México e Argentina tem forte participação no montante de projetos de lei, não se limitando apenas a rever projetos oriundos da outra câmara. Somado a isso, vê-se que os Senados apresentam uma capacidade de aprovar seus projetos superior à das Câmaras dos Deputados, como mostra a taxa de sucesso de cada uma delas.

Entretanto, cabe destacar as diferenças entre os três senados. Nessa questão, mostrou-se que o Senado argentino é o que apresenta um melhor desempenho no que se refere à etapa de iniciativa, seguido do mexicano e do brasileiro – que só supera o seu congênere do México na média de projetos/membro. Já no que tange à aprovação, o Senado mexicano é o que apresenta o melhor rendimento. Mas, levando-se em conta apenas a produção do Legislativo, o Senado do México tem a pior participação nos projetos aprovados entre os três países. Isso porque, apesar de conseguir ter aprovados muitos de seus projetos, a câmara dos deputados também o faz. Todavia, essa participação exclui o papel desempenhado pelo Executivo nessa questão. Ou seja, como o Executivo mexicano tem pouca participação no montante de projetos de lei aprovados, ao se levar em conta a participação do Senado mexicano no conjunto de projetos aprovados – com origem tanto no legislativo quanto no Executivo – não se tem grandes mudanças. O mesmo não ocorre no Brasil e Argentina, uma vez que esses Executivos são responsáveis por grande parte da produção legal. Assim, sem levar em consideração o Executivo, o senado mexicano possui a menor participação entre os três, mas se o conjunto de leis aprovadas iniciadas pelo Executivo entrar no cômputo, o senado mexicano passa a ocupar a primeira posição, ficando Argentina e Brasil na sequência. Portanto, a produção do Executivo acaba por ter impacto sobre o papel desempenhado pelo Legislativo no processo decisório, isto é, onde o Executivo teve maior participação na produção legislativa, menor foi o papel do Senado nessa questão. Por fim, ao se olhar a taxa de sucesso conseguida pelas câmaras altas, nota-se que a mexicana é a que apresenta um melhor desempenho, seguida pelo Brasil e Argentina.

Assim, conclui-se que os Senados dos três países apresentam capacidade legislativa, isto é, participam ativamente no processo de iniciativa e aprovação de leis, não se limitando ao papel de câmara revisora. Somado a isso, tem-se que o eixo principal da atividade desses Senados é partidário. Apesar de ter como função a representação igualitária dos entes federados e, portanto, o papel de garantir o equilíbrio federativo, essas casas não são dotadas de nenhum tipo de órgão de coordenação visando dar vazão as demandas territoriais. Ao contrário, a organização dessas câmaras altas, assim como as das câmaras dos deputados, priorizam o eixo partidário como o principal elemento da coordenação da

ação política dos parlamentares. Portanto, no interior do legislativo a questão territorial fica secundarizada. Entretanto, não se pode afirmar que essa questão não tenha impacto no sistema político. Ao contrário, o grau de descentralização política e fiscal permite afirmar que não são as lideranças subnacionais o eixo do sistema político, mas eles possuem papel nesse sistema. Em outras palavras, os governadores e líderes subnacionais controlam recursos estratégicos importantes, mas não o suficiente para se tornarem o eixo central da política nacional. Esse papel é ocupado pela organização partidária.

Também conclui-se que a maior atuação do Executivo no processo de iniciativa e aprovação acaba por enfraquecer a participação do legislativo e, consequentemente, dos Senados. Isto é, um executivo preponderante, como no caso brasileiro, acaba por diminuir o impacto da produção legislativa de seu Senado. Mas isso não significa dizer que ele anula esse impacto ou mesmo que isso se limite ao Senado. Ao contrário, a maior participação do Executivo na produção legislativa diminui a participação do legislativo como um todo, o que afeta as duas câmaras.

Em suma, essa tese mostra que os bicameralismos do Brasil, México e Argentina são fortes. Além de conjugarem simetria e incongruência os regimes institucionais desses países não enfraquecem suas câmaras altas. O grau de descentralização do federalismo, apesar de não ser forte o suficiente para se tornar central nesses sistemas políticos, permite que a representação territorial tenha espaço e que as lideranças subnacionais controlem alguns recursos importantes para os parlamentares. Em outras palavras, a descentralização do federalismo na Argentina, Brasil e México não é tão forte para tornar a questão territorial central no processo legislativo, mas não há um grau de centralização que torne a eixo territorial nulo. Assim, o grau de descentralização não enfraquece o bicameralismo desses países, mas também não é alto o bastante para fortalece-lo. Portanto, não é a partir do federalismo que se compreende as diferenças existentes no funcionamento dos bicameralismos desses países. Assim, as diferenças encontradas na atuação desses três senados podem ser explicadas, principalmente, a partir de dois elementos: 1) a atuação do Executivo e 2) a composição partidária, junto com o caráter partidário da organização dos trabalhos no interior das casas legislativas. A diferença nos sistemas eleitorais permite que haja diferenças partidárias entre as câmaras. Mesmo que as diferenças encontradas na

composição partidárias das duas casas legislativas desses sistemas bicamerais sejam menores que a esperada a partir dos dispositivos de incongruência, elas são significativas e apresentam impacto na produção dos Senados: quanto maior a diferença no número de partidos, maior é a atividade propositiva dessas casas; ao mesmo tempo que quanto menor são as diferenças no número efetivo de partidos e nas bancadas maior é o volume de aprovação de seus projetos. Outro ponto é que, apesar de haver capacidade de controle dos Executivos sobre a agenda legislativa, os legislativos dos três países possuem autonomia suficiente para participar do processo legislativo, sem ficar a reboque do Executivo. Em outras palavras, são legislativos reativos que negociam a agenda legislativa com o Executivo, isto é, o Executivo apresenta capacidade de coordenação das maiorias legislativas, mas essas possuem instrumentos para fazer valer suas posições e negociar com a presidência. Além disso, as características do poder Executivo também tem impacto sobre a atuação dos Senados: quanto maior for a predominância do Executivo na produção legislativa, menor será a participação das câmaras altas no que tange ao volume de projetos aprovados. A organização do processo legislativo no interior das câmaras é centrada na figura dos líderes partidários que, em conjunto com a presidência das casas, controlam o ritmo e conteúdo da agenda legislativa. Em suma, os Senados desses países não são apenas revisores, eles apresentam capacidade legislativa real. Possuem taxas de sucesso superiores a das câmaras dos deputados, iniciam e aprovam parte significativa dos projetos de lei, tanto levando-se em conta os projetos apenas do Legislativo quanto somando os do Executivo, a aparente preponderância da câmara dos deputados está ligada ao tamanho superior dessa câmara. Desta maneira, dentro do regime institucional da Argentina, Brasil e México, os Senados tem capacidade para atuar como pontos de veto. As diferenças encontradas entre os três países estão relacionadas com a atuação dos Executivos e com a composição partidária.

Assim, a força desses bicameralismos, encontrada a partir dos eixos de simetria e incongruência, não são mitigadas pelos outros elementos do regime institucional. A questão federal, mesmo não formando o eixo central, ainda indica que não há uma centralização excessiva em nenhum país, ou seja, não enfraquece esses sistemas bicamerais. Os outros elementos do regime institucional, por outro lado, reforçam esses bicameralismos, mesmo

que em diferentes graus. Em resumo, os três bicameralismos são fortes, dotados de senados que, além da normatização legal do bicameralismo intraparlamentar, atuam de maneira efetiva no processo decisório. Contudo, essa atuação difere entre os países, sendo que essa diferenciação está relacionada com os outros elementos dos regimes institucionais. Desta forma, as variações da atuação dos Executivos de cada país, somado as diferenças na composição partidária de cada câmara e ao caráter partidário da organização interna dos trabalhos das casas legislativas ajudam a esclarecer as variações encontradas na atuação dos Senados da Argentina, Brasil e México.

Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional Brasileiro. DADOS vol.31 nº 1, 1988

ABRUCIO. F. L. Os Barões da Federação: governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Ed. HUCITEC, Departamento de Ciência Política, USP, 1998

ABRUCIO. F. L e COSTA, V. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. Konrad Adenauer Stiftung, 1998 (Série Pesquisas, n. 12)

AFFONSO, R. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: Affonso, R. e Barros Silva, P. L. (orgs), A federação em perspectiva. FUNDAP, 1995

AFFONSO, R. O Federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico. Tese de Doutorado defendida no IE-Unicamp, 2003

AFFONSO, R. Descentralização e reforma do Estado: a federação Brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade, n. 14, 2000

AGUIRRE, B e MORAES, M. B. A questão federativa no Brasil: um "estado das artes" da teoria. In: Revista de Economia Política nº 65, 1997.

ALGAZI, L. B. El Impacto del Nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de La Unión. Revista Mexicana de Ciencias Politicas y Sociales, n.181, 2001

ALGAZI, L. B. La (re)institucionalización de poder legislativo en Mexico. Revista Mexicana de Sociologia, v. 63, n. 3, 2001a

ALGAZI, L. B. Representacion Parlamentária y disciplina Partidista: el caso de México. In.: LINCE, R.M.R e ALGAZI, L. B. *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de La República, 2003

ALGAZI, L. B. De la centralización a la Descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión. Foro Internacional, v. L, n.1, 2010

ALGAZI, L. B. ¿Quien Legisla en Mexico? Descentralizacion y proceso legislativo. Revista Mexicana de Sociologia, v. 74, n.4, 2012

ALMEIDA, M. H. T. "Federalismo e políticas sociais", in: Affonso, Rui e Silva, Pedro Luiz B. "Descentralização e políticas sociais" (Série Federalismo no Brasil - FUNDAP), 1996.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidencias. BIB, n.51, 2001

AMES, B. *Os entraves a democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003

AMORIM NETO, O. Gabinetes Presidenciais, Ciclos eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. DADOS vol. 43, nº 3, 2000

AMORIM NETO, O. O Executivo Federal. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. Sistema Político Brasileiro; uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004

AMORIM NETO, O. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo? In: SOARES, Glaucio e RENNÓ, Lucio. Reforma Política: lições da história recente, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006

AMORIM NETO, O. O Brasil, Lijphart e o modelo consensual de Democracia. In: INÁCIO, M. e RENNÓ, L. (orgs.) *Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009

AMORIM NETO, O e SANTOS, F. O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. DADOS vol. 46 nº 4, 2003

ANASTASIA, F. Federação e relações intergovernamentais. In: Avelar, L. e Cintra, A. O. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Ed. Unesp e Konrad Adenauer Stiftung, 2004

ANASTASIA, F, ARACELI, M. D, INÁCIO, M. e ROCHA, M. M. *Elites parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009

ANASTASIA, F., MELO, C. R. e SANTOS, F. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004

ANASTASIA, F. e NUNES, F. A reforma da representação. In: ANASTASIA, F. e AVRITZER, L. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

ANASTASIA, F. e ROCHA, M. M. Modelos de Democracia e percepções das elites parlamentares na América latina. In: ANASTASIA, F, ARACELI, M. D, INÁCIO, M. e ROCHA, M. M. *Elites parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009

ANDERSON, G. Federalismo: uma introdução. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009

ARAUJO, P. M. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 200. In.: LEMOS, L. *O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

ARAÚJO, P. M. O Bicameralismo no Brasil: As bases Institucionais e políticas do Desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004). Tese (Doutorado) defendida FAFICH, UFMG, 2009

ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. Política& Sociedade, v.11, n.21, 2012

ARGENTINA, Reglamento de la H. Camara de Diputados de la Nación

ARGENTINA, Reglamento de la Camara de Senadores de la nacion

ARRETCHE, M. "A federação brasileira: crise ou construção?", in: Revista Teoria & Debate - edição 41, 1999,

ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em Perspectiva 15(4), 2001

ARRETCHE, M. The veto power of sub-national governments in Brazil: political Institutions and Parlamentary Behaviour in the post-1988 period. *Brazilian political Science Review 1(2), 2007*

BACKES, A. L. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, L. *O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

BADILLO, M. J. e RAMIREZ, G. L. Procesos Electorales em la república mexicana (1980-2009), Universidad Autónoma de Guerrero, Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, 2009

BADILLO, M. J., VIVERO, I. e BÁEZ, C. México. In.: In.: ALCANTARA, M. e FREIDENBERG, F. (coords.), Partidos políticos de América Latina. Contro América, México y República Dominicana. México: FCE, IFC, 2003

BARRIENTOS, M. Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: o poder dos governadores desde a redemocratização. Dissertação de mestrado defendida IFCH-UFRGS,2009

BLODEL, J. Evaluando el poder efectivo de los Congresos. Política, 47, 2006

BOHN, S. Política Comparada: Um mapeamento do Debate entre propostas teóricas e metodológicas de pesquisa Alternativas. BIB, n. 59, 2005

BONVECCHI, A. O governo de Kirchner: uma reversão do menemismo? In.: SALLUM Jr., B. Brasil e Argentina hoje: política e economia. Bauru: Edusc, 2004

BRANCO, M. S. *A democracia Federativa Brasileira e o papel do Senado no ajuste fiscal dos anos 90*. Tese (Doutorado), USP, São Paulo, 2002

BRASIL. CONGRESSO. *Regimento Comum*. Brasília: Congresso Nacional, 2007
BRASIL. Regimento Interno do Senado Federal e normas conexas. Brasília: Senado Federal, 2007

BRASIL Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de Documentação e informação, 2012

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado federal, Subsecretaria de Edições técnicas, 2009

CALVO, E., LEIRAS, The nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship and Policymaking in Argentina. Instituto de Iberoamerica, Documentos de Trabajo 06, 2011

CARREY, J. M. e REINHARDT, G. Y. Impactos das Instituições Estaduais na Unidade das Coalisões parlamentares no Brasil. DADOS, v. 46, n.4, 2003

CARRIZO, C. La política al interior de los partidos: peronismo, radicalism y kirchnerismo. In.: MALAMUD, A. e Luca, M (cords.) La política en los tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: Eudeba, 2011

CASAR, M. A. Executive-legislative relations: the case of Mexico (1946-1997). In: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

CASAR, M. A. Los gobiernos sin mayoría em México: 1997-2006. Política y Gobierno, v. XV, n.2, 2008

CHACON, V. História do legislativo Brasileiro, vol.II – Senado Federal. Brasília: secretaria Especial do Interlegis-Senado Federal, 2007

CHILCOTE, R. H. Teorias de política comparativa: a busca de um paradigma reconsiderado. Petrópolis: Vozes, 1997

CINTRA, Antonio Octávio. Idéias para a engenharia institucional da consolidação democrática. In: LAMOUNIER, Bolívar e NOHLEN, Dieter. Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira. São Paulo IDESP e Edições Loyola, 1993

CINTRA, Antonio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo: são Importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. Sistema Político Brasileiro; uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004

CINTRA, Antonio Octávio.O sistema de governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. Sistema Político Brasileiro; uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004a

COSTA, V. Federalismo. In: Avelar, L. e Cintra, A. O. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Ed. Unesp e Konrad Adenauer Stiftung, 2004

COSTA, V, A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em Estados Federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada, In: SERAINE, A. B. M. S., SANTOS JUNIOR, R. B., MIYAMOTO, S. Estado, desenvolvimento e políticas públicas. Ijuí: Ed. Ijuí; Teresina: Ed. UFPI, 2005

COX, G. W. e MORGENSTERN. Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proacttive presidentes. In.: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

DAHL, R. A. Poliarquia. São Paulo: Ed. USP, 2005

DAHL, R. Sobre a Democracia, Brasilia: Ed. Unb, 2009

DELGADO, R. C. Organizacion y Estrategias de los partidos Políticos emergentes em México: Partido verde Ecologista de México, Partido Del Trabajo y Convergencia. Espacios Públicos, vol.10, n.19, 2007

DRUCKMAN, J. N., THIES, M. F. The Importance of concurrence: The impact of bicameralism on Governmente formation and duration. *American Journal of Polítical Science,* vol. 46, n.4, 2002

ESCUDERO, L. Argentina. In.: ALCANTARA, M. e FREIDENBERG, F. (coords.), Partidos políticos de América Latina. Cono Sur. México: FCE, IFC, 2003

FELISBINO, Ribert de Almeida. Dos visiones opuestas sobre La actuación de los partidos políticos brasileños en el sistema presidencialista multipartidário. Tordesilhas Espanha): Trabalho apresentado no "XI Encuentro de Latinoamericanistas: La comunidad iberoamericana de naciones, 2005. Acessado em http://necon.Iuperj.br/arquivos/artigos/artigo_felisbino.pdf

FIGEURIEDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo multipartidário. In: SOARES, G. e RENNÓ, L. *Reforma Política: lições da história recente*, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In.: MELO, C. R. e SÁEZ, M. A. A democracia Brasileira: Balanços e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007

FIGUEIREDO, A. CANELLO, J e VIEIRA, M. Governos minoritários no presidencialismo latino americano: determinantes institucionais e políticos. Trabalho apresentado no 8º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado, 2012

FALLETI, T. G. Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010

FAUSTO, B. e DEVOTO, F. J. Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Ed. 34, 2005

FLEISCHER, David. Os Partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. Sistema Político Brasileiro; uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004

FLEURY, Sabino. Modalidades e Procedimentos de votação nas modernas Casas legislativas. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

FUCHS, R. e HÄGELE, M. El bicameralismo en las constituiciones de America Latina, *Arbeitspapier*, nº7, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg, 2002

GERVASONI, C. La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo. In.: MALAMUD, A. e Luca, M (cords.) La política en los tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: Eudeba, 2011

GIBSON, E. (ed.), Federalism and democracy in Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004

GIBSON, E. L., CALVO, E. FALLETI, T. Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisferio occidental. Opinião Pública, v. IX, n1, 2003

GONZÁLEZ, M. E. N. Origen y desarrollo del Partido Acción Nacional. Su institucionalización y cambio organizacional. Espacios Públicos, v.8, n. 16, 2005

GROHNANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a America Latina em perspectiva comparada. Revista de Sociologia e Política nº 17, 2001

HALL, P. e TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* n.58, 2003

HAMILTON, MADISON e JAY. *O Federalista*. Belo horizonte: Ed. Líder, 2003

HELLER, W. B. Bicameralism and Budget deficits: The effect of parliamentary Struture on government spending. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 22, n.4, 1997

HENRICH, N. Instituições e proceso legislativo no Brasil: o índice de potencia institucional legislativa (IPIL) aplicado ao caso brasileiro. Trabalho apresentado no II Seminário Nacional Sociologia e Política, Curitiba, 2010

HERRERA, R.L.A.G. El federalismo fiscal realmente existente en las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de Leon y Vicente Fox Quesada. Tese (mestrado) apresentada junto a FLACSO- sede México

INÁCIO, M. Poderes de Agenda do Presidente. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

INÁCIO, M. Estrutura e funcionamento da câmara dos deputados. In.: MELO, C. R. e SÁEZ, M. A. A democracia Brasileira: Balanços e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007

INÁCIO, M. Engajamento parlamentar no Brasil. In.: POWER, T. J. e ZUCCO Jr, C (orgs.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011

INÁCIO, M. RENNÓ, L. Estudos Legislativos. In.: INÁCIO, M e RENNÓ, L. (orgs.), Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009

JONES, M. P. Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995. In.: MAINWARING S. e SHUGART, M. *Presidencialism and democracy in Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press, 1997

JONES, M. P. Explaining the high level of party discipline in the argentine congress. In: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

JONES, M.P. e MICOZZI, J. P. Control, Concertación, Crisis y Cambio: cuatro C para dos K en el congreso Nacional. In.: MALAMUD, A. e Luca, M (cords.) La política en los tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: Eudeba, 2011

KAISER, André. Institutional Regimes. In: VAN DETH, Jan W. *Comparative politics: The Problem of equivalence.* Londres: Routledge, 1998

KAISER, André, LEHNERT, Matthias, MILLER, Bernhard e SIEBERER, Ulrich. The democratic quality of Institutional regimes: a Conceptual Framework. *Political Studies,* vol. 50, 2002

LABORDE, M. M. Nuevos retos del Sistema politico mexicano. Funcionalidad de la competitividad entre los partidos politicos. Espiral, v. 8, n. 24, 2002

LAMOUNIER, Bolívar. Brasil: Rumo ao Parlamentarismo? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção Parlamentarista. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991

LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo ou atenuação do presidencialismo: notas sobre o debate brasileiro recente. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros nº 32-Especial, 1991a

LAMOUNIER, Bolívar e MENEGUELLO, Rachel, Partidos Políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986

LAMOUNIER, Bolívar e NOHLEN (orgs), Dieter. Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira. São Paulo IDESP e Edições Loyola, 1993

LEMOS, L. O Sistema de comissões no Senado Federal Brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In.: LEMOS, L. *O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

LEMOS, L. *O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

LEMOS, L. e LLANOS, M. O senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo de Argentina e Brasil. In.; LEMOS, L. *O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

LEMOS, L. e Raninchesk, Carreiras políticas no Senado Brasileiro: um estudo das composições do plenário e da comissão de Justiça e Cidadania na década de 90. In.: LEMOS, L. *O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

LEMOS, L. e RICCI, P. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar. In.: POWER, T. J. e ZUCCO Jr, C (orgs.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011

LIJPHART, A. Os modelos majoritário e consociacional da democracia: Contrastes e Ilustrações. In.: LAMOUNIER, B. *A ciência política nos anos 80*. Brasília: Ed. Unb, 1982

LIPJHART, Arend. Presidencialismo e Democracia Majoritária. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção Parlamentarista. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991

LIJPHART, A. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. *BIB* n.37, 1994

LIMONGI, F. Presidencialismo e governo de Coalizão. In: ANASTASIA, F. e AVRITZER, L. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

LINZ, Juan. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção Parlamentarista. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991

LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (comps.) Las crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica. Madrid: Alianza Editorial, 1998

LLANOS, M. El bicameralismo em América Latina. Arbeitspapier, nº5, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg, 2002

LLANOS, M. e MUSTAPIC, A. M. (orgs.). Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005

LLANOS, M. e NOLTE, D. Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. *The journal of legislative studies,* vol.9, n. 3, 2003

LLANOS, M. e NOLTE, D. Los Congresos em America Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas, Política, 47, 2006

LLANOS, M. e SÁNCHEZ, F. O Bicameralismo em perspectiva comparada. In: ANASTASIA, F. e AVRITZER, L. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

LLANOS, M. e SÁNCHEZ, F. Conselho de anciãos? O Senado e seus membros na cone sul. In: LEMOS, L. *O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

LODOLA. G. Ambições políticas e percursos de carreira em federações "robustas": legisladores subnacionais na Argentina e no Brasil. In.: INÁCIO, M e RENNÓ, L. (orgs.), Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009

LODOLA, G. Gobierno nacional, gobernadores e intendentes em el período kirchnerista. In.: MALAMUD, A. e Luca, M (cords.) La política en los tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: Eudeba, 2011

LÓPEZ, F. S. Partidos Políticos en los bicameralismos latinoamericanos, *Arbeitspapier*, nº6, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg, 2002

LÓPEZ, F. S. Câmaras diferentes, partidos iguales:los partidos políticos em los bicameralismos de iberoamérica. América Latina Hoy, n.38, 2004

LOPREATO, F. L. C. "Um novo caminho do Federalismo no Brasil?" in: Revista Economia e Sociedade, Campinas, (9): 95-114, dez. 1997.

LOPREATO, F. L. C. A situação financeira dos Estados e a reforma tributária. Texto para discussão, IE-Unicamp, 2004

LUCA, M. Del príncipe y sus secretaries. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en Argentina reciente. In.: MALAMUD, A. e Luca, M (cords.) La política en los tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: Eudeba, 2011

LUCA, M. e MALAMUD, A. Argentina: turbulencia económica, polarización social y realineamento politico. Revista de Ciência Política, v.30, n. 2, 2010

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista: O caso do Brasil. Lua Nova nº28/29, 1993

MAINWARING,S. Multipartidism, robust federalism and presidencialism in Brazil. In: MAINWARING S. e SHUGART, M. *Presidencialism and democracy in Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press, 1997

MAINWARING, S. Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto, Rio de Janeiro: FGV, 2001

MAINWARING, Scott e SHUGART, Mathew. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate. In: MAINWARING, Scott e SHUGART, Mathew. Presidentialism and democracy in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1997

MAINWARING S. e SHUGART, M. *Presidencialism and democracy in Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press, 1997a

MAINWARING, S., MENEGUELLO, R. POWER, T. Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000

MAHONEY, J. e RUESCHEMEYER, D. Comparative historical Analysis: achievements and Agendas In: MAHONEY, J. e RUESCHEMEYER, D. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

MALAMUD, A. El bipartidismo Argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003). Revista Uruguaya de Ciência Política, n. 14, 2004

MALAMUD, A. Ni mucho gobierno de la opinion ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado. In.: MALAMUD, A. e Luca, M (cords.) La política en los tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: Eudeba, 2011

MALAMUD, A. e Luca, M (cords.) La política en los tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: Eudeba, 2011

MANIN, B. Los principios del gobierno representative. Madrid: Alianza Editorial, 1998

MANIN, B., PRZERWORSKI, A. e SOTOKES, S. C. Eleições e Representação. Lua nova, 67, 2006

McCLINTOCK, C. Presidentes, mesías y crisis constitucionales em Perú. In: LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (comps.) Las crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica. Madrid: Alianza Editorial, 1998

McCLINTOCK, C. El numero de partidos politicos y democracia en America Latina. Revista latino Americana de Política Comparada, n. 2, 2009

MELO, C. R. Retirando as cadeiras do Lugar – Migração parryidária na câmara dos Deputados (1985-2002), Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2004

MELO, C. R. nem tanto ao mar, nem tanto a terra: Elementos para uma análise do Sistema partidário brasileiro. In.: MELO, C. R. e SÁEZ, M. A. A democracia Brasileira: Balanços e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007

MELO, C. R. e SÁEZ, M. A. A democracia Brasileira: Balanços e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007

MENDOZA, C. E. G. e OLIVEIRA, E. S. Brasil. In.: ALCANTARA, M. e FREIDENBERG, F. (coords.), Partidos políticos de América Latina. Cono Sur. México: FCE, IFC, 2003

MENEGUELLO, R. Electoral behaviour in Brazil: The 1994 presidential elections. *International Social Science Journal*, vol. 47, n. 146, 1995

MENEGUELLO, R. *Partidos e Governo no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998

MENEGUELLO, R, Government popularity and public attitudes to social security reform in Brazil, *International Journal of public Opinion Researche,* vol. 17, n.2, 2005

MENEGUELLO, R. tendencias eleitorais ao fim de 21 anos de democracia. In.: MELO, C. R. e SÁEZ, M. A. A democracia Brasileira: Balanços e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007

MENEGUELLO, R. Las elecciones de 2010 y los rumbos Del sistema de partidos brasileño. Política nacional, fragmentación y lógica de coaliciones. Alcantara, Manuel y Tagina, Maria Laura (eds), América Latina: política y elecciones del bicentenario(2009-2010), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011

MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: FCE, 2006

MÉXICO. Reglamento de la cámara de Diputados. Secretaria de Servicios Parlamentarios. 2012

MÉXICO. Reglamento del Senado de la República. Secretaria de Servicios Parlamentarios, 2013

MÉXICO. Ley Orgánica del Congreso General de los estados Unidos del México. Secretaria de Servicios Parlamentarios, 2013

MIRANDA, G. L. A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na câmara dos deputados e no Senado Federal, DADOS, v. 52, n.4, 2009

MIZRAHI, Y. El federalismo y las políticas de descentralización en México. *Foro Internacional de Federalismo*, Veracruz: 2001

MIZRAHI, Y, Mexico. In: GRIFFITHS, A. (org). Handbook of federal Countries. Forum of Federations; McGill-Queen's University Press, 2005

MONEY, J and TSEBELIS, G. Cicero´s Puzzle: Upper house Power in Comparative perspective, *International political Science review,* vol. 13, n.1, 1992

MONROY, R. Historical background and perspectives of intergovernmental relations: the mexican case. www.forumfed.org, novembro de 2003

MONTERO, M. G. El procedimiento Legislativo en América Latina. América Latina Hoy, 38, 2004

MONTERO, M. G. *Intituiciones y actividad legislative en América Latina*. Documentos CIDOB n.23, Barcelona: Fundación CIDOB, 2008

MONTERO, M. G. e SÁEZ, M. A. Os determinantes do Sucesso Legislativo Presidencial na América Latina: partidos e instituições. In.: INÁCIO, M e RENNÓ, L. (orgs.), Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, *O Espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996

MOREIRA, C. C. P. *Proposições de Iniciativa parlamentar:* os projetos de lei apresentados no Senado Federal entre 1985 e 2005. Dissertação (mestrado), Unb, Braíslia, 2006

MORGENSTERN, S. Towards a model of latin American legislatures. In.: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

MORGENSTERN, S. Explaning legislative politics in Latin America. In.: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002a

MORGENSTERN, S. e NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

MORGENSTERN, S. e NEGRI, J. Metas e Desafios do Estudo Comparativo de legislativos. In.: INÁCIO, M e RENNÓ, L. (orgs.), Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009

MURILLO, M. V. La Fortaleza institucional argentina en 2003-2011. In.: MALAMUD, A. e Luca, M (cords.) La política en los tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: Eudeba, 2011

MURRAY, N. A. El Brazo legislative del poder Executivo. Trabalho apresentado no V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010

MUSTAPIC, A. M. Oscillating relations: President and Congress in Argentina. In.: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

NACIF, B. El Congreso propone y el president dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Mexico. Documentos de trabajo del CIDE, n. 145, 2002

NACIF, B. Understanding party discipline in the Mexican chamber of deputies: the centralized party model. In.: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002a

NACIF, B. Que hay de malo em la parálisis? Democracia y gobierno dividido en Mexico. Documentos de Trabajo del Cide, n. 183, 2006

NACIF, B. The fall of the dominant presidency: Lawmaking under divided government in Mexico, Documentos de trabajo del CIDE, n. 185, 2006a

NACIF, B. El congreso mexicano en transición: cambios y continuidades, Documentos de trabajo del CIDE, n101, 2006b

NACIF, B. Para entender las instituiciones políticas del México democrático. Documentos de trabajo del CIDE, n.194, 2007

NAVARRO, M. Intereses subestatales em legislativos bicamerales: sobre La cooperación institucional en entornos descentralizados, *América Latina Hoy, n. 38, 2004*

NEGRETTO, G. L. Diseño constitucional y separación de poderes em América latina. *Revista Mexicana de Sociologia*, vol. 65, n.1, 2003

NEIVA, P. *Estudo comparado das Câmaras Altas: os poderes e o papel dos Senados nos sistemas Presidencialistas*. Tese (doutorado), IUPERJ, Rio de Janeiro, 2004

NEIVA, P. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso brasileiro. In: LEMOS, L. *O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

NEIVA, P. Disciplina legislativa e Consistência ideológica no Senado Federal. In: 6º Encontro Nacional ABCP – Campinas, 2008

NEIVA, P. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. Revista Sociologia e Política, v. 19, n.39, 2011

NEIVA, P. e SOARES, M. Influência dos partidos e Governadores sobre o comportamento legislativo do Senadores Brasileiros. In: 7º Encontro Nacional da ABCP – Recife, 2010

NICOLAU, J. As distorções na representação dos estados na câmara dos deputados brasileira. DADOS, vol. 40, n.3, 1997

NICOLAU, Jairo, História do voto no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.:2002

NOLTE, D. Funciones y funcionamento de los senados em los sistemas bicamerales de América Latina: um enfoque comparado. Arbeitspapier, nº4, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg, 2002

NORRIS, P. The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequences. *Political Studies*, vol. 49, 2001

NORZAGARAY, E. H. Las eleicciones legislativas mexicanas y El escenario de lãs presidenciales de 2012. In: Alcantara, Manuel y Tagina, Maria Laura (eds), América Latina: política y elecciones del bicentenario(2009-2010), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. DADOS vol. 43, nº 3, 2000

PATTERSON, S. C. e MUGHAN, A. *Senates: Bicameralism in the Contemporary World.* Columbus: Ohio State University Press, 1999

PAYNE, J. M., ZOVATTO, D., FLÓRES, F. C., ZAVALA, A. A. *La política importa: decocracia y desarrollo em América latina*. IDEA-BID, 2003

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A conexão eleitoral no Brasil. DADOS vol. 46 nº 4, 2003

PESSANHA, C. O poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições Brasileiras. In: VIANNA, L. W. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002

PITKIN, H. F. *The concert of representation*. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press, 1972

PITKIN, H. F. Representação: Palavras, Instituições e ideias. Lua Nova, 67, 2006

POWER, T. J. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. *Bulletin of Latin American Research,* vol. 29, n.1, 2010

POWER, T. J. e ZUCCO Jr, C (orgs.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011

REGIS, A. O novo Federalismo Brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009

RENNÓ, L. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão: Processos Institucionalmente Conscritos ou Individualmente dirigidos? In: ANASTASIA, F. e AVRITZER, L. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

REYNOSO, D. Federalismo y democracia: las dos dinamicas de la transicion mexicana. Revista Mexicana de Sociologia, v. 64, n.1, 2002

REYNOSO, D. Distritos y escaños em Brasil: antecedentes, diagnósticos y consecuencias partidárias Del malaporcionamento. Politica y Gobierno, vol. VIII, n.1, 2001

REYNOSO, D. Es tan malo El malapportinament? Sobrerepresentación distrital, bicameralismo y heterogeneidad. Republicana Política y Sociedad, vol.1, n.1, 2002

REYNOSO, D. Distritos electorales y representacion bicameral em Mexico. Revista mexicana de Sociologia, vol. 66, n.3, 2004

REYNOSO, D. Bicameralismo y sobre-representacion em Argentina em perspectiva comparada. Revista SAAP, vol.2, n.1, 2004a

REYNOSO, D. Representacion Territorial y democracia. Economia, Sociedad y território, vol IV, n.15, 2004c.

REYNOSO, D. Sistemas electorales y composiciones partidarias bicamerales en latinoamerica. RIEL – Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 1, n.1, 2010

RICCI, P. O conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais. DADOS, v. 46, n.4, 2003

RICCI, P. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a cámara dos deputados e o Senado Federal. In.: LEMOS, L. *O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

RIKER, W. H. The Justification of Bicameralism, *International Political Science Review*, vol.13, n. 12, 1992

RODRIGUES, l. M. Partidos, Ideologia e composição social: Um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: EDUSP, 2002

ROGERS, J. R. The impact of bicameralismo n legislative production, *Legislative Studies Quarterly, vol. 28, n. 4, 2003*

RUBIATTI, B. C. Relação entre o Executivo e o Legislativo no período parlamentarista do Brasil (1961-1963). Dissertação (mestrado), Unicamp, Campinas, 2008

RUBIATTI, B. C. *Mecanismos de resolução de conflito entre as Câmaras em sistemas bicamerais: o caso brasileiro.* Trabalho apresentado no II Seminário Nacional Sociologia e Política, Curitiba, 2010

RUBIATTI, B. C. *Simetria e os poderes dos Senados na América Latina: os casos do Brasil, México e Argentina*. Trabalho apresentado no VI Seminário de ciência Política e Relações Internacionais UFPE, Recife, 2010a

SÁEZ, M. A. *Sistemas políticos de América Latina, vols. I*. Madrid: Ed Tecnos, 2003

SÁEZ, M. A. *Sistemas políticos de América Latina, vols. II*. Madrid: Ed Tecnos, 2008

SÁEZ, M. A. Los partidos y la política en América Latina al inicio de 2009. Revista Latinoamericana de política Comparada, n.2, 2009

SÁEZ, M. A., MONTERO, M. G. e LÓPEZ, F. S. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis Del poder Legislativo en América latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

SÁEZ, M. A. e TAGINA, M. L. Las elecciones del bicentenario: una análisis comparado. In.: Alcantara, Manuel y Tagina, Maria Laura (eds), América
Latina: política y elecciones del bicentenario(2009-2010), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011

SAIEGH, S. M. Avaliação das taxas de sucesso legislative dos chefes do Executivo. In.: INÁCIO, M e RENNÓ, L. (orgs.), Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009

SAMUELS, D. e SNYDER, R. The value of a vote: malapportionment in comparative perspective. British Jurnal of Politica Science, n.31, 2001

SAMUELS, D. e SNYDER, R. Legislative malapportinament in Latin America: Historical and Comparative perspectives. In.: GIBSON, E. (ed.), Federalism and democracy in Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004

SANTIAGO, O. S. Alternancia Politica em las gubernaturas de los estados mexicanos em perspectiva comparada, Trabalho apresentado no VII Congresso Latino Americano de Ciência Política, Bogotá, 2013

SANTOS, F. Patronagem e Poder de agenda na Política Brasileira. DADOS, vol. 40 nº3, 1997

SANTOS, F.(org.) O poder legislativo nos Estados. Rio de Janeiros: Ed. FGV, 2001

SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. DADOS vol. 45 n° 2, 2002

SANTOS, F. O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003

SANTOS, F. Governos de coalizão no sistema Presidencial. In: ANASTASIA, F. e AVRITZER, L. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

SANTOS, F. e ALMEIDA, A. Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão. Curitiba: Appris, 2011

SANTOS, R. F. Poder de Agenda e Participação Legislativa no presidencialismo de coalisão Brasileiro. Dissertação (mestrado) defendida na FFLCH-USP, 2010

SANTOS, M. H C. e COUTINHO, M. J. V. Política comparada: Estado das artes e Perspectivas no Brasil. BIB, n. 52, 2002

SANTOS, W. G. (org.). Votos e partidos: almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países. Rio de Janeiros, Ed. FGV, 2002

SARTORI, G. *Engenharia Constitucional.* Brasília: Ed. Unb, 1996

SHIAVON, J. A. Bicameralismo, configuración institucional y partidária em America Latina: Um Modelo de putos y Jugadores com veto para explicar la provisión de políticas públicas. Foro Internacional, v. XLIV, n.4, 2004

SCHMITT, R. *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000

SERRA, J. e AFONSO, J. R. "O Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões". Revista do BNDES, v.6, n.12, 1999

SERVETTO, A. Entre la subordinación y la autonomía: las conflictivas relaciones entre el gobierno central y gobiernos provinciales. Trabalho apresentado no VI Congresso Latino Americano de Ciência política, Quito, 2012

SHUGART, M. S. e CAREY, J. M. Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992

SILVA, S. R. *Rotas alternativas de experiência partidária: formação do Estado, elites polilíticas e compromisso. Argentina, Brasil, Chile e Uruguai em perspectiva comparada*. São Paulo, Tese (Doutorado em Ciência Política)- USP, 2000

SKOCPOL, T. *Estado e Revoluções Sociais: análise comparativa da França, Rússia e China*. Lisboa: Editorial Presença, 1985

SKOCPOL, T. El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis em la investigación actual. *Zona Abierta* n.50, 1989

SKOCPOL, T. Doubly Engaged Social Science: the promise of comparative historical analysis. In: MAHONEY, J. e RUESCHEMEYER, D. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

SOARES, M. M. Influência majoritária em eleições proporcionais: Os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a Câmara dos Deputados. DADOS, v.56, n.2, 2013

SOUZA, C. Federalismo. In: Lessa, R. Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política. São Paulo: ANPOCS, 2010

SOUZA, C. Federalismo. In: Lessa, R. Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política. São Paulo: ANPOCS, 2010

SOUZA, L. E. As especificidades do federalismo brasileiro. Dissertação de mestrado defendida no IFCH-Unicamp, 2002

SRIBMAN, A. D. La representacion territorial en lós parlamentos latino americanos. Boletin dados de opinión, n. 9, 2009

TAGINA, M. L. Elecciones de 2009 en Argentina: câmbios en La distibuición Del poder y novos desafíos de cara a lãs presidenciales. In.: Alcantara, Manuel y Tagina, Maria Laura (eds), América Latina: política y elecciones del bicentenario(2009-2010), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova* n. 28, 2003

TOCQUEVILLE, A. A democracia na América, livro I: Leis e costumes. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2001

TORRE, J. C. Los herfanos de la politica de partidos: sobre los alcances y la naturaliza de la crrisis de representación partidari. Desarrollo Economico, v. 42, n.168, 2003

TORRE, J. C. A crise de representação partidária na Argentina. In.: SALLUM Jr., B. Brasil e Argentina hoje: política e economia. Bauru: Edusc, 2004

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12 nº34, 1997

TSEBELIS, G. *Atores com poder de veto*. Rio de janeiro: Ed. FGV, 2009

TSEBELIS, G. e MONEY, J. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997

TULA, M. I. e LUCA, M. REglas electorales y dinámicas políticas en la seleción de candidatos. Cambios y Continuidades de Alfonsín a los Kirchner. In.: MALAMUD, A. e Luca, M (cords.) La política en los tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: Eudeba, 2011

UGALDE, L. C. Desempeño Legislativo en Mexico. In.: LINCE, R.M.R e ALGAZI, L. B. *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de La República, 2003

UHR, J. Bicameralism. In: RHODES, R. A. W., BINDER, S. A. e ROCKMAN, B. A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua nova*, 67, 2006

VALENZUELA, A. Partidos Políticos e Crise Presidencial no Chile: Proposta para um governo Parlamentarista. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção Parlamentarista. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991

VALENZUELA, A. A opção Parlamentarista para a América Latina. Lua Nova nº 24, 1991a

VALDEZ, G. M. V. Circo de varias pistas. Análisis multinivel del sistema de partidos em Mexico. Trabalho apresentado no VII Congresso Latino Americano de Ciência Política, Bogotá, 2013

VITULLO, G. E. Teorias da Democratização e democracia na Argentina Contemporânea. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2007

WELDON, J (1997). Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. S. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press

ZAMUDIO, J. C. A. La política tributaria bajo gobiernos divididos em Mexico: Um escenario de jugadores cun veto y estratégias legislativas. Tese (mestrado) apresentada junto a FLACSO-sede México, 2008

ZELAZNIK, J. Las coaliciones kirchneristas. In.: MALAMUD, A. e Luca, M (cords.) La política en los tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: Eudeba, 2011