

# RESPONSABILIZAÇÃO PELO CONTROLE PARLAMENTAR\*

Fátima Anastasia<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Em estudo divulgado em setembro de 1999<sup>2</sup>, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) analisou o desempenho econômico, na década de 1990, de nove países da região que reestruturaram suas economias, por meio de reformas orientadas para o mercado: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Jamaica, México e Peru.

Os resultados obtidos foram comparados com os referentes ao período 1950–1980, durante o qual se observou crescimento econômico generalizado na região, com o intuito de verificar se as reformas empreendidas propiciaram ganhos ou perdas em termos de crescimento econômico. Brasil, Colômbia, Costa Rica, Jamaica e México foram classificados como perdedores. Argentina, Bolí-

\* Texto atualizado pela autora em maio de 2006.

<sup>1</sup> Colaboraram, no levantamento bibliográfico e na coleta e sistematização das informações utilizadas neste capítulo: Éder Araújo de Assis (doutorando em Sociologia e Política, UFMG); Hugo Acha Melgar (mestrando em Ciência Política, UFMG) e Verónica Urrutia (doutoranda em Sociologia e Política, UFMG). Agradeço a eles pela colaboração prestada, bem como a Adam Przeworski, Nuria Cunill, Carlos Ranulfo Felix de Melo, Antonio Fernando Mitre e Éder Araújo de Assis, pelos comentários e sugestões. Um agradecimento especial é devido a Izabela Correa e Felipe Nunes que fizeram a atualização dos dados para a publicação da edição brasileira. Agradeço, também, especialmente, a Edilenice Passos, da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasil, pelo empenho e presteza com que me forneceu as informações solicitadas. As entrevistas com Carlos Montes Cisternas e Enrique Rajevich foram realizadas por Verónica Urrutia. Erros e omissões são de minha inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> Fonte: Jornal *Folha de S.Paulo* de 17/09/1999. Dados divulgados pela economista Barbara Stallings, diretora da Divisão de Desenvolvimento Econômico da CEPAL, durante o 13º Congresso Brasileiro e 7º Congresso Latino-americano de Economistas, no Rio de Janeiro, em 16/09/1999.

via, Chile e Peru integraram o bloco dos vencedores, por apresentarem melhor desempenho na década de 1990 do que no período 1950–1980.

A taxa média de crescimento anual do PIB brasileiro, no período de 1992 a 1998, foi de 2,8%, bastante inferior à apresentada pelo país no período-base (1950–1980), que chegou a 7%. Já a Argentina apresentou crescimento médio anual de 6,1% no período 1991–1998, considerado pela CEPAL como o da pós-recuperação do país, em contraste com a taxa média de 3,8% no período 1950–1980.

No entanto, mesmo naqueles países onde as referidas reformas foram bem-sucedidas, os resultados obtidos têm sido acompanhados de altos custos sociais. Ou seja, as reformas não necessariamente significaram melhores condições e oportunidades para todos; muitas vezes tais reformas representaram exatamente o contrário para parcelas significativas da população.

Nos anos 1990, a América Latina enfrentou severa recessão e altos índices de desemprego<sup>3</sup>. A pobreza cresceu em toda a região, no final do último milênio, em razão da recessão econômica mundial, e os gastos sociais regressivos redistribuíram “entre os ricos a renda dos pobres”<sup>4</sup>.

O Relatório sobre Democracia e Desenvolvimento na América Latina (2004), produzido pelo PNUD, sinalizou que a América Latina adentrou o novo milênio combinando nos diferentes países, ainda que em graus e formas variadas, heterogeneidades estruturais com padrões acentuados de desigualdades sociais e pobreza (Anastasia, Melo & Santos, 2004).

Os resultados obtidos na região sejam aqueles referentes ao desempenho econômico, sejam os relacionados com o bem-estar da população, são frutos de escolhas feitas pelos governantes, sob determinadas condições. Positivos ou negativos esses resultados produzem impactos significativos no cotidiano dos cidadãos, os quais, na democracia, devem dispor de mecanismos institucionais que lhes permitam discernir as alternativas disponíveis de políticas, expressar suas preferências quanto a essas alternativas, conhecer as condições em que se produziram e foram implementadas as escolhas por parte dos governantes e avaliar os resultados obtidos. Em outras palavras, os cidadãos devem ser capazes de reconstituir a cadeia causal que vincula as demandas, as políticas e os resultados (Arnold, 1990). Somente assim, eles poderão recompensar os governantes que atuarem em defesa dos legítimos interesses de seus concidadãos e punir aqueles que agirem na contramão desses interesses.

<sup>3</sup> Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o desemprego atingiu cerca de 9,5% da força de trabalho regular da região.

<sup>4</sup> Fonte: Jornal *Folha de S.Paulo*, 07/10/1999.

No entanto, a responsabilização dos governantes por parte dos governados não é tarefa simples. No caso de resultados que sejam considerados negativos pelos cidadãos, cabe indagar a quem responsabilizar: os políticos eleitos que escolheram as políticas erradas ou os burocratas que não implementaram, ou implementaram mal, as políticas certas escolhidas pelos políticos eleitos? Se os responsáveis forem os políticos eleitos, em que âmbito os problemas estarão localizados: na escolha dos fins a serem alcançados, por violarem as preferências e/ou os interesses dos cidadãos, ou na escolha dos meios, incompatíveis com a consecução dos fins definidos em sintonia com estes mesmos interesses e preferências?

Se os responsáveis forem os burocratas, porque não atuaram em consonância com os fins ou porque não procederam de acordo com os meios especificados, como obrigá-los a prestar contas de seus atos e omissões?

Além disso, como saber se políticos e burocratas pautaram suas ações no interesse maior dos cidadãos, atuando, no entanto, em um universo de escolhas trágicas, que inviabilizou a opção por cursos de ação que gerassem maior equidade, bem-estar e justiça social? Ou se, ao contrário, agiram orientados por seus próprios objetivos e interesses, ou para favorecer parcelas minoritárias da população, desconsiderando as preferências e as necessidades da maioria dos cidadãos?

Mesmo no caso de resultados que sejam avaliados positivamente pelos cidadãos, se impõe outro conjunto de indagações: dadas as condições prevalentes, os governantes efetivamente fizeram o melhor que podiam, na consecução dos interesses da população, ou limitaram-se a cumprir promessas de campanha, em um contexto no qual havia alternativas disponíveis para fazer mais e melhor? Dada a assimetria informacional que caracteriza a relação entre governados e governantes (Przeworski, 1996, 1999), como sabê-lo? Por meio de quais mecanismos e instrumentos podemos cobrar responsabilidades aos nossos governantes?

Referindo-se ao governo representativo moderno, Manin (1995) afirmou que são quatro os seus princípios: 1) os representantes são eleitos pelos governados; 2) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores<sup>5</sup>; 3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; 4) as decisões são to-

<sup>5</sup> “Tanto o autogoverno do povo quanto a representação absoluta redundam na eliminação da distância entre governantes e governados: o primeiro porque transforma os governados em governantes; a segunda porque substitui os representados pelos representantes. O governo representativo, ao contrário, mantém essa distância” (Manin, 1995:13).

madadas após serem debatidas. No entanto, se se trata de um governo representativo *democrático*, um quinto princípio deve ser formulado — ou seja, o da capacidade de os governados controlarem seus governantes —, o qual se constitui, sem dúvida, em um dos maiores desafios presentes na agenda da reforma do Estado.

O presente capítulo propõe-se a abordar o tema da responsabilização da administração pública por controle parlamentar, tendo como ponto de partida a estreita sobreposição existente entre os conceitos de responsabilização e a capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos em um sistema democrático.

Segundo Przeworski (1996:25) “(...) governos são ‘responsáveis’ quando os cidadãos têm a possibilidade de identificar aqueles que atuam em benefício próprio, e podem lhes impor sanções apropriadas, de tal modo que os governantes que atuam em benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que assim não o fazem sejam derrotados”. E responsivos são aqueles governos que promovem os interesses dos cidadãos, escolhendo políticas “que uma assembléia de cidadãos, tão informados quanto o Estado, escolheria por votação majoritária, sob as mesmas limitações constitucionais. Portanto, os governos podem ser responsáveis, porém, não responsivos. E, em última instância, o que interessa é a responsividade” (Przeworski, 1996:26; Stokes, 1995).

No entanto, na democracia, uma das condições da responsividade é a responsabilidade<sup>6</sup>. Se concordamos com a definição de Dahl (1989:11), segundo a qual “a teoria da democracia diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre os líderes” parece razoável supor que uma assembléia de cidadãos bem informados escolherá manter a democracia como forma de organização da convivência humana; logo, para serem responsivos a esta escolha dos cidadãos, os governos deverão ser responsáveis perante eles.

E nas democracias, quais são os instrumentos disponíveis para a responsabilização dos governantes? No que se refere aos políticos eleitos, os cidadãos dispõem das eleições que são necessárias, porém não suficientes, para garantir o controle dos governantes pelos governados (Manin, Stokes & Przeworski, 1999). Nos interstícios eleitorais, os cidadãos dispõem, em algumas democracias, de mecanismos institucionalizados de participação política, além, é claro, dos instrumentos clássicos, como a atuação do Poder Judiciário tanto no que se refere à garantia dos direitos dos cidadãos quanto à fiscalização dos gastos públicos.

<sup>6</sup> Embora Przeworski, em nota de rodapé, afirme que governos podem também ser responsivos sem ser responsáveis, pensamos que esta afirmação não se aplica às democracias.

No que diz respeito à administração pública, a responsabilização de que trata este capítulo é aquela exercida mediante o controle parlamentar, o qual se define e se caracteriza por um tipo de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1994), por meio da qual os legisladores fiscalizam os atos e as omissões dos governantes.

Embora a autoridade estatal nas democracias seja derivada das eleições, e as eleições sejam os principais instrumentos de controle dos políticos pelos cidadãos, “muitas das funções do Estado e todos os serviços que o Estado presta aos cidadãos são delegados a terceiros — especificamente à burocracia pública — pelos representantes eleitos. A delegação é inevitável” (Przeworski, 1999:52). Portanto, para evitar o problema relativo ao alto grau de autonomia desfrutado pelas agências burocráticas, os “políticos eleitos devem querer e poder controlar as burocracias que não estão sujeitas à sanção popular direta” (Przeworski, 1999: 68)<sup>7</sup>. Na responsabilização mediante o controle parlamentar são utilizados mecanismos de separação de poderes, que têm o propósito de evitar as tiranias — definidas como apropriação privada do espaço público —, e de *checks and balances*, que buscam estabelecer freios e contrapesos institucionais, em cuja ausência o poder é irresponsável<sup>8</sup>. Cabe lembrar neste estudo a definição de democracia de Bobbio (1986): “exercício do poder público em público”, a primeira acepção de público em contraposição a privado e a segunda em oposição a secreto. O que significa que o poder democrático é (deve ser) responsivo, ser capaz de responder ao interesse público e responsável perante o público; passível, então, de controle público.

O desafio que se coloca, portanto, refere-se à organização das condições e das instituições<sup>9</sup> requeridas para a consecução de uma ordem política que seja, ao mesmo tempo, responsiva e responsável, o que implica enfrentar tanto as ameaças provenientes da possibilidade e do risco da autonomia do Estado, quanto aquelas decorrentes da sua captura para atender a interesses particulares (Przeworski, 1995:133/134).

<sup>7</sup> Sobre as redes de interação entre principais e agentes nos diferentes arranjos institucionais contemporâneos, ver também: Strom (2000) e Strom & Amorim Neto (1999).

<sup>8</sup> “(...) a acumulação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nas mãos de um só indivíduo, ou de uma só corporação, seja por efeito de conquista ou de eleição, constitui necessariamente a tirania” (Madison, *O federalista*, p. 124). Ao escrever sobre a Constituição inglesa, Madison afirmou: “Se o rei goza do ‘veto’ sobre todas as leis, por si não pode fazer nenhuma; e se lhe compete a nomeação dos que administram a Justiça, não pode por si mesmo administrá-la”(p. 125).

<sup>9</sup> Segundo Przeworski (1991), a democracia é a expressão, ou a resultante, do jogo combinado de condições e instituições.

Nas sociedades contemporâneas, plurais, heterogêneas e muitas vezes desiguais, o enfrentamento desses problemas remete à necessidade da construção de uma rede complexa de interações entre agentes e mandantes (*principals*) (Przeworski, 1996:23) que faculte aos governos controlar e regular os mercados, aos cidadãos controlar os representantes eleitos e a estes, por sua vez, controlar os burocratas.

Quando conectado com o tema da reforma do Estado, o problema da responsabilização ganha novos contornos e seu tratamento deve buscar responder *se a reforma das instituições estatais em curso na América Latina tem se dirigido para a ampliação e a sofisticação dos instrumentos de responsabilização pública dos governantes, ou se, ao contrário, tem redundado em seu esvaziamento e negação.*

Neste capítulo, o interesse estará centrado na análise dos impactos provocados pelos arranjos institucionais vigentes nos quatro países estudados — Argentina, Bolívia, Brasil e Chile — sobre a capacidade do Poder Legislativo em controlar e fiscalizar os atos e as omissões do Poder Executivo.

O texto está estruturado da seguinte forma: na primeira seção serão definidos e descritos os instrumentos por meio dos quais operam os pesos e contrapesos institucionais, facultando o exercício da *accountability* horizontal. A seguir, será desenvolvida a justificativa da importância dessa forma de responsabilização para a reforma do Estado na América Latina. Na seção subsequente, será proposto o esquema analítico que sustenta o estudo e será formulada a análise empírica dos quatro casos selecionados, a qual será acompanhada de uma avaliação dos graus de êxito relacionados com o controle parlamentar da administração pública, nos países em questão. Em seguida, será apresentado um balanço geral das experiências estudadas e, finalmente, analisada a interação entre a responsabilização parlamentar e outras formas de responsabilização.

## 1. INSTRUMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR CONTROLE PARLAMENTAR

Na democracia representativa, a separação de poderes e os *checks and balances* são os principais mecanismos institucionais que facultam aos parlamentares o controle das burocracias. Neste sentido, sugerimos que o adequado funcionamento desses mecanismos relaciona-se diretamente com a distribuição dos poderes de agenda e veto e dos recursos de informação entre os atores.

Por *poder de agenda* nos referimos à capacidade de iniciativa política, entendida como capacidade de inserir na agenda política alternativas que correspondam às preferências e/ou aos interesses dos atores. Esta capacidade engloba o direito de

formular e de expressar preferências (Dahl, 1997:26); o direito de “ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo” (Dahl, 1997:26); o direito de propor, iniciar e modificar a legislação; o direito de determinar ritmos e seqüências de procedimentos ao longo do processo decisório (Figueiredo & Limongi, 1999:69); o direito de indicar e/ou nomear autoridades e funcionários públicos; a atribuição para a execução de políticas públicas e o direito de fiscalizar a conduta dos agentes.

No que se refere às relações entre políticos eleitos e burocratas, interessam especificamente os mecanismos que distribuem poderes legislativos entre os atores — sejam os que estabelecem os temas que integrarão a pauta, sejam os que definem as regras que presidirão a tomada de decisões — e as atribuições de escolha de agentes públicos, de execução das políticas públicas e de fiscalização dos atos e omissões das autoridades e dos funcionários do governo.

Em alguns países, o Executivo pode propor leis e, inclusive, deter a prerrogativa de aplicá-las, como ocorre no Brasil, em certas matérias, como as orçamentárias, por exemplo (Figueiredo & Limongi, 1999)<sup>10</sup>. Ademais, em vários países latino-americanos — Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Peru — foram mantidos ou ampliados os poderes legislativos extraordinários do presidente, vigentes sob o autoritarismo (Figueiredo e Limongi, 1999:126), especialmente o “poder de decreto”, definido por Carey e Shugart (1998) “(...) como a autoridade do executivo para estabelecer leis no lugar do legislativo (...)”<sup>11</sup>. É possível observar variações particularmente em dois de seus componentes: (a) se as propostas do Executivo têm ou não efeito como políticas públicas imediatamente e (b) se as propostas do Executivo se tornam ou não leis permanentes mesmo sem a ação legislativa” (Carey & Shugart, 1998:152/153).

Carey & Shugart (1998) analisam a distribuição do *poder de agenda* entre os poderes Executivo e Legislativo por meio do estudo do poder de decreto

<sup>10</sup> “Na verdade, são raras as Constituições que vedam ao presidente o direito de iniciar legislação. Somente os presidentes norte-americano e venezuelano, entre os regimes presidencialistas puros, são impedidos de propor legislação. Mesmo nesses casos, isso não impede que os presidentes ‘formulem propostas’” (Figueiredo & Limongi, 1999:24).

<sup>11</sup> Essa modalidade de intervenção extraordinária do Executivo foi incorporada a várias Constituições promulgadas após a Segunda Guerra Mundial: “(...) como na Alemanha com o ‘estado de necessidade legislativa’; na França, com as *ordonnances* e decretos-lei para projetos de ‘lei de finanças’; em Portugal, através de ‘decretos-leis’ em matérias reservadas à ‘Assembleia da República’ mediante autorização; na Espanha com os ‘diplomas legislativos provisórios — decretos-leis — imediatamente submetidos ao Parlamento’; e na Itália, cujo decreto-lei serviu de modelo para a medida provisória vigente no Brasil” (Pessanha, 1998/99:40).

conferido ao Executivo e de seus efeitos sobre as políticas e os resultados produzidos pelo sistema político. Os autores argumentam que a presença dos diferentes tipos de decreto do Executivo pode estar relacionada a características institucionais específicas do sistema político e ao fato de que a existência do poder de decreto não é necessariamente suficiente para corroborar a interpretação convencional da usurpação, segundo a qual os decretos sempre significam a marginalização do Poder Legislativo e o enfraquecimento da democracia.

De acordo com esses autores, há contextos institucionais em que o decreto do Executivo é preferido pelas maiorias parlamentares, especialmente quando estão envolvidos problemas de barganha e de agência (1998:158/159)<sup>12</sup>: “Consideramos que, de forma mais comum do que se aceita correntemente, o decreto do Executivo é tolerado — e mesmo preferido — pelas maiorias parlamentares. Isto não significa que os decretos do Executivo sejam necessariamente “boas coisas”, mas indica a necessidade de redirecionar nossa atenção desde os aspectos nos quais se baseia a tese da usurpação, para as razões pelas quais uma legislatura pode ser favorável a decretos” (1998:150).

Ao chamar a atenção para a necessidade de especificar os diferentes tipos de decretos e as diferentes conseqüências a eles associadas, especialmente no que se refere às relações entre os poderes Executivo e Legislativo, Carey & Shugart (1998) propõem distinguir as situações em que o poder está sendo tomado pelo Executivo daquelas em que ele está sendo delegado pelo Legislativo.

No entanto, para a questão que nos interessa analisar neste texto, mesmo as situações em que as maiorias legislativas preferem que as políticas públicas sejam realizadas por decretos do Executivo são potencialmente perversas para o exercício da responsabilização das burocracias, especialmente naqueles contextos em que a ampliação do poder de agenda do Executivo se combina com a possibilidade do exercício do poder de veto ou de poderes reativos, que lhe permitem defender seus decretos de tentativas de reversão por parte do Legislativo: “Claramente, a combinação de decretos presidenciais com veto dá aos presidentes a possibilidade de atuar de forma contrária às preferências das maiorias parlamentares” (Carey & Shugart, 1998:159).

Assim, nosso intuito é o de utilizar a tipologia proposta por Carey & Shugart

<sup>12</sup> “(...) sugerimos que há dois fatores gerais que determinam a atratividade do decreto: o primeiro é a severidade dos problemas de barganha que os legisladores enfrentam fazendo as políticas, e o segundo é a extensão da perda de poder de agência envolvida em dotar o Executivo com o poder de decreto. Um conjunto de fatores institucionais responde pela maior parte dos problemas de barganha e de agência em sistemas políticos” (Carey & Shugart, 1998:157).

para analisar se, e como, se outorga ao Executivo um importante poder de agenda — aquele referido à iniciativa legislativa. O poder de decreto pode ser delegado (Poder Delegado de Decreto — PDD) por um processo de negociação pelo qual os parlamentares aprovam leis que conferem ao presidente o poder de fazer novas leis por decreto ou constitucional (Poder Constitucional de Decreto — PCD), por intermédio do qual os textos constitucionais dotam o Executivo de poder para legislar por decreto, independentemente da delegação do Legislativo (Carey & Shugart, 1998:154-156). Examinaremos, também, os mecanismos institucionais que facultam ao Executivo o direito de apresentar proposições legislativas à consideração do Legislativo, com base em trâmites rotineiros.

Pretendemos verificar, nos casos estudados, se o Executivo pode legislar, e sob que condições, bem como se existem (e quais são) os instrumentos à disposição do Legislativo para modificar a legislação de autoria do Executivo e para controlar a sua implementação<sup>13</sup>.

A concentração dos poderes legislativos e executivos nas mesmas mãos é perniciosa para o exercício do controle parlamentar<sup>14</sup> e, portanto, na perspectiva da responsabilização dos governantes, o formato institucional desejável seria aquele que facultasse ao presidente poderes legislativos apenas em situações excepcionais<sup>15</sup>, por períodos de tempo bem delimitados, e que garantisse ao Poder Legislativo instrumentos efetivos de fiscalização, inclusive das medidas extraordinárias que porventura se fizessem necessárias.

Outro relevante poder de agenda que será objeto de nossa análise refere-se à nomeação de autoridades e funcionários para o exercício de cargos no aparato estatal. Como assinala Sartori (1994), a avaliação dos “custos internos” e dos “riscos externos” envolvidos nos processos decisórios deve levar em conta não apenas o número de tomadores de decisões, mas, também, a forma de constituição e a composição do órgão de decisão, assim como as regras que presidem a interação entre os atores. Os “riscos externos” são fundamentalmente os riscos de tirania e estão diretamente relacionados com as definições relativas a quem decide e por meio de que procedimentos.

Strom & Amorim Neto (1999:11-13) desenvolvem uma interessante análise sobre as relações estabelecidas entre políticos eleitos e burocratas, na vigên-

<sup>13</sup> Agradecemos ao professor Adam Przeworski a sugestão de ressaltar esta questão.

<sup>14</sup> Segundo Madison (1985), a acumulação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nas mesmas mãos implica a eliminação dos controles externos e favorece a tirania.

<sup>15</sup> Referimo-nos a situações de calamidade pública, ameaça externa, catástrofes naturais, crises econômicas agudas e outras do gênero.

cia de sistemas presidencialistas e parlamentaristas, com ênfase na distribuição, entre os poderes Legislativo e Executivo, das atribuições de nomeação, destituição e fiscalização das burocracias. Os autores afirmam que os governos modernos organizam cadeias de delegação e de responsabilização<sup>16</sup>, as quais apresentam variadas características em diferentes sistemas de governo: enquanto no parlamentarismo há uma única cadeia de delegação, na qual, em cada estágio, um único mandante (*principal*) delega autoridade a um agente individual ou coletivo. No presidencialismo, os poderes Executivo e Legislativo são detentores de fontes distintas de legitimidade em decorrência da realização de eleições diferenciadas para a sua constituição. Assim, a cadeia de delegação e de responsabilização é mais complexa, e eventualmente menos transparente sob o presidencialismo, já que os agentes — especialmente as burocracias — podem ser designados pelo presidente, o que torna mais difícil para o Parlamento o exercício da fiscalização de seus atos e omissões. Por consequência, o Executivo desfruta de maior autonomia sob o presidencialismo do que nos sistemas parlamentaristas, cabendo aos presidentes a prerrogativa de indicar os nomes que comporão seus gabinetes e de destituí-los quando lhes aprouver.

Nesse contexto institucional, o controle parlamentar dos atos e das omissões dos governantes dependerá, em grande parte, da existência de procedimentos que facultem ao Legislativo manifestar-se sobre as escolhas feitas pelos presidentes, dos ocupantes dos cargos públicos, bem como dos instrumentos que permitam aos legisladores monitorar e fiscalizar o desempenho da burocracia ou nomear outros agentes encarregados das tarefas de responsabilização.

Por poder de veto entendemos a capacidade que qualquer ator tem de impedir a expressão de preferências e a ação política de outros atores, assim como a consideração das mesmas nas ações do governo. Para os propósitos deste capítulo interessa, especialmente, a capacidade de barrar ou obstruir a implementação de leis, o direito de rejeitar indicações de autoridades e fun-

<sup>16</sup> “Diferentes constituições implicam diferentes regimes. Nas democracias parlamentares, a cadeia de delegação liga os votantes a membros individuais do parlamento, membros do parlamento a maiorias parlamentares, maiorias parlamentares a um primeiro-ministro, um primeiro-ministro a articuladores políticos no gabinete, e chefes de gabinete a servidores civis. Em cada elo, um principal (que pode ser individual ou coletivo) delega a um agente (que também pode ser individual ou coletivo) sob um conjunto particular de regras (por exemplo, as regras constitucionais concernentes à formação do gabinete e à renúncia). Democracia significa que cidadãos comuns são, em última análise, o principal” (Strom & Amorim Neto, 1999:11).

cionários públicos ou de destituí-los, e a fiscalização de ações e de políticas públicas<sup>17</sup>.

Com o objetivo de contribuir para o debate teórico sobre os temas da responsabilização dos representantes eleitos, da identificação dos autores das decisões políticas e de suas fontes de legitimidade, Tsebelis desenvolveu um estudo comparativo das instituições políticas tomando como variável dependente “o *potencial* de mudança de políticas existentes em diferentes contextos institucionais” (1997:91)<sup>18</sup>. O autor propõe a utilização do conceito de *veto player* (ator com poder de veto) para analisar o potencial de mudança das políticas: “um *veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política” (1997:91)<sup>19</sup>.

Como a variável dependente de nosso estudo não é, como em Tsebelis, a estabilidade das políticas e, sim, a capacidade do Legislativo para controlar os atos e as omissões dos governantes, afirmamos que esta capacidade aumenta com a dispersão dos poderes de agenda e de veto e dos recursos de informação entre os atores. Portanto, procuraremos identificar, nos textos constitucionais e regimentais analisados, aqueles mecanismos institucionais que conferem direitos, prerrogativas e recursos a determinados atores.

No plano da distribuição de recursos, a variável explicativa chave é a informação. A assimetria informacional afeta negativamente as instituições em sua

<sup>17</sup> Embora venha sendo construído, nas águas do novo institucionalismo, um consenso sobre a importância das instituições na determinação dos resultados políticos, instala-se o dissenso na literatura quando o desafio se volta para a explicação de que resultados são produzidos por quais instituições. As análises sobre os impactos provocados pelas instituições políticas, observa Tsebelis, têm sido conduzidas aos pares, por meio da comparação entre presidencialismo e parlamentarismo (Linz, 1990; Horowitz, 1990; Schugar & Carey, 1992); entre diferentes configurações do sistema partidário (Downs, 1957; Sartori, 1976; Lijphart, 1984; Cox, 1987); entre bi ou unicamaralismo (Ricker, 1992 e 1992a; Hammond & Miller, 1987; Frickey, 1992; Levmore, 1992). No entanto, afirma o autor, essa estratégia analítica pode induzir a erros, dadas as semelhanças que podem ser observadas entre processos decisórios presentes nos componentes dos pares dicotômicos.

<sup>18</sup> “Denomino *estabilidade das políticas* a ausência desse potencial. Parafraseando V.O. Key (Key Jr., 1964), o potencial para mudanças políticas não garante que a mudança se realize, mas sua ausência elimina a possibilidade de que ela ocorra. A estabilidade das políticas não é a mesma coisa que estabilidade do governo e estabilidade do regime” (1997:91). Ao contrário, argumenta Tsebelis (1997), o que se verifica é uma relação inversa entre esses fatores, a estabilidade das políticas sendo fonte de instabilidade do governo ou do regime.

<sup>19</sup> Segundo Tsebelis, “a estabilidade das políticas aumenta com (1) o número de atores envolvidos; (2) com sua incongruência (divergência de posições políticas) e (3) com a coesão interna a cada um deles” (1997:91).

capacidade de resposta ante as necessidades dos cidadãos (responsividade) e em sua responsabilidade perante eles; afeta, ainda, os mecanismos de *checks and balances* constitucionalmente construídos. Isto se verifica tanto no que se refere às relações entre os poderes como no que se refere às relações entre os atores no interior de cada poder. Assim, a presença de características do modelo informacional de organização legislativa (Krehbiel, 1990) é favorável à democratização da informação no interior das Casas Legislativas, afetando as relações entre legisladores individuais, grupos de legisladores e aquelas que se estabelecem entre grupos tais como partidos, comissões e blocos partidários. A concentração dos recursos de informação também é perversa para o exercício da *accountability* entre os níveis de governo: nacional, regional e municipal.

No plano da distribuição de direitos e de atribuições as variáveis explicativas-chaves são os poderes de agenda e de veto. Neste caso, interessa saber quem são os atores com poder de agenda e de veto e como estão distribuídos os recursos entre eles. Dada a possibilidade de ocorrência de dissonâncias entre as preferências, é preciso verificar como as instituições atribuem competências e distribuem recursos entre os atores relevantes. O objetivo é verificar a capacidade dos legisladores utilizarem seus poderes de agenda e de veto para exercer controle sobre as burocracias, ampliando o grau de *accountability* da ordem, ou, ao contrário, a capacidade dos burocratas de escapar dos controles institucionais para poder atuar com autonomia.

## 2. RESPONSABILIZAÇÃO POR CONTROLE PARLAMENTAR E REFORMA DO ESTADO

Nos processos de reforma do aparelho estatal em curso nas sociedades contemporâneas, tem sido dada ênfase especial à necessidade de ampliação dos graus de eficiência e de eficácia da “nova administração pública” na provisão dos bens públicos e semipúblicos (Bresser-Pereira, 1999:27). A estratégia proposta e praticada em vários países é a da substituição da administração pública burocrática, orientada para o controle dos procedimentos com vistas a evitar o nepotismo e a corrupção, pela administração pública gerencial, orientada para a obtenção de resultados (Bresser-Pereira, 1999:28).

Se é verdade que esta nova forma de gestão dos serviços públicos pode produzir mais eficiência, é também verdade que a flexibilização dos controles internos, relacionados aos procedimentos, requer mais controles externos, caso se deseje aliar ao incremento da capacidade de gestão de governo, a manutenção

e o aprimoramento dos instrumentos de controle das burocracias. Ou seja, se o objetivo é o de construir um círculo virtuoso que combine, então, autoridade e *accountability*.

David Stark & Laszlo Brust (1998), estudando a coerência nas políticas públicas na Alemanha, Hungria e República Tcheca, argumentam que, “em contraste com a crença convencional de que os Executivos não limitados têm mais autoridade para executar reformas (...), a autoridade e a responsabilidade não são contraditórias” (1998:13).

De acordo com esses autores, a corrente dominante sustenta que as configurações institucionais que restringem a autoridade do Executivo produzem problemas de coordenação entre os atores e afetam negativamente a coerência e a efetividade das políticas públicas<sup>20</sup>. O exame dos três casos mencionados, no entanto, levou-os a concluir que a correlação entre autoridade e responsabilidade tem o sentido inverso daquele indicado pela literatura: ali onde “as estruturas institucionais estabelecem fortes limites à autoridade do Executivo, as políticas são mais coerentes” (1998:26). Essa descoberta levou os autores a rejeitar o modelo do Executivo não limitado e a propor um quadro teórico alternativo, centrado no conceito de *responsabilidade política estendida*, o qual abarca, além dos mecanismos verticais de responsabilização (eleições periódicas), mecanismos horizontais por meio dos quais os Executivos são controlados por outras instituições políticas, estatais e não estatais, e a noção de extensão da responsabilidade no tempo, o que implica conceber a autorização e o controle dos governantes como processos contínuos, em contraste com o caráter episódico das eleições.

A teoria democrática contemporânea tem destacado o fato de que as eleições são instrumentos necessários, porém insuficientes, para garantir o controle dos governantes pelos governados (Manin, Przeworski & Stokes, 1999), sendo necessário, portanto, organizar novos mecanismos que facultem o funcionamento da democracia nos interstícios eleitorais. Dahl (1989) propõe que as decisões tomadas durante os intervalos eleitorais devem respeitar todas as condições da poliarquia, porém em condições institucionais muito diferentes. Sem dúvida, o autor se refere ao conjunto institucional construído para operacionalizar as decisões nos “contextos decisórios contínuos” (Sartori, 1994), com destaque para os Parlamentos.

Parlamentos são importantes porque são corpos deliberativos plurais e representativos, dada sua composição, sua forma de seleção e suas regras de

<sup>20</sup> A literatura tem afirmado, também, que a concentração de autoridade favorece a implementação de mudanças nas políticas públicas, dada a presença de um número menor de *veto points* (Tsebelis, 1997; Pierson & Weaver, 1993; Pierson, 1996).

atuação. Nas democracias, papel de grande destaque é reservado às oposições que funcionam como agentes alternativos dos cidadãos (Arnold, 1990), contribuindo para a vocalização de suas preferências na agenda pública e na fiscalização dos atos e das omissões dos governantes.

Estudando a congruência entre as preferências dos cidadãos e dos governantes nas democracias liberais, Huber & Bingham Powell Jr. (1994) distinguiram dois modelos — o do Controle Majoritário (*Majoritary Control Vision*) e o da Influência Proporcional (*Proportionate Influence Vision*) — e concluíram que naqueles regimes em que a oposição tem mais força e o poder está mais repartido existe maior probabilidade de que a política pública seja mais consistente com as demandas dos cidadãos: “Na Visão de Influência proporcional (...) dar aos partidos de oposição um peso significativo na articulação política pode melhorar a congruência entre o que os cidadãos querem e o resultado das políticas” (p. 301).

Consideramos, também, que a presença e a força das oposições são cruciais para o exercício do controle das burocracias pelos parlamentares. Por um lado, a fragilidade das oposições reforça a probabilidade de que sejam estabelecidos conluíus entre as burocracias e os representantes eleitos (Przeworski, 1998:8), escondendo informações e não atuando em função do melhor interesse dos cidadãos. Por outro lado, as oposições são importantes como canais alternativos de vocalização das preferências e das informações dos cidadãos, bem como de monitoramento e de publicização das ações dos governantes.

Se o objetivo é incrementar simultaneamente autoridade e responsabilidade (Stark & Brust, 1998; Ferejohn, 1997), uma das formas de fazê-lo é por meio de mecanismos institucionais que garantam às oposições um conjunto de direitos, recursos e atribuições no exercício de suas funções legislativas, capazes de facultar-lhes a fiscalização das escolhas, dos atos e das omissões dos governantes. Tal discussão torna-se ainda mais relevante no contexto dos processos de reforma do aparelho estatal orientados para a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial, especialmente naqueles países que se caracterizam pelo que O’Donnell (1994) denominou de democracia delegativa, na qual se verifica uma concentração de poder nas mãos do Executivo e a inoperância ou ineficácia dos mecanismos clássicos de *checks and balances*.

Na América Latina, onde prolifera esse tipo de regime, é fundamental que o modelo de administração pública gerencial — que visa ampliar a eficiência do governo — seja acompanhado do fortalecimento dos mecanismos de controle externo da burocracia e da criação de novas formas de responsabilização horizontais e verticais, na direção da *responsabilidade política estendida*, proposta por Stark e Brust.

Só assim a maior capacidade governativa será acompanhada e, inclusive, derivada, de uma maior responsabilidade dos governantes perante os governados.

Experiências interessantes, embora ainda pontuais, desse tipo de responsabilização têm sido implementadas no plano de alguns governos subnacionais, por meio da interação institucionalizada entre entidades organizadas da sociedade civil e o Poder Legislativo. Este tema será retomado e desenvolvido na 7ª seção deste capítulo. Por ora, vale sublinhar que é possível e viável organizar mecanismos de interlocução entre o Legislativo e os cidadãos, que permitam a operação da democracia na arena parlamentar e nos interstícios eleitorais. A implementação e a difusão de mecanismos deste tipo certamente poderá contribuir para a consecução do “círculo virtuoso” que combina autoridade e responsabilidade e para minorar os riscos de autonomização das burocracias que podem advir da flexibilização dos controles internos.

Vale ainda lembrar que a avaliação do desempenho dos governantes deverá ser cotejada com o conhecimento das condições do contexto que circunscreve suas ações. Em relação a este ponto, informações sobre as condições em que operam os governantes, e todo o leque de alternativas de que dispõem, são absolutamente relevantes para que seja possível verificar se, dadas as condições vigentes, eles de fato atuaram, ou não, em função do melhor interesse dos cidadãos (Przeworski, 1999:54-55). O controle, se realizado exclusivamente *a posteriori*, por meio da avaliação dos resultados, pode levar a recompensar agentes que, dadas as circunstâncias, deveriam ter feito mais e melhor pelos cidadãos e a punir os que se viram obrigados a deixar de lado suas promessas devido a imperativos da conjuntura e que, efetivamente, fizeram o melhor possível, ao defrontar-se com “escolhas trágicas”.

### 3. ANÁLISE DE QUATRO EXPERIÊNCIAS

Com base no exame da literatura relativa à natureza das relações entre os poderes Legislativo e Executivo, foram construídas as seguintes proposições relacionadas com a responsabilização por controle parlamentar:

*Proposição 1:* no que se refere às relações entre Executivo e Legislativo, quanto maior a concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos do Executivo, menor será a possibilidade do controle parlamentar;

*Proposição 2:* no que se refere ao Poder Legislativo, quanto maior a concentração dos poderes de agenda e de veto em uma das Câmaras, menor será a possibilidade de controle parlamentar. Quanto mais concentrados estiverem os poderes de agenda e de veto nas mãos da bancada governista, menor a possibilidade de controle parlamentar;

*Proposição 3:* no que se refere às relações entre os níveis nacional e subnacional de governo, quanto maior o grau de centralização política, menores as possibilidades de controle parlamentar;

*Proposição 4:* quanto maior a assimetria informacional entre os atores, menor será a efetividade do controle parlamentar dos atos e omissões do Executivo;

*Proposição 5:* a combinação de uma alta concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos de determinados atores (Executivo/governo central/bancada governista) e de uma elevada assimetria informacional entre os atores, favorece a autonomização das burocracias públicas, e, por conseqüência, dificulta o exercício da responsabilização política dos governantes.

No presente trabalho nos concentraremos no exame da distribuição dos poderes de agenda e de veto entre os poderes Legislativo e Executivo (proposição<sup>21</sup> e analisaremos as quatro experiências de responsabilização, enfocando:

1. as estruturas institucionais vigentes nos quatro países estudados — Argentina, Bolívia, Brasil e Chile —, com vistas a delimitar as regras do jogo que presidem a competição política entre os atores relevantes;
2. os textos constitucionais e os regimentos internos das Casas Legislativas destes países, com o objetivo de delimitar como estão distribuídos os poderes de agenda e de veto entre os atores e suas possíveis conseqüências quanto ao exercício do controle das burocracias pelos parlamentares; verificaremos se os instrumentos de responsabilização política constantes dos textos constitucionais e regimentais foram introduzidos no contexto da reforma do Estado praticadas por esses países, ou se já constavam dos referidos textos no período que antecedeu o início da reforma;
3. a utilização efetiva dos poderes de agenda e de veto pelos diferentes atores, sempre que tivermos acesso a informações sobre o tema.

### 3.1. As regras do jogo

O quadro 1 fornece informações sobre os arranjos institucionais prevalentes nos países estudados. Nossa intenção é a de analisar esses arranjos tomando-os como dimensões cujas combinações incidem na distribuição dos poderes de agenda e de veto entre os atores.

A predominância de sistemas presidencialistas na América Latina tem sido interpretada, por alguns analistas (Linz, 1990; Linz & Valenzuela, 1994; Mainwaring,

<sup>21</sup> Infelizmente, os limites de tempo e de espaço e as dificuldades de obtenção de informação já sistematizada nos impedem de desenvolver análises relativas às proposições restantes. Não obstante, optamos por manter as referidas proposições no corpo do texto, por acreditarmos que elas constituem interessante agenda de pesquisa a ser posteriormente desenvolvida.

1989, 1993, 1997; Mainwaring & Shugart, 1997; Lamounier, 1991, 1992) como conducente à instabilidade e à crise, especialmente na presença de sistemas multipartidários, dada a dificuldade de organizar e manter uma base de apoio ao governo no Legislativo. Outros pesquisadores, no entanto, contestam essa interpretação, chamando a atenção para a possibilidade de vigência de um presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Figueiredo & Limongi, 1998, 1999) capaz de garantir uma base parlamentar estável para o Executivo, mesmo no pluripartidarismo, especialmente quando as regras e os procedimentos que presidem os trabalhos legislativos concentram recursos e direitos parlamentares nas lideranças e incentivam a disciplina partidária (Santos, 1997; Figueiredo & Limongi, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999). Assim, de acordo com esta vertente interpretativa, a capacidade governativa, sob o presidencialismo, não é necessariamente inferior àquela observada nos regimes parlamentaristas, dada a interveniência dos mecanismos institucionais que informam a organização legislativa.

O argumento desses autores é bastante persuasivo, assim como a evidência empírica que eles mobilizaram para demonstrá-lo: a produção legislativa no Brasil caracteriza-se por uma grande capacidade do Executivo para propor e aprovar legislação; os deputados votam disciplinadamente, seguindo as orientações dos líderes partidários e os governos conseguem organizar maiorias parlamentares de apoio a suas políticas (Figueiredo & Limongi, 1999).

Se isto é verdade, no que se refere à elaboração de leis, à eficácia de governo e à estabilidade política, o padrão de interação entre o Executivo e o Legislativo, baseado na formação e na operação de coalizões majoritárias de apoio ao presidente, pode afetar negativamente o grau de *accountability* dos governantes.

Quando a situação concentra em suas mãos os poderes legislativos, sejam de agenda, sejam de veto, restarão poucos instrumentos institucionalizados à disposição da oposição, dificultando o controle e a fiscalização das decisões, dos atos e das omissões do Executivo. Além disso, nessas circunstâncias, o Legislativo perde centralidade e capacidade de atração de agentes externos, já que o poder decisório fica concentrado nas mãos do Executivo, devido ao fato de o Legislativo ter declinado “de seus poderes de veto, obstrução e controle, assim como de qualquer responsabilidade real de formulação de políticas” (Andrade, 1998:28), limitando-se à função de homologar as decisões do Executivo.

Portanto, sob um regime presidencialista com multipartidarismo, os arranjos institucionais que propiciam maior estabilidade e maior capacidade governativa são também os que resultam em menor capacidade de controle parlamentar dos atos e omissões dos governantes. A organização de maiorias situacionistas ocasionais no Legislativo, especialmente quando elas não resultarem da expressão da vontade dos cidadãos nas urnas, diminui a possibilidade

**Quadro 1**  
**Instituições Políticas**

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile
<i>Forma e Sistema de Governo</i>	República presidencialista	República presidencialista	República presidencialista	República presidencialista
<i>Poder Legislativo</i>	Bicameral: Senado com 63 membros; Câmara dos Deputados com 257 membros. Dois partidos e meio.	Bicameral: Senado, com 27 membros; Câmara dos deputados com 130 membros. Multipartidarismo.	Bicameral: Senado, com 81 membros; Câmara dos Deputados com 513 membros. Multipartidarismo.	Bicameral: Senado, com 47 membros <sup>1</sup> ; Câmara dos Deputados com 120 membros. Multipartidarismo.
<i>Sistema partidário</i>	Justicialista (PJ); União Cívica Radical (UCR) e Frente do País Solidário (Frepaso)	Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) e Movimento ao Socialismo (MAS) <sup>2</sup>	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Partido da Frente Liberal (PFL); Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).	Partido Demócrata-Cristão (PDC); União Democrata Independente (UDI); Renovação Nacional (RN); Socialista do Chile (PS) e Partido por la Democracia (PPD).
<i>Sistema eleitoral</i>	Representação proporcional com listas fechadas.	Sistema Distrital Misto (desde 1993).	Representação proporcional com listas abertas.	Majoritário com correção proporcional. <sup>3</sup>
<i>Constituição em vigor</i>	1994.	1967, com reformas em 1992, 1995 e 2004.	1988, com 6 emendas de revisão em 1994 e 52 emendas constitucionais.	1980, com reformas em 1989, 1997 e 2005.
<i>Unitarismo x Federalismo</i>	Federação	Governo unitário	Federação	Governo unitário.
<i>Divisão administrativa</i>	22 províncias subdivididas em municipalidades e a cidade de Buenos Aires.	9 departamentos.	26 estados e o Distrito Federal.	12 regiões divididas em províncias e uma área metropolitana.
<i>Democracia direta x representativa</i>	Plebiscito; Iniciativa popular; Consulta popular.	Iniciativa Popular; Referendo (art. 4º da Const.).	Plebiscito; Referendo; Iniciativa popular.	Plebiscito.

Fontes: Constituições e Regimentos Internos do Senado e da Câmara dos 4 países; *A democracia na América Latina*, PNUD, 2004; Nicolau, Jairo Marconi (1999).

1 A Reforma Constitucional realizada em 2005 suprimiu os senadores vitalícios e indicados. A partir de março de 2006, todos os senadores são eleitos por voto popular.

2 O sistema partidário boliviano passou por um brutal processo de desestruturação nos últimos anos. Partidos como a Ação Democrática Nacional (ADN), Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR), União Cívica Solidariedade (UCS) e Consciência de Pátria (CONDEPA) perderam força nas eleições de 2002 e deixaram de ter representação no Congresso em 2006.

3 Segundo Anastasia, Melo & Santos (2004).

do exercício da *accountability* no âmbito do Poder Legislativo.

Tal raciocínio não se aplica, logicamente, às reformas constitucionais que, em geral, exigem maiorias qualificadas e, portanto, conferem poder de veto às oposições. No caso brasileiro, um exemplo paradigmático é o da reforma da previdência social, que se arrastou durante 9 anos (da proposição em 1995 até seus desdobramentos no primeiro ano do governo Lula), dada a importância do tema para os eleitores e a dificuldade do governo em aprovar mudanças de caráter impopular para amplos segmentos da população<sup>22</sup> (Figueiredo & Limongi, 1999; Melo, 1997:76; Melo & Anastasia, 2005).

Outra relevante característica institucional a ser considerada é a da estrutura federativa ou unitária do Estado. A maior proximidade existente entre os governos subnacionais (regionais, estaduais ou municipais) e os cidadãos possibilita, em presença das instituições adequadas, maiores graus de responsividade e de responsabilidade dos governantes. A literatura tem apontado que administrações com menor grau de centralização são mais conducentes à responsabilização pública dos governantes<sup>23</sup> e que as reformas do aparato administrativo do Estado têm, em muitos casos, se apoiado nesta concepção: “Sem dúvida todos os países latino-americanos sofreram alguma descentralização política nos últimos anos, mas essas iniciativas assumiram diferentes formas. Na Bolívia, Brasil, Colômbia, Guatemala e Venezuela, a descentralização fortaleceu tanto os governos estaduais como os municipais. No Chile, Nicarágua e Peru, a descentralização envolveu a criação ou fortalecimento de entidades regionais, mas esses organismos tipicamente têm poderes mais delimitados do que os governos provinciais ou estaduais. Na maioria, a descentralização política foi confinada em nível local, tipicamente por meio da redefinição dos códigos municipais” (Willis, Garman & Haggard, 1999:9).

Willis, Garman & Haggard (1999:13) apresentam dados sobre a distribuição de impostos e de gastos governamentais na Argentina e no Brasil antes e após a

<sup>22</sup> Segundo Arnold (1990), “politically infeasible policies” são aquelas que impõem custos concentrados e de curto prazo ao eleitorado e que permitem alta traceabilidade da cadeia causal, facultando a identificação dos decisores. Utilizando-se do conceito cunhado por Arnold, Figueiredo & Limongi consideram que a “reforma da previdência proposta pelo governo pode ser facilmente classificada entre as políticas públicas politicamente inviáveis não só pelas perdas que impõe, mas também pelas características do processo decisório, que tornam fácil a identificação dos responsáveis pela sua aprovação ao exigir votações nominais e ao obrigar, por meio dos destaques para votação em separado, os parlamentares a se manifestarem sobre aspectos isolados das medidas propostas” (Figueiredo & Limongi, 1999:197).

<sup>23</sup> “Mesmo assim a descentralização também foi defendida como o caminho para maior responsabilização e transparência no governo, uma avenida em direção a uma maior participação das minorias étnicas e grupos sociais excluídos sob governos semidemocráticos ou autoritários” (Willis, Garman & Haggard, 1999:7).

descentralização ocorrida nos anos 1980. O Brasil é o país com maior descentralização na região, tendência que já se manifestava mesmo antes da transição democrática e que se acentuou a partir da Constituição de 1988. Já a Argentina, embora descentralizada, não experimentou muitas mudanças no período analisado<sup>24</sup>, no que refere a este aspecto.

No entanto, a reforma da Constituição argentina de 1994 introduziu alguns elementos conducentes à descentralização e à efetivação dos mecanismos de *checks and balances*: “Novas provisões constitucionais colocaram em cheque a capacidade do executivo de intervir na política provincial sem o consentimento do Congresso, e portanto a partir dos representantes das províncias no Senado” (Willis, Garman & Haggard, 1999:28).

Cabe, ainda, assinalar que sistemas de representação proporcional são mais favoráveis à responsabilização por controle parlamentar do que os majoritários, já que conferem maior pluralidade ao corpo legislativo, dificultam a cristalização de maiorias e potencializam o papel das oposições.

#### 4. AVALIANDO AS EXPERIÊNCIAS: VOZ E VETO

Tsebelis define as instituições como regras do jogo que englobam “o conjunto de atores, o conjunto dos movimentos permitidos, a seqüência dos movimentos e a informação disponível antes que cada movimento seja realizado” (1990:93).

Utilizaremos a definição proposta por Tsebelis para analisar como as instituições vigentes nos países estudados distribuem os poderes de agenda e de veto entre dois atores estratégicos da ordem democrática — o Poder Executivo e o Poder Legislativo — e como essa distribuição afeta a capacidade dos parlamentares para controlar os atos e as omissões dos governantes.

##### 4.1. O Poder Executivo

Examinaremos, inicialmente, os poderes de agenda conferidos aos presidentes dos países em questão. Em todos eles, o Poder Executivo dispõe, consti-

<sup>24</sup> “Entre 1974 e 1988, os estados brasileiros aumentaram sua parcela da receita total de impostos do governo, de 36,9 para 49,4 por cento, enquanto a parcela do governo federal caiu de 59,8 para 47,1 por cento. A parcela controlada por governos locais caiu levemente de 3,8 para 3,6 por cento” (Willis, Garman & Haggard, 1999:12). “Os governos provinciais da Argentina aumentaram sua parcela da receita total de 13,7 por cento em 1983 para 15,4 por cento em 1992. Mas esta expansão se deu à custa dos governos locais, que sofreram um declínio de 7,0 para 4,6 por cento no mesmo período. A parcela controlada pelo governo federal permaneceu praticamente inalterada” (Willis, Garman & Haggard, 1999:12).

tucionalmente, do poder de propor legislação ordinária, da prerrogativa de iniciativa legislativa em matéria orçamentária e da prerrogativa de convocar o Congresso extraordinariamente.

No Brasil e no Chile o presidente pode solicitar urgência na tramitação de determinadas matérias<sup>25</sup>. Na Argentina, a proposição de leis relativas aos ministérios (artigo 77) é atribuição exclusiva do chefe do Gabinete de Ministros. O presidente chileno tem exclusividade nas iniciativas de projetos de lei referentes a mudanças na divisão política ou administrativa do país (artigo 65), nas atribuições e características dos órgãos da administração pública, bem como nas relacionadas com negociações coletivas.

Em dois casos — Argentina e Bolívia — a reforma da Constituição é atribuição exclusiva do Poder Legislativo, sendo que, na Bolívia, não é facultado ao presidente vetar ou propor modificações às reformas constitucionais aprovadas pelo Legislativo.

No Brasil, o presidente pode propor emendas à Constituição da República, as quais serão discutidas e votadas em cada casa do Congresso, em dois turnos, e consideradas aprovadas se contarem, em ambos os turnos, com três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60, § 2º).

Segundo o artigo 127 da Constituição chilena, os projetos de reforma constitucional poderão ser iniciados por meio de mensagem do presidente ou por iniciativa dos membros do Congresso Nacional. Depois de aprovado pelo Legislativo, o projeto é remetido para sanção do presidente. Se for por ele rejeitado, totalmente ou parcialmente, o referido projeto retorna ao Congresso, que, se nele insistir, realizará uma segunda votação. Se o novo texto for aprovado por dois terços dos votos de seus membros, o presidente deverá promulgá-lo, a menos que, mediante plebiscito, consulte os cidadãos.

Somente na Bolívia, entre os quatro casos analisados, o presidente não dispõe de poder de decreto. O artigo 69 reza que “em nenhum caso o Congresso poderá delegar a um ou mais de seus membros, nem a outro Poder, as atribuições que tem por esta Constituição”<sup>26</sup>. Já na Argentina, em circunstâncias excepcionais, o presidente poderá ditar decretos por razões de necessidade e ur-

<sup>25</sup> No Chile, “o presidente pode garantir a certas iniciativas um status de prioridade, requerendo que o Congresso atue num prazo de três, dez ou trinta dias, dependendo do grau de urgência especificado. Nesse sentido, o presidente tem o poder exclusivo de definir a agenda legislativa e, portanto, a agenda política” (Hudson, 1994).

<sup>26</sup> Interessante é o dispositivo introduzido pelo artigo 98 da Constituição boliviana, segundo o qual “o presidente da República visitará os diferentes centros do país, pelo menos uma vez durante o período do seu mandato, para conhecer suas necessidades”.

gência (artigo 99), os quais serão decididos por acordo geral de ministros, que deverão referendá-los, conjuntamente com o Chefe do Gabinete Ministerial. A medida deverá, no prazo de dez dias, ser submetida pelo Chefe de Gabinete Ministerial à consideração da Comissão Bicameral Permanente, cuja composição deve respeitar a proporção das representações políticas de cada Câmara. Esta comissão apresentará seu despacho, também no prazo de dez dias ao plenário de cada Câmara para tratamento imediato. Uma lei especial, sancionada pela maioria absoluta da totalidade dos membros de cada câmara, regulará o trâmite e os alcances da intervenção do Congresso.

O presidente do Brasil, segundo o artigo 62 da Constituição de 1988, tem poder de decreto, podendo editar medidas provisórias com força de lei, e que deverão ser apreciadas por cada uma das Casas em um prazo de 45 dias a partir da data de sua publicação, entrando em regime de urgência após este prazo e, assim, trancando a pauta na Casa em que estiver tramitando<sup>27</sup>. É ainda facultado ao presidente o poder delegado de decreto: “As leis delegadas serão elaboradas pelo presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional”. O artigo delimita quais atos não podem ser objeto de delegação (art. 68, § 1º).

A Constituição chilena também garante ao presidente amplos poderes de decreto: segundo o artigo 64, “o Presidente da República poderá solicitar autorização ao Congresso Nacional para ditar disposições com força de lei durante um prazo não superior a um ano sobre matérias que correspondam ao domínio da lei”. Além disto, ele pode “ditar, prévia delegação de faculdades do Congresso, decretos com força de lei sobre as matérias que a Constituição assinala” (art. 32).

No que se refere à designação de autoridades e funcionários públicos, nos quatro casos estudados, a nomeação e a exoneração dos ministros de Estado são atribuições privativas do presidente da República.

No Chile, cabe exclusivamente ao presidente (artigo 32) “nomear e remover à sua vontade os ministros de Estado, subsecretários, intendentes e governadores”<sup>28</sup>; “nomear o Controlador Geral da República”<sup>29</sup> com aprovação do Senado”;

<sup>27</sup> De acordo com Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001.

<sup>28</sup> Modificações introduzidas na Constituição em 1997, diminuíram o mandato do presidente de 8 para 6 anos e retiraram do presidente a atribuição de nomear e remover prefeitos.

<sup>29</sup> Segundo o artigo 98 da Constituição do Chile, um “organismo autônomo com o nome de Controladoria Geral da República exercerá o controle da legalidade dos atos da Administração, fiscalizará a entrada e o investimento dos fundos do Fisco, das municipalidades e dos demais organismos e serviços que as leis determinem; examinará e julgará as contas das pessoas que tenham sob sua responsabilidade bens dessas entidades; manterá a contabilidade geral da Nação e desempenhará as demais funções que lhe forem encomendadas pela lei orgânica constitucional respectiva.

Quadro 2  
 Poderes de agenda e de veto do presidente  
 Argentina, Bolívia, Brasil e Chile

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile
<b>Poder</b>	SIM	SIM	SIM	SIM
<i>Iniciar legislação ordinária</i>	SIM	SIM	SIM	SIM
<i>Requerer regime de tramitação extraordinária</i>	NÃO	NÃO	SIM	SIM
			Art. 64 § 1º da Constituição: “O presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”.	(art. 74) O presidente pode pedir urgência na tramitação de projetos.
<i>Propor reformas ou emendas à Constituição</i>	NÃO	NÃO	SIM	SIM
<i>Convocar plebiscito ou referendo</i>	NÃO <sup>1</sup>	NÃO	NÃO	SIM
<i>Poder delegado de decreto</i>	SIM	NÃO	SIM	SIM
<i>Poder constitucional de decreto</i>	SIM	NÃO	SIM	SIM
<i>Poder de veto</i>	SIM	SIM	SIM	SIM
<i>Nomeação e exoneração dos ministros de Estado</i>	SIM	SIM	SIM	SIM
<i>Indicação de membros do Congresso</i>	SIM	NÃO	SIM	NÃO
	O vice-presidente da nação é o presidente do Senado; porém ele não vota a não ser em caso de empate de votos.		Designar deputados para exercerem a liderança do Governo, composta de líder e três vice-líderes (art. 11 R.I. Câmara)	

<i>Indicação dos titulares dos governos estaduais e/ou locais</i>	Não (arts. 121, 122 e 123).	SIM <sup>2</sup>	NÃO	SIM <sup>3</sup> .
<i>Indicação dos controladores<sup>4</sup></i>	SIM. Membros da Suprema Corte; Membros das Cortes Inferiores de Justiça.	NÃO. O <i>Contralor General de la República</i> é nomeado pelo presidente, porém cabe ao Senado definir a lista triplíce de nomes apresentados ao presidente.	SIM 1/3 do Tribunal de Contas da União (TCU)	SIM. <i>Contralor General de la República</i> <sup>5</sup> .
<i>Totais de SIM</i>	07	04	09	10

Fontes: Constituições e regimentos Internos do Senado e da Câmara dos 4 países; Figueiredo & Limongi, 1999.

\* N.S.A.: Não se aplica.

<sup>1</sup> O presidente da Argentina só pode convocar plebiscito não vinculante. (PNUD: C.E., p.81).

<sup>2</sup> "Art. 108. O território da República divide-se politicamente em departamentos, províncias, seções de províncias e cantões. Artigo 109: I. Em cada Departamento, o Poder Executivo fica a cargo e administrado por um prefeito, designado pelo presidente da República (Constituição Política da Bolívia).

<sup>3</sup> "O Chile tem três níveis de governos subnacionais: o regional, o provincial e o municipal. O candidato para o conselho municipal que recebe pelo menos 35 por cento dos votos é eleito prefeito" (Willis, Garman & Haggard, 1999:11).

<sup>4</sup> No quadro são indicados apenas alguns cargos considerados mais relevantes.

<sup>5</sup> Outros cargos: magistrados e fiscais judiciais das Cortes de Apelações e juizes letrados, a partir da proposta da Corte Suprema e das Cortes de Apelações, respectivamente; membros do Tribunal Constitucional que lhe corresponde designar; magistrados e fiscais judiciais da Corte Suprema e Fiscal Nacional, à proposição desta Corte, com o acordo do Senado.

“nomear e remover os funcionários que a lei denomina como de sua exclusiva confiança e prover os demais empregos civis em conformidade com a lei”.

Uma importante modificação introduzida em 1997, no artigo 32 da Constituição, deveu-se à substituição de uma única palavra como pode ser constatado pela leitura do inciso 14: “Nomear os magistrados dos tribunais superiores de justiça e os juízes letrados, a partir de **disposição** (de 1997 em diante, a partir de **proposição**) da Corte Suprema e das Cortes de Apelações, respectivamente, e o membro do Tribunal Constitucional que lhe corresponde designar, tudo isso conforme o prescrito nesta Constituição”.

No Brasil, compete privativamente ao presidente nomear e exonerar os ministros de Estado (artigo 84, inciso I da Constituição Federal). O presidente detém, ainda, o monopólio de iniciativa na criação de cargos e funções nas empresas públicas e na administração pública autárquica, na definição da remuneração e do provimento de cargos de servidores públicos e na criação, estruturação e definição de atribuições de ministérios e órgãos da administração pública.

O presidente boliviano tem as atribuições de nomear o *Contralor General de la República* e o Superintendente de Bancos, com base nas listas tríplices propostas pelo Senado Nacional, e os presidentes das entidades de função econômica e social, com base nas listas tríplices propostas pela Câmara dos Deputados (artigo 96 da Constituição).

Segundo o Capítulo III da Constituição da Argentina, o presidente nomeia e demite embaixadores, ministros plenipotenciários e adidos comerciais com o consentimento do Senado e “por sua própria conta, ele indica e destitui o Chefe do Gabinete Ministerial e os ministros, os oficiais de seu Secretariado, agentes consulares e outros empregados cujas nomeações não são reguladas de outra forma por esta Constituição” (Seção 99, 7).

As Constituições dos quatro países estudados conferem poder de veto aos presidentes. No Brasil, o presidente pode vetar, total ou parcialmente, todo projeto de lei que considerar inconstitucional ou contrário ao interesse público, em um prazo de 15 dias úteis contados a partir da data do recebimento do projeto, devendo comunicar em 48 horas os motivos do veto ao presidente do Senado Federal (art. 66, § 1º). A apreciação do veto presidencial será realizada em sessão conjunta das duas câmaras e sua rejeição dar-se-á pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto (art. 66, § 4º).

O presidente argentino pode vetar parcial ou totalmente um projeto (artigo 83), caso em que o mesmo é devolvido à Câmara de origem e posteriormente à Câmara revisora para votação nominal. Se o veto presidencial for derrubado em ambas as Casas por dois terços dos votos o projeto será devolvido ao Executivo para promulgação.

Na Bolívia, o presidente pode vetar ou “observar” toda lei aprovada pelo Poder Legislativo, em um prazo de dez dias contados a partir de seu recebimento, e retorná-la à Câmara de origem. O veto presidencial pode ser derrubado por 2/3 dos votos dos membros presentes nas sessões conjuntas de ambas as câmaras.

No Chile, de acordo com o artigo 70 da Constituição, se o presidente não sancionar o projeto de lei, este será devolvido à Câmara de origem com as observações convenientes, em um prazo de trinta dias. O veto presidencial pode ser derrubado por 2/3 dos votos dos membros presentes, em sessões das duas câmaras.

A reforma da Constituição chilena realizada em 2005 alterou os dispositivos relacionados à regulação dos estados de exceção. Anteriormente a tal reforma, o Presidente chileno necessitava da aprovação do Congresso para declarar *estado de sitio* (guerra civil ou grave comoção interna), mas o artigo 40 da Constituição lhe facultava declarar *estado de assembléia*, *emergência* ou *catástrofe* apenas com a aprovação do Conselho de Segurança Nacional. Após 2005, o presidente só pode declarar *estado de sitio* com a anuência do Senado, que tem o prazo de 5 dias para responder. O prazo de vigência do estado de sitio foi reduzido de 90 para 15 dias, prorrogáveis. O *estado de emergência* (grave alteração da ordem pública) pode ser decretado pelo presidente, por 15 dias, mas só pode ser prorrogado com o acordo das duas Casas Legislativas.

## 4.2. O Poder Legislativo

Nos quatro países estudados, a tramitação ordinária dos projetos de lei de iniciativa dos parlamentares ou do Poder Executivo é feita por meio do exame seqüencial nas duas câmaras. Uma vez aprovados, os projetos são remetidos ao Poder Executivo para sua sanção. No que se refere às atribuições de fiscalização e controle dos governantes pelos parlamentares, iniciativas interessantes foram tomadas no âmbito da legislação constitucional desses países. Segundo a Constituição da Argentina de 1994 (art. 85), o controle externo do setor público nacional, nos aspectos patrimonial, econômico, financeiro e operacional, é atribuição do Poder Legislativo, informado pela Auditoria Geral da Nação. Essa Auditoria é um corpo técnico consultivo do Congresso encarregado de informá-lo sobre o desempenho e a situação geral da administração pública nacional: “Esse corpo técnico de aconselhamento do Congresso com autonomia funcional deve ser constituído conforme estabelece a lei que regula sua criação e operação, e deve ser aprovado pela maioria absoluta dos membros de cada Casa. O diretor do corpo deve ser indicado por proposta da Oposição que detenha o maior número de legisladores no Congresso” (art. 85). “Deve ficar encarregado do controle dos aspectos legais, da administração e da auditoria de todas as atividades do serviço civil centralizado e

**Quadro 3**  
**Regras institucionais para tomada de decisões sobre emendas constitucionais**  
**Argentina, Bolívia, Brasil e Chile**

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile
<i>Iniciativa</i>	Congresso Nacional (votos de 2/3 de seus membros).	Câmara dos Deputados e Senado (votos de 2/3 de seus membros). Artículo 230.	Câmara dos Deputados ou Senado (proposta de, no mínimo, 1/3 de seus membros); Presidente da República; proposta de mais da 1/2 das Assembléias Legislativas, por manifestação da maioria relativa de seus membros.	Mensagem do Presidente da República; membros do Congresso Nacional.
<i>Processo legislativo</i>	*	Bicameral	Bicameral	Bicameral/Congresso
<i>Quorum para votação</i>	*	2/3	3/5	Pleno
<i>Quorum para aprovação</i>	*	2/3	3/5	3/5
<i>Turnos de votação</i>	*	Um (em cada Casa)	Dois (em cada Casa)	Maioria absoluta Um em cada Casa; um em reunião do Congresso
<i>Tipo de votação</i>	*		Nominal	
<i>Poder de veto</i>	*	Inexistente	Inexistente	Presidente

Fontes: Constituições dos quatro países; adaptação de Figueiredo & Limongi, 1999, p.198.

\* Segundo a Constituição argentina, "a Constituição pode ser totalmente ou parcialmente emendada. A necessidade de reforma deve ser declarada pelo Congresso com o voto de pelo menos dois terços de seus membros; mas não pode ser realizada exceto por uma Assembléia convocada para essa finalidade" (Seção 30).

descentralizado, sejam quais forem suas formas de organização, assim como para os outros poderes garantidos por lei. Deve tomar parte na aprovação ou rejeição das contas de receita e investimento dos fundos públicos” (art. 85).

A Constituição de 1994 instituiu também o *Defensor Público* (art. 86), um órgão independente instituído no âmbito do Congresso, dotado de plena autonomia funcional, cuja missão é a defesa e a proteção dos direitos humanos e demais direitos, interesses e garantias assegurados pela Constituição e pelas leis, perante fatos, atos e omissões da administração pública. O *Defensor Público* é designado e destituído pelo Congresso, com o voto de 2/3 dos membros presentes em cada uma das câmaras e goza das imunidades e privilégios dos legisladores.

De outra parte, cada uma das duas câmaras poderá convocar os ministros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos e informações (art. 71). A Câmara dos Deputados tem a prerrogativa de acusar, perante o Senado, o presidente, o vice-presidente, o chefe do Gabinete ministerial, os ministros e os membros da Corte Suprema (art. 53); o Senado julgará em juízo público os acusados pela Câmara dos Deputados e poderá declará-los culpados por 2/3 dos votos dos membros presentes (art. 59). A Constituição dispõe, ainda, que o Executivo só pode intervir na política provincial com o consentimento do Congresso (arts. 75 e 99). As leis que regulam a divisão de receitas devem ser transparentes e as mudanças nessas leis e na divisão de responsabilidades entre as unidades territoriais devem ser aprovadas pelas províncias (art. 75).

Na Bolívia, a criação do *Defensor do Povo*, no âmbito da reforma constitucional de 1995<sup>30</sup>, revela-se uma interessante iniciativa de controle sobre os governantes já que, de acordo com o artigo 127 da Constituição, “o Defensor do Povo vela pela vigência e pelo cumprimento dos direitos e garantias das pessoas em relação à atividade administrativa de todo o setor público. Do mesmo modo, vela pela defesa, promoção e divulgação dos direitos humanos”.

A constituição reza ainda (art. 129) que as autoridades e os funcionários da administração têm a obrigação de fornecer ao *Defensor do Povo* todas as informações por ele solicitadas e relacionadas com o exercício de suas funções. No caso de não ser devidamente atendido, o Defensor deverá dar conhecimento do fato às câmaras legislativas.

A Constituição boliviana de 1967 já previa, no artigo 68, a atribuição do

<sup>30</sup> A reforma constitucional realizada em 1995 alterou 36 das 235 disposições contidas na Constituição de 1967. As modificações mais importantes prolongam o mandato do presidente de 4 para 5 anos, sem reeleição imediata, e diminuem, de 21 para 18 anos, o limite mínimo de idade para exercício dos direitos políticos. A maioria das modificações, no entanto (16 dos 36 artigos reformados), refere-se ao Poder Judiciário, valendo enfatizar a criação de novas instituições como o Tribunal Constitucional, o Conselho da ‘Judicadura’ e o Defensor do Povo.

Poder Legislativo de “conhecer, como sumariantes e conforme a lei, das demandas de responsabilidade contra o Presidente e Vice-presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Missões Diplomáticas e Controlador Geral da República por delitos cometidos no exercício de suas funções”.

Após a reforma, foi acrescentado o artigo 70, que amplia os poderes de fiscalização do Legislativo, ao dispor que com base na iniciativa de qualquer parlamentar, as câmaras podem solicitar aos ministros de Estado informações verbais ou escritas com fins legislativos de inspeção ou fiscalização e propor investigações sobre qualquer assunto de interesse nacional. O artigo reza ainda que com base na iniciativa de qualquer parlamentar, cada Câmara pode interpelar ministros de Estado, individual ou coletivamente, e acordar a censura de seus atos por maioria absoluta de votos dos representantes nacionais presentes. A censura tem por finalidade a modificação das políticas e dos procedimentos impugnados, e implica a renúncia do(os) ministro(os) censurado(os), o que pode ser aceito ou rejeitado pelo presidente da República.

Outros artigos resultantes da reforma constitucional boliviana facultam ao Legislativo designar o *Fiscal Geral da República*, o *Defensor do Povo*, os magistrados do *Tribunal Constitucional* e os conselheiros da *Judicadura*, por 2/3 dos votos dos membros presentes. O Fiscal Geral da República e o Defensor do Povo devem prestar conta de seus atos ao Poder Legislativo pelo menos uma vez por ano e podem ser citados pelas comissões do Legislativo.

A Constituição brasileira de 1988 incrementou os poderes do Congresso Nacional, especialmente no que se refere à matéria orçamentária, por meio da ampliação de sua capacidade de apreciar e de emendar o orçamento, e no que diz respeito ao controle das finanças públicas, com o fortalecimento do Tribunal de Contas da União (TCU) e a ampliação da participação dos parlamentares na nomeação dos membros do TCU (Figueiredo & Limongi, 1999:42).

Algumas das competências exclusivas do Congresso Nacional referem-se diretamente ao exercício do controle do Poder Executivo, entre elas as seguintes:

- “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” (art. 49, inciso IX);
- “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Câmaras, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (art. 49, inciso X);
- “escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União” (art. 49, inciso XIII).

Além disso, qualquer das duas casas do Congresso, ou qualquer de suas comissões, poderão “convocar um ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada” (art. 50); as “Mesas da

**Quadro 4**  
**Poderes de agenda e de veto do Poder Legislativo**  
**Argentina, Bolívia, Brasil e Chile**

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile
<i>Poder</i>				
<i>Exclusividade de iniciativa legislativa em certas áreas</i>	SIM. Reforma constitucional.	SIM. Reforma constitucional.	NAO.	SIM. <sup>1</sup>
<i>Requerer regime de tramitação extraordinária</i>	NAO.	NAO.	SIM, pedido de urgência.	NAO.
<i>Convocar plebiscito, referendo ou consulta popular</i>	SIM, submeter projeto de lei à consulta popular (art. 40).	NAO.	SIM (art. 49, XV): a autorização de referendo e a convocação de plebiscito são da competência exclusiva do Congresso Nacional.	NAO.
<i>Emendar decretos constitucionais do presidente</i>	SIM (art. 99).	N.S.A.*	SIM. Congresso pode emendar medidas provisórias editadas pelo Presidente da República.	NAO.
<i>Vetar legislação extraordinária emitida pelo presidente</i>	SIM. Senado pode aprovar ou suspender Estado de Sítio ou intervenção declarados pelo Executivo durante seu recesso.	SIM, o Congresso deve conceder autorização legislativa para a continuidade de Estado de Sítio decretado pelo Presidente, o qual deverá ter a anuência do Conselho de Ministros (art. 111).	SIM, Congresso pode rejeitar MPs por maioria qualificada.	NAO, cabe à <i>Contraloría General de la República</i> tomar conhecimento dos decretos com força de lei, devendo rejeitá-los quando eles excedam ou se contraponham à autorização dada pelo Congresso Nacional ao presidente para emitir decretos com força de lei.
<i>Derrubar o veto do presidente</i>	SIM. Por 2/3, em votação nominal nas duas Casas.	SIM. Por 2/3 dos membros presentes, em reunião conjunta.	SIM. Por maioria absoluta, em sessão conjunta, e escrutínio secreto.	SIM. Por 2/3 dos membros presentes, em votações em ambas as Câmaras.

<i>Importantes órgãos de fiscalização vinculados ao Poder Legislativo</i>	SIM. Auditoria Geral da Nação; Defensor do Povo. SIM (art. 59 da Constituição).	SIM. Defensor do Povo; Fiscal Geral da República. SIM.	SIM (art. 71). Tribunal de Contas da União. SIM (art. 52).	NÃO.  SIM (arts. 52 e 53).
<i>Processar e julgar as autoridades nos crimes de responsabilidade</i>				
<i>Indicação dos controladores</i>	SIM. O Auditor Geral é indicado pelo partido de oposição com maior número de legisladores no Congresso; Defensor público é indicado pelo Congresso (2/3), a partir de uma lista proposta por uma comissão parlamentar mista (PNUD: C.E.; p. 91).	SIM.* Fiscal Geral da República; Defensor do Povo; Magistrados do Tribunal Constitucional; Conselheiros da Judicatura; Ministros da Corte Suprema de Justiça.	SIM. 2/3 dos membros do Tribunal de Contas da União (TCU).	NÃO. <sup>2</sup>
<i>Aceitação ou veto dos controladores indicados pelo Presidente</i>	SIM. O Senado deve consentir, por 2/3 de seus membros, nas indicações dos membros da Suprema Corte.	N.S.A.*	SIM, dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) indicados pelo Presidente da República.	SIM, a nomeação do <i>Contralor Geral de la República</i> pelo presidente deve ser aprovada pelo Senado, pela maioria dos membros em exercício.
<i>Totais de NÃO</i>	01	02	01	06

Fontes: Constituições e Regimentos Internos da Câmara e do Senado dos 4 países; A democracia na América latina, PNUD, 2004.

\* N.S.A.: Não se aplica.

1 Art. 65. As leis sobre tributos de qualquer natureza, sobre os orçamentos da Administração Pública e sobre recrutamento só podem ter origem na Câmara dos Deputados. As leis sobre anistia e indultos gerais só podem ter origem no Senado.

2 Artigo 85 – O Fiscal Nacional será designado pelo Presidente da República, a partir de lista quintupla da Corte Suprema e com a concordância do Senado adotada por dois terços de seus membros em exercício, em sessão especialmente convocada para tal efeito.

Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação aos ministros de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas” (art. 50, parágrafo 2°); a Câmara dos Deputados pode “autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os ministros de Estado” (art. 51).

Não obstante, como assinalam Figueiredo & Limongi (1999:41), observam-se relevantes continuidades institucionais entre o período autoritário e o atual regime democrático no Brasil: “Os poderes legislativos obtidos pela presidência ao longo do regime autoritário não foram retirados. (...) O Poder Executivo, em virtude de seus poderes legislativos, comanda o processo legislativo, minando assim o fortalecimento do Congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Poder Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e de fato” (Figueiredo & Limongi, 1999:41)<sup>31</sup>.

A preponderância do Executivo no processo legislativo produz impactos sobre a produção legislativa: “Excluindo os 7% de leis de iniciativa do Poder Judiciário, também decorrentes de prerrogativas constitucionais, o Executivo é responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas no período pós-constituente” (Figueiredo & Limongi, 1999:51). Vale, no entanto, indagar sobre as conseqüências deste fato no que se refere à capacidade dos parlamentares para fiscalizar e controlar os atos e as omissões dos governantes.

A Constituição do Chile é a que apresenta o menor número de instrumentos de controle parlamentar. Vários dispositivos contidos na Constituição de 1980 praticamente impediam o Senado de fiscalizar o Poder Executivo e permitiam ao presidente dissolver a Câmara dos Deputados. A reforma constitucional de 1989 eliminou esses dispositivos, apesar de manter nas mãos do presidente a prerrogativa de iniciar matérias orçamentárias, bem como de apresentar propostas relacionadas com modificações na estrutura política e administrativa do país, e mudan-

<sup>31</sup> “Embora redefinida e conferindo menores poderes ao presidente, a capacidade de editar medidas provisórias pode ser vista como a manutenção do poder presidencial de editar decretos-leis. A Constituição de 1967, em seu art. 58, conferiu ao presidente o poder de editar decretos-leis em casos de “urgência ou relevante interesse público”. De acordo com o texto legal, o decreto-lei entrava em vigor com sua publicação, sendo o prazo de sua apreciação pelo Congresso de 60 dias, findos os quais era automaticamente aprovado por decurso de prazo. Ademais, não se aceitavam emendas, e a rejeição do projeto não invalidava seus efeitos durante o período de sua vigência” (Figueiredo & Limongi, 1999:43). “Tanto as medidas provisórias quanto as leis orçamentárias tramitam pelo Congresso Nacional como uma instância única de deliberação. Ou seja, essas leis não são examinadas sequencialmente pelas casas legislativas” (Figueiredo & Limongi, 1999:49).

ças na organização da administração pública ou nos processos de negociação coletiva. A reforma de 2005 introduziu novas alterações de caráter democratizante. Entre elas, vale mencionar: a extinção dos senadores indicados e vitalícios; a diminuição do mandato presidente, de seis para quatro anos; a diminuição das prerrogativas dos militares, que eram exercidas através do Conselho de Segurança Nacional<sup>32</sup>; as alterações na composição e nas atribuições do Tribunal Constitucional, com vistas a garantir que dispositivos constitucionais que incidam sobre as liberdades individuais possam ser objeto de revisão constitucional. Um novo artigo (oitavo) determina que todos os atos emanados de governantes sejam públicos, bem como seus fundamentos e procedimentos<sup>33</sup>. Foram também instituídas novas garantias no processo penal e novas regras para a decretação de estados de exceção.

No governo Aylwin, importantes mudanças constitucionais conduziram à criação de governos democráticos no plano local e à reforma da Justiça, incluindo o tratamento dos presos políticos e do terrorismo.

A menção mais explícita a mecanismos de responsabilização por controle parlamentar é encontrada no artigo 52 da Constituição chilena, que dispõe que a fiscalização dos atos do governo é atribuição exclusiva da Câmara dos Deputados, que pode solicitar informações ou fazer observações sobre o desempenho do governo e formular acusações contra os governantes, cabendo exclusivamente ao Senado conhecer e julgar as acusações feitas pela Câmara dos Deputados contra os governantes.

## 5. A NORMA E O SEU USUFRUTO: UM BALANÇO DAS EXPERIÊNCIAS

Uma troca de asperezas ocorrida, em 1999, entre lideranças parlamentares, o ministro da Fazenda e o secretário da Receita Federal, no Brasil, a propósito de projeto de reforma tributária, em discussão à época na Câmara dos Deputados, pode servir como um bom ponto de partida para um balanço da natureza das relações entre os poderes Legislativo e Executivo na América Latina.

<sup>32</sup> “Nesse âmbito, a reforma mais relevante é a que restitui a faculdade do presidente da República de remover os comandantes-em-chefe das Forças Armadas e o chefe dos Carabineiros, modificação pela qual a Concertação lutou desde o ano do plebiscito que derrotou Pinochet, em 1988”.

FONTE: <http://saberderecho.blogspot.com/2005/08/una-primera-lectura-la-reciente.html>

<sup>33</sup> “No entanto, só uma lei de quórum qualificado poderá estabelecer a reserva ou sigilo daqueles ou destes, quando a publicidade afetar o devido cumprimento das funções dos referidos órgãos, os direitos das pessoas, a segurança da Nação ou o interesse nacional”.

FONTE: <http://saberderecho.blogspot.com/2005/08/una-primera-lectura-la-reciente.html>

Em nota divulgada pela comissão especial da reforma tributária e avalizada pelo então presidente da Câmara, Michel Temer, os deputados se declararam abertos ao debate com as autoridades do Executivo, mas reivindicaram autonomia para legislar. Afirmaram eles que “deputados e senadores, eleitos diretamente pelo povo, têm o direito de decidir qual é a melhor reforma tributária para o país”, e advertiram: “O Congresso é a casa da democracia. Não é marionete da tecnocracia”<sup>34</sup>.

O que motivou essa reação indignada dos legisladores foram as críticas de última hora feitas pelo então Ministério da Fazenda ao projeto do relator Mussa Demes (Partido da Frente Liberal – PFL). Segundo a nota, a partir de março de 1999, quando a comissão fora reinstalada, haviam sido realizadas 78 audiências públicas e mais de 135 reuniões em diversos estados. A comissão recebera mais de 200 propostas de emendas de autoria dos parlamentares, 48 apresentadas pela sociedade civil organizada e quase mil sugestões. Os deputados criticaram a postura do Ministério da Fazenda, afirmando que “um técnico tem a obrigação de prestar subsídios, análises e informações. Ele não tem mandato para legislar — salvo na ditadura”.

O tom esquentado da polêmica foi alimentado pelo então presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães, que endossou as críticas feitas ao projeto pelo Executivo e garantiu que se a Câmara não o modificasse o Senado o faria, afirmando duvidar que os deputados “tivessem a coragem” de aprovar a matéria sem a revisão exigida pelo governo.

Uma leitura mais apressada dos acontecimentos poderia levar à conclusão de que eles (os acontecimentos) expressariam o vigor das instituições democráticas, na medida em que a Câmara parecia se insurgir contra as tentativas de usurpação, por parte do Executivo, de seu poder de legislar, especialmente em se tratando de matéria constitucional.

Uma reflexão mais detida, porém, certamente seria capaz de ressaltar o fato de que controvérsias dessa natureza certamente são mais prováveis ao sul do Equador, onde o Executivo concentra poderes de agenda e de veto e, conseqüentemente, desenvolve um padrão de interação com o Legislativo que redundava na preponderância legislativa do Executivo e no estabelecimento de limites bastante restritos para o exercício das prerrogativas parlamentares.

O exame dos quadros 2 e 4 permite comprovar que, de fato, a distribuição dos poderes de agenda e de veto entre o Executivo e o Legislativo, nos países estudados, favorece o primeiro, ainda que em graus distintos nos diferentes

<sup>34</sup> Fontes: jornal *O Estado de S. Paulo*, 25/11/1999; *Jornal do Brasil*, 25/11/1999.

países. O país onde esses poderes estão mais concentrados nas mãos do presidente é o Chile, em contraste com a Bolívia, onde o Executivo é mais limitado<sup>35</sup>, seja na capacidade de controlar a agenda pública, seja na de vetar iniciativas do Legislativo. Argentina e Brasil ficam em posições intermediárias, sendo que o Brasil disponibiliza mais recursos para o presidente do que a Argentina.

Por sua vez, no Chile, os instrumentos de controle parlamentar dos atos e das omissões dos governantes são mais restritos do que nos demais países. Basta mencionar que o principal órgão de fiscalização, a *Contraloría General de la República*, tem seu titular nomeado pelo presidente da República, com a anuência da maioria qualificada (três quintos) dos membros em exercício no Senado, para um período de 8 anos, não podendo ser designado para o período seguinte. Ora, se se trata de exercer um controle efetivo, é preciso definir com atenção quem nomeia, quem executa a política, e quem controla. Se o poder que nomeia o responsável pela execução da política é o mesmo que nomeia o fiscalizador dos atos em execução<sup>36</sup>, e se aos outros poderes é vedado o exercício do controle, certamente temos um problema, ou no mínimo um grande risco, relacionado com a efetividade e a legitimidade dos processos de responsabilização dos governantes.

Outro ponto que merece destaque quanto aos poderes conferidos ao presidente chileno é o que se refere à prerrogativa que lhe é outorgada, para convocar plebiscitos, inclusive no que diz respeito à matéria constitucional. Além disso, cabe ao presidente designar os governadores das províncias.

O papel secundário do Poder Legislativo no Chile foi enfatizado por Hudson (1994):

“Durante a administração Aylwin, as relações entre o Executivo e o Congresso foram conduzidas por meio de uma rede informal de comissões bilaterais compostas por ministros e seus altos conselheiros e senadores e deputados da coalizão governamental que trabalhavam na mesma área política. No entanto, essas reuniões se revelaram menos importantes do

<sup>35</sup> O Presidente Evo Morales venceu as eleições de 18 de dezembro de 2006 com 54% dos votos, melhor desempenho de um candidato desde que o país retornou à democracia, em 1982. Recentemente, o Presidente estatizou todo o sistema de petróleo do país gerando uma crise inédita na relação entre este país e alguns estados da América do Sul e da Europa. É possível que haja mudanças profundas no ordenamento institucional da Bolívia. Segundo Evo Morales, o país “precisa de mudanças estruturais, mas muitas vezes quero mudar algo ou propor um projeto novo, mas há leis que me obrigam a esperar meses”. O presidente convocou uma Assembléia Constituinte que será eleita em julho e começará a trabalhar em agosto. Morales afirmou que a Constituinte mudará este panorama e a “história da Bolívia”. (*Folha de S.Paulo*, 14 de maio de 2006).

<sup>36</sup> Ver, a respeito, Pessanha (1999).

que os encontros semanais presididos pelo ministro do Interior com líderes do partido da coalizão CPD, líderes dos partidos CPD na legislatura e os secretários-gerais da presidência e do governo. Nesses encontros semanais, a pauta legislativa era discutida e tomavam-se decisões. Esse padrão de tomada de decisões significou na prática que membros individuais do Congresso e a própria legislatura tinham assumido um papel secundário e pró-forma, seguindo as instruções dos líderes legislativos em suas íntimas negociações com líderes do governo e dos partidos. Tampouco os comitês do Congresso ou membros do Congresso tinham suficiente apoio e habilidade para lidar com os especialistas do ramo executivo nas complexas questões legislativas. Legisladores individuais podiam articular preocupações e fornecer um retorno importante de informações, mas muito cedo no período pós-autoritário a legislatura pareceu desempenhar um papel decididamente secundário”.

Referindo-se aos limites encontrados pelo Legislativo chileno para exercer o controle parlamentar, no contexto da reforma do Estado, Carlos Montes Cisternas, presidente da Câmara dos Deputados em 1999, afirmou: “Primeiro devo dizer que, pelo papel que o Parlamento tem dentro da institucionalidade nacional, a participação de ambas as câmaras me parece fundamental para qualquer processo de modernização. Com relação a qual tem sido o papel real do Parlamento, os limites do controle parlamentar, eu creio que aqui tem havido uma estratégia de modernização, primeiro, não tão explícita; e segundo, muito parcial, muito por partes. Não se elaborou uma estratégia global nem se construiu um consenso político em torno do tema da modernização: há muito mais consenso numa idéia abstrata de modernização do que na estratégia específica com a qual se pretende alcançá-la, e nisso alguma responsabilidade”. Segundo Cisternas, “o Parlamento tem sido responsável na medida em que não provocou em seu interior um debate sobre a questão, e não forçou o Executivo a explicitar sua estratégia. Isto não foi casualidade; foi proposto várias vezes que é necessário fazê-lo, mas me parece que a própria institucionalidade chilena não o permite, por exemplo, através da existência de senadores designados, de um Senado que não é plenamente democrático: ou seja, aqui há uma restrição política ao envolvimento do Parlamento em todos esses processos, em relação ao Executivo”.

Na mesma direção, Enrique Rajevich<sup>37</sup>, do Comitê de Modernização do Estado, afirmou: “o assunto do controle cidadão ou do Parlamento não está

<sup>37</sup> Asesor Secretario Ejecutivo del Comité de Modernización del Estado. Entrevista realizada em Santiago do Chile, em 22/10/1999.

muito bem desenvolvido, mas muitos de nossos projetos tendem para isso, como os referentes à probidade e transparência, e a idéia de tornar toda a informação mais acessível”. No que se refere aos controles parlamentares, segundo Rajevich, “não tem sido uma prioridade enviar leis de reforma ao Parlamento, onde além disso não há uma consciência geral da importância desses assuntos. Falta obter mais consenso político em torno desse assunto, porque este ainda é um assunto considerado quase suntuário por alguns parlamentares”.

É interessante ressaltar que o Chile, país que, até 2005, havia apresentado iniciativas mais acanhadas quanto à institucionalização de instrumentos de *checks and balances* entre os poderes, dentre os casos estudados, foi, também, o país que mais se desenvolveu no período que antecedeu o autoritarismo militar, época em que apresentava a experiência mais consolidada de democracia representativa. Provavelmente, esse fato constitui parte da explicação dos limites das reformas empreendidas no contexto da redemocratização, dada a relutância dos setores conservadores em complementar e aprofundar a democratização do Estado e da sociedade. Uma evidência disso pode ser encontrada na tentativa empreendida pelo General Pinochet de obter, pela via plebiscitária, outros oito anos de mandato presidencial em 1988. Por outro lado, é sugestivo que em um país onde se procurou mais fortemente institucionalizar o caráter delegativo da democracia, conferindo exclusivamente ao presidente o poder de convocar plebiscitos, a tentativa de utilização desse mecanismo tenha frustrado os objetivos de seus autores, indicando alguma capacidade de sobrevivência da cultura política democrática chilena nos anos de regime autoritário.

No Brasil, como já foi mencionado, o principal poder de agenda à disposição do presidente refere-se ao poder constitucional de decreto que lhe é conferido por meio do instrumento da medida provisória, a qual tem força de lei desde o momento de sua edição. Esse poder tem sido usado em excesso pelos diferentes presidentes brasileiros.

Diante do furor legislativo do Executivo brasileiro, pouco espaço de manobra resta aos legisladores. Muitas vezes, a própria edição das MPs significa a apresentação de um universo de escolhas trágicas para os legisladores, já que “a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do *status quo*. (...) Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. E os congressistas podem ser induzidos a cooperar” (Figueiredo & Limongi, 1999:26).

Se o Executivo, no Brasil, têm recorrido abusivamente aos seus poderes legislativos extraordinários, o Congresso brasileiro, por sua vez, tem dado mostras de vitalidade no que se refere à implementação dos instrumentos que tem à sua disposição, de acordo com o artigo 58 da Constituição da República, que lhe

faculta instalar Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. As CPIs têm cumprido um relevante papel no exercício da responsabilização dos governantes, no Brasil. Algumas delas, como a do orçamento, dos bancos, da Previdência, a do narcotráfico e, mais recentemente a dos Correios, tem prestado relevantes serviços à cidadania, apurando irregularidades e atos de corrupção praticados por autoridades e funcionários públicos. Mesmo quando os resultados deixaram a desejar, as CPIs tiveram o mérito de incorporar na agenda pública importantes temas para a cidadania.

Além disso, os parlamentares têm exercido freqüentemente as atribuições constantes do artigo 50 da Constituição, segundo o qual os legisladores podem convocar as autoridades do poder Executivo a comparecer à casa Legislativa para fornecer informações e prestar esclarecimentos. No período compreendido entre a entrada em vigor da Carta constitucional (1988) e novembro de 1999, foram feitas mais de 200 convocações a ministros de Estado. Entre os mais convocados, estão o da Fazenda, o da Economia, Fazenda e Planejamento e o da Justiça<sup>38</sup>.

No mesmo período, no entanto, 562 dos 577 nomes de autoridades submetidos à apreciação do Senado Federal foram aprovados: apenas 5 propostas de nomes foram arquivadas definitivamente, uma foi prejudicada, 7 foram retiradas pelo autor e 2 encontram-se em tramitação<sup>39</sup>. Entre os nomes, 302 (dos 311 apresentados) foram aprovados para o cargo de embaixador; 85 (dos 89 apresentados) para o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União (TCU); e 43 (todos apresentados) indicados para o cargo de funcionário do Banco Central. Esses dados são expressivos para demonstrar as facilidades de que goza o Executivo para nomear, inclusive aqueles encarregados de fiscalizá-lo, como é o caso dos ministros do TCU<sup>40</sup>.

Finalmente, resta mencionar a experiência mais relevante de controle parlamentar ocorrida no Brasil, referente ao processo de *impeachment* do presidente da República, Fernando Collor de Melo, por crime de responsabilidade (artigo 52 da Constituição da República). Iniciado em setembro de 1992, por iniciativa da Câmara dos Deputados, o processo foi encaminhado ao Senado Federal para apreciação e posterior consideração. O *impeachment* foi aprovado em dezembro de 1992 e Collor, afastado, assumindo, em seu lugar, o vice-presidente Itamar Franco.

<sup>38</sup> Fonte: Consultoria Legislativa do Senado Federal, serviço de Apoio Técnico, Brasil, novembro de 1999.

<sup>39</sup> Fonte: Consultoria Legislativa do Senado Federal, serviço de Apoio Técnico, Brasil, novembro de 1999.

<sup>40</sup> Ver, a respeito, interessante trabalho apresentado por Charles Pessanha na Reunião Anual da ANPOCS, de 1999, no Grupo de Trabalho "Instituições Políticas".

Na Argentina, as experiências de Alfonsín e de Menem<sup>41</sup> (1º governo), no período que antecedeu a entrada em vigor da Constituição de 1994, são também expressivas da utilização dos poderes de agenda e de veto presidenciais, embora em menores proporções do que as verificadas no Brasil. Alfonsín emitiu dez decretos de necessidade e urgência, no período compreendido entre dezembro de 1983 e julho de 1989, “aduzindo razões vinculadas à emergência econômica, à crise financeira e à reforma do estado (o mais conhecido é, sem dúvida, o correspondente ao Plano Austral)” (Palermo, 1996:193). Alfonsín usou, também, os poderes de veto, emitindo 12 vetos parciais.

Menem editou, durante seu primeiro mandato, 308 decretos de necessidade e urgência e emitiu 38 vetos parciais (Palermo, 1996:193). O incremento do número de decretos e de vetos pode ser atribuído, segundo Palermo, “à maior tolerância societária ao decisionismo em que se desenvolveu a gestão menemista” (1996:193), dada a crise econômica e política que marcou o início do governo Menem, e a magnitude das reformas empreendidas a partir de 1989. Como assinalou o próprio ministro Cavallo: “(...) sem os decretos de necessidade e urgência não teria sido possível instrumentar mais de 20% da reforma econômica” (Palermo, 1996:194).

A inclusão na Constituição da Argentina de 1994 do dispositivo relativo ao poder constitucional de decreto do presidente (artigo 99), reiterou a capacidade de iniciativa legislativa extraordinária do Executivo. Esse fato, somado à prerrogativa de vetar parcial ou totalmente os projetos de lei a ele encaminhados para promulgação (artigo 83), conferiu ao presidente amplos poderes legislativos, afetando negativamente a possibilidade do exercício dos mecanismos de *checks and balances* por meio do Parlamento.

Deste então, houve várias tentativas dos legisladores argentinos de ampliar suas capacidades de fiscalizar os atos e omissos do Poder Executivo. Dentre elas merece destaque o projeto relativo à criação e à regulamentação da Comissão Bicameral Permanente, com o objetivo de controlar os decretos de necessidade e urgência, os decretos sancionados por delegação legislativa e as leis promulgadas em forma parcial. A leitura do texto do projeto deixa clara a intenção do legislador de subsidiar, com os trabalhos da referida comissão, a apreciação em plenário dos decretos e dos vetos parciais emitidos pelo presidente<sup>42</sup>.

Vale mencionar que muitas das iniciativas de regulamentação e aperfeiço-

<sup>41</sup> Infelizmente não dispomos de informações sobre a utilização dos decretos de necessidade e urgência por Menem, em seu segundo mandato.

<sup>42</sup> Fonte: <http://www.proyectos.senado.gov.ar/web/owa/jr>, novembro de 1999.

amento dos mecanismos de controle parlamentar mostraram-se infrutíferas, resultando em projetos rejeitados pelo próprio Legislativo ou que caducaram, o que sugere pouca disposição dos próprios parlamentares em criar as condições requeridas para o exercício efetivo da responsabilização dos governantes.

## 6. INTERAÇÕES ENTRE DUAS FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO: CONTROLE PARLAMENTAR E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As democracias que temos são imperfeitas e insuficientes. Imperfeitas, porque muitas vezes os mecanismos por meio dos quais é constituída a representação distorcem e violam a vontade dos cidadãos, produzindo uma disjunção entre o sistema partidário eleitoral e o sistema partidário parlamentar (Lima Jr., 1997). Insuficientes, porque estão assentadas fundamentalmente nos mecanismos clássicos de representação política, centrados nas eleições, e porque oferecem poucas oportunidades para o exercício da cidadania democrática nos interstícios eleitorais e para a consecução dos graus de *responsiveness* e de *accountability* requeridos pela ordem democrática contemporânea.

A teoria da poliarquia informa que “as condições necessárias e suficientes para maximizar a democracia no mundo real” (Dahl, 1989:68) abarcam dois estágios: o eleitoral e aquele entre as eleições (Dahl, 1989:84-85). O processo eleitoral é claramente insuficiente para garantir a observação das condições da poliarquia, especialmente daquela relativa ao direito de vocalização de preferências (condição 4) e daquela referida à democratização da informação (condição 5). “Portanto, a ampliação do grau de ‘poliarquização’ de uma sociedade depende ademais do aperfeiçoamento dos mecanismos clássicos de representação política, da capacidade de inovação institucional que permita o efetivo funcionamento da democracia nos interstícios eleitorais, permitindo que os instrumentos de representação se acoplem a outras formas institucionalizadas de participação política que ofereçam aos cidadãos condições para inserir na agenda política alternativas que correspondam à expressão de suas preferências e, ao mesmo tempo, maior controle público do exercício do poder” (Lima Jr. & Anastasia, 1999).

Passos interessantes nessa direção têm sido dados no contexto da institucionalização das democracias latino-americanas. Vale mencionar a inclusão, em alguns textos constitucionais, de dispositivos que facultam aos cidadãos a iniciativa legislativa — artigo 39 da Constituição argentina; artigo 14 da Constituição brasileira; e, artigo 4 da Constituição boliviana — e aos parlamentares a realização de consultas populares (Argentina), plebiscitos e referendos (Brasil) e referendos (Bolívia).

Além disso, nos regimentos internos (R.Is.) dos Paramentos estudados constam artigos que explicitamente definem como atribuições das comissões permanentes a interação com os cidadãos: segundo o artigo 49 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados boliviana, cada comissão destinará uma de suas sessões semanais para a realização de audiências públicas, nas quais os cidadãos ou representantes de instituições possam apresentar reivindicações em torno de assuntos legislativos, de fiscalização ou de gestão. Na mesma direção, reza o artigo 218 do R.I. da Câmara dos Deputados chilena que as comissões, em coordenação com a Mesa, deverão realizar jornadas temáticas — duas dentro de cada período legislativo — com o objetivo de interagir com os cidadãos e discutir temas de seu interesse. No Brasil, é facultado às comissões da Câmara dos Deputados realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (artigo 24, R.I.). Além disso, vale ressaltar que desde 2001 a Câmara dos Deputados criou outro importante mecanismo para facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa: a Comissão de Participação Legislativa. Da mesma forma, o Senado Federal conta, atualmente, com a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Tais comissões têm o objetivo de ampliar o acesso dos cidadãos ao Poder Legislativo, incrementando as possibilidades de controle público e de inclusão de demandas da sociedade. Também algumas Câmaras Municipais e Assembléias Legislativas tiveram a iniciativa de criar comissões deste tipo. A Constituição brasileira dispõe, ainda, no título relativo à Ordem Social, que, nas áreas de saúde, de assistência social e educação, as ações e os serviços públicos deverão ser organizados tendo como uma de suas diretrizes a participação dos cidadãos; dispositivos que foram posteriormente regulamentados, no âmbito das respectivas leis orgânicas, por meio da instituição dos *Conselhos Deliberativos e Paritários*, compostos por membros da sociedade civil e do Estado, responsáveis pela formulação das políticas e controle de sua execução.

Iniciativas como essas são importantes porque facultam o funcionamento da democracia e o exercício da cidadania, no período entre as eleições e na arena parlamentar. Por meio de mecanismos desse tipo, os cidadãos podem vocalizar suas preferências perante seus representantes e monitorar os trabalhos legislativos. Ademais, esses instrumentos facultam a troca e a disponibilização de informações, diminuindo a assimetria informacional entre representantes e representados, e ampliam a possibilidade do exercício do controle público dos governantes pelos cidadãos.

A título de ilustração vale mencionar a Assembléia Legislativa de Minas Gerais, um dos estados brasileiros que tem desenvolvido, desde o final da década de 1980, uma interessante experiência de inovação institucional por meio da organização de formas institucionalizadas de interlocução com a sociedade civil,

que constituem canais de comunicação entre os processos de participação e de representação políticas. Por intermédio da participação em Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos, Ciclos de Debates e Audiências Públicas Regionais e Municipais, os segmentos organizados da sociedade civil expressam suas preferências e hierarquias de preferências, explicitam suas divergências e organizam um consenso, via deliberação política, que informa a produção legislativa nos temas em discussão. Esses novos *loci* de interação política facultam aos cidadãos (*principals*) acordarem entre si o que desejam que os agentes façam e, ao mesmo tempo, permitem-lhes informar, observar e fiscalizar suas ações (Anastasia, 1998).

Iniciativas como essa, no entanto, são ainda bastante esparsas e pouco consolidadas. As sociedades latino-americanas têm um longo caminho a percorrer no sentido da construção de uma ordem política mais responsiva e mais responsável perante os cidadãos. Retornando às proposições que sustentaram a análise empreendida neste capítulo, vale recordar que o grau de *accountability* da ordem política relaciona-se com a distribuição dos poderes de agenda e de veto e dos recursos de informação entre os atores. Se o objetivo é incrementar o controle parlamentar sobre os atos e as omissões dos governantes, existem procedimentos que devem ser evitados e outros que devem ser institucionalizados ou reforçados:

- Em primeiro lugar, deve-se evitar a concentração dos poderes de agenda nas mãos do Poder Executivo. Especial atenção deve ser dada aos mecanismos que conferem poderes legislativos ao presidente, os quais deveriam restringir-se às situações excepcionais e, ademais, deveriam ser limitados no tempo. Seria desejável, também, ampliar os instrumentos de fiscalização e controle pelo Legislativo da legislação de autoria do Executivo<sup>43</sup>.
- Em segundo lugar, há que se propor uma engenharia institucional que distribua de forma equilibrada os poderes de agenda e de veto entre os atores, evitando, por exemplo, que o poder que nomeia o executor da política pública seja o mesmo poder que nomeia o agente fiscalizador de sua execução; ou que o presidente acumule em suas mãos poder de decreto e de veto, o que dificulta e, no limite, inviabiliza o controle parlamentar sobre seus atos.
- Em terceiro lugar, é necessário democratizar os recursos de informação, disponibilizando-os para os cidadãos, líderes de coalizão<sup>44</sup> e legisladores<sup>45</sup>,

<sup>43</sup> Iniciativas nesta direção encontram-se, atualmente, em discussão no âmbito dos Legislativos no Brasil e da Argentina.

<sup>44</sup> O conceito de líderes de coalizão encontra-se em Arnold (1990).

<sup>45</sup> No que se refere ao Poder Legislativo, a democratização dos recursos de informação pode ser obtida por meio do incremento das características do modelo informacional de organização legislativa (Krehbiel, 1990).

de forma a permitir o monitoramento constante das ações dos governantes e a facultar o exercício da *responsabilidade política estendida* proposta por Stark e Brust (1998).

- Em quarto lugar, é fundamental construir instrumentos institucionais que garantam às oposições o adequado cumprimento de seu papel de agentes alternativos dos cidadãos (Arnold, 1990), por meio da inscrição de suas preferências na agenda pública e da fiscalização e publicização dos atos dos governantes<sup>46</sup>; alternativamente, aos dispositivos constitucionais e regimentais que favorecem a formação de coalizões majoritárias de governo e que concentram poderes legislativos nas mãos das lideranças parlamentares inibem a atuação e a força das oposições e, conseqüentemente, sua capacidade de monitorar e controlar as escolhas e o desempenho das autoridades e dos funcionários públicos.
- Em quinto lugar, devem ser reforçadas as iniciativas de descentralização política entre os níveis nacional e subnacionais de governo, já que a maior proximidade entre as administrações locais e os cidadãos faculta, na presença de instituições políticas adequadas, o incremento da responsabilização dos governantes.
- Finalmente, é necessário criar novas instituições que possibilitem o funcionamento da democracia nos interstícios eleitorais, acoplando-se aos mecanismos clássicos da representação política outras formas institucionalizadas de participação dos cidadãos.

Uma avaliação da reforma do Estado na América Latina, da perspectiva do aperfeiçoamento e aprofundamento dos instrumentos de responsabilização dos governantes, sugere que, em que pese as iniciativas de institucionalização de mecanismos de controle parlamentar, os presidentes dos países estudados ainda concentram muitos poderes de agenda e de veto, sobretudo no que se refere ao poder constitucional de decreto que tem sido utilizado, especialmente no Brasil, de forma recorrente. Ademais, o fato de que em alguns países, com destaque para o Chile, os controladores são nomeados por aqueles a quem supostamente devem controlar — e que os legisladores não dispõem de mecanismos para “vigiar os vigilantes” — afeta negativamente o exercício de fiscalização das escolhas, atos e omissões dos governantes.

Essas constatações são preocupantes, especialmente no contexto em que

<sup>46</sup> Valer ressaltar o caso argentino, no qual o Auditor Geral é indicado pelo partido de oposição com maior número de legisladores no Congresso.

se procura a implementação de experiências de flexibilização dos controles internos da burocracia pública, de acordo com o paradigma da “nova gestão pública” e no qual a sociedade civil não se encontra, ainda, suficientemente organizada para fazer valer seus direitos de cidadania. Como já foi dito, mas não custa repetir, a busca da eficiência não pode se dar em detrimento da responsabilidade dos governantes. O desafio com que se defrontam nossas sociedades é o de combinar autoridade e responsabilidade, em um círculo virtuoso cujo ponto de chegada seja a democracia.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio H. (1988) “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, vol 31, nº 1, pp. 5-34.

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998) *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP.

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes P. (1998) “Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro”. *Pesquisas, Adenauer*, nº 12.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1996) “Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil”. *Dados*, vol. 39, nº 2, pp. 213-34.

ANASTASIA, Fátima. (1998) *Mudança institucional e democracia: a experiência da assembleia legislativa de Minas Gerais*. Inédito.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano (2004) *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo, Editora UNESP.

ANDRADE, Regis de Castro (Org.). (1998) *Processo de governo no Município e no Estado*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

ARNOLD, R. Douglas. (1990) *The logic of congressional action*. New Haven, Yale University Press.

BOBBIO, Norberto. (1986) *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo, Paz e Terra.

BRESSER-PEREIRA, L.C. (1999) “Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado”. In: L.C. Bresser-Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

CAREY, John M. e SHUGART, Matthew. (1998) “Poder executivo de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta?”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 37, pp. 149-84.

CARNEIRO, Ricardo. (1999) “Reforma do Estado: o difícil desafio de uma transição dual”. *FJP/EG Caderno de Textos*, nº 1, pp. 1-11.

CONSTABLE, Pamela e VALENZUELA, Arturo. (1990) “Democracy restored”. *Journal of Democracy*, vol. 1, nº 2.

COUTO, Cláudio G. (1998) “A longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil”. *Dados*, vol. 41, nº 1, pp. 51-86.

COX, Gary. (1987) “Electoral equilibrium under alternative voting institutions”. *Journal of Political Science*, nº. 31, pp. 82-108.

DAHL, Robert A. (1989) *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

DAHL, Robert A. (1997) *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

DINIZ Eli. (1995) “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”. *Dados*, vol. 38, nº 3, pp. 385-415.

DOWNS, Anthony. (1957) *An economic theory of democracy*. New York, Harper & Row.

FEREJOHN, John. (1997) “Accountability and authority: toward a theory of political accountability. Mimeo.

FEREJOHN, John. (1997) *Crise, reforma do estado e governabilidade*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1994) “O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente”. *Novos Estudos/CEBRAP*, nº 38, pp. 24-37.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1995) “Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, nº 29, pp. 175-200.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1996) “Presidencialismo e apoio partidário no Congresso”. *Monitor Público*, nº 8, pp. 27-36.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1997) “O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?”. *Novos Estudos/CEBRAP*, nº 47, pp. 127-54.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1999) *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

FRICKEY, Philip P. (1992), “Constitutional structure, public choice and public law”. *International Review of Law and Economics*, nº 12, pp. 163-5.

GLADE, Willian. (1999) “A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina”. In: L.C. Bresser-Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. (1985) *O federalista*. São Paulo, Abril Cultural.

HAMMOND, Thomas H. e MILLER, Gary J. (1987) “The core of the constitution”. *American Political Science Review*, nº 81, pp. 1155-74.

HOROWITZ, Donald. (1990) “Comparing democratic systems”. *Journal of Democracy*, vol. 1, nº 4.

HOSKIN, Gary. (1997) “Democratization in Latin America”. *Latin American Research Review*, vol. 32, nº. 3, pp. 209-23.

HUBER, John D. e POWELL, Jr. G. Bingham. (1994) “Congruence between citizens and policy makers in two visions of liberal democracy”. *World Politics*, nº 46, pp. 291-326.

- HUDSON, Rex A. (ed.). (1994) *Chile: a country study*. Federal Research Division U.S., Library of Congress.
- KETTL, Donald F. (1999) “A revolução global: reforma da administração do setor público”. In: L.C. Bresser-Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- KEY Jr., V.O. (1964) *Politics, parties and pressure groups*. New York, Crowell.
- KLATT, Hartmut. (1993) “Bases conceptuales del federalismo y la descentralización”. *Contribuciones, Adenauer*, no. 4, pp. 7-61.
- KREHBIEL, Keith. (1991) *Information and legislative organization*. Ann Arbor, The University of Chicago Press.
- LEVMORE, Saul. (1992) “Bicameralism: when are two decisions better than one?”. *International Review of Law and Economics*, n° 12, pp. 145-62.
- LIJPHART, Arend. (1984) *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty one countries*. New Haven, Yale University Press.
- LIJPHART, Arend. (1999) *Democracies II: forms of government and government performance in thirty-six countries*. New Haven and London, Yale University Press.
- LIMA, Jr., Olavo Brasil de. (1997) *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro, Zahar.
- LIMA, Jr., Olavo Brasil de; ANASTASIA, Fátima. (1999) “A participação eleitoral: a ampliação do mercado, indicadores de participação e distorções do sistema de representação”. *Teoria e Sociedade*, n° 4.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina C. (1995) “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”. *Dados*, vol. 38, n° 3, pp. 497-525.
- LINZ, Juan. (1990) “The perils of presidentialism”. *Journal of Democracy*, n° 1, pp. 51-69.
- LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (eds.). (1994) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press.

MAINWARING, Scott. (1993) "Presidentialism, multipartidarism and democracy: the difficult combination". *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, pp. 198-228.

MAINWARING, Scott. (1997) "Multipartism, robust federalism and presidentialism". In: MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. (1997) *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

MANIN, Bernard. (1995) "As metamorfoses do governo representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, nº 29, pp. 5-34.

MELO, Carlos Ranulfo e ANASTASIA, Fátima. (2005) "A Reforma da Previdência em dois tempos". In: *DADOS*, volume 48, no. 2, pp. 301-332.

MELO, Marcus André. (1997) "O jogo das regras: a política da Reforma Constitucional de 1993/96". *Revista brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 33, pp. 63-85.

NICOLAU, Jairo Marconi. (1999) *Sistemas eleitorais: uma introdução*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

O'DONELL, Guillermo. (1994) "Delegative democracy". *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 41.

OXHORN, Philip. (1999) "Recent research on Chile: The challenge of understanding 'success'". *Latin American Research Review*, vol. 34, nº 1, pp. 255-71.

PALERMO, Vicente. (1996) "Reformas estructurales y régimen político: Argentina, 1989-1994". In: Eli Diniz (org.), *O desafio da democracia na América Latina*. Rio de Janeiro, IUPERJ.

PALERMO, Vicente. (1998) "Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil". *Lua Nova*, nº 45, pp. 13-85.

PIERSON, Paul. (1996) "The new politics of the welfare state". *World Politics*, nº 48.

PALERMO, Vicente. e WEAVER, Kent. (1993) "Imposing losses in pension policy". In: WEAVER, Kent e ROCKMAN, B.A. (eds.). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, The Brookings Institution.

- PESSANHA, Charles. (1999) “Medida por medida”. *Insight/Inteligência*, nov./dez./jan., pp. 38-49.
- PITKIN, Hanna F. (1967) *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.
- PRZEWORSKI, Adam. (1991) *Democracy and the market: political and economics reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam. (1995) *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- PRZEWORSKI, Adam. (1996a) “Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 11, nº 32, pp. 18-40.
- PRZEWORSKI, Adam. (1998) “O Estado e o cidadão”. Artigo apresentado no Seminário Internacional “Sociedade e reforma do Estado”, São Paulo, Brasil, 26-28 de março.
- PRZEWORSKI, Adam. (1999) “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”, In: L.C. Bresser-Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- PRZEWORSKI, Adam., STOKES, Susan C. e MANIN, Bernard (eds.). (1999) *Democracy, accountability, and representation*. New York, Cambridge University Press.
- RIKER, William H. (1992) “The justification of bicameralism”. *International Political Science Review*, nº 13, pp. 101-16.
- RIKER, William H. (1992a) “The merits of bicameralism”. *International Review of Law and Economics*, nº 12, pp. 166-8.
- SANTOS, Fabiano G. M. (1995) “Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963”. *Dados*, vol. 38, nº 3, pp. 459-96.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. (1997) “Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente”. *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 335-76.

SARTORI, Giovanni. (1976) *Parties and party systems*. New York, Cambridge University Press.

SARTORI, Giovanni. (1994) *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo, Ática.

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry R. (eds.). (1995) *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

SHUGART, Matthew e CAREY, John M. (1992) *Presidents and assemblies*. New York, Cambridge University Press.

STARK, David e BRUSZT, Laszlo. (1998) “*Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo*”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 36, pp. 13-39.

STOKES, Susan C. (1997) “Democratic accountability and policy change: economic policy in Fujimori’s Peru”. *Comparative Politics*, vol. 29, nº 2, pp. 209-26.

STROM, Kaare. (2000) “Delegation and accountability in parliamentary democracies”. *European Journal of Political Research*, (forthcoming).

STROM, Kaare.e AMORIM NETO, Otávio. (1999) “Duverger revisited: presidential power in european parliamentary democracies”. Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta Marriott Marquis and Atlanta Hilton Towers, September 2-5, 1999.

TAVARES, José Antônio Giusti e ROJO, Raúl Enrique (Orgs.). (1998) *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

TSEBELIS, George. (1990) *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley/Los Angeles, The University of California Press.

TSEBELIS, George. (1997) “Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº. 34, pp. 89-117.

WILLIS, Eliza; GARMAN, Christopher da C.B. e HAGGARD, Stephan. (1999) “The politics of the decentralization in Latin America”. *Latin American Research Review*, vol. 34, nº 1, pp. 7-56.

## JORNAIS

*Folha de S.Paulo*: 17/09/1999; 07/10/1999;

*Jornal do Brasil*: 23/08/1999; 02/12/1999;

*Estado de Minas*: 13/12/1999.

## FONTES PRIMÁRIAS

### ARGENTINA

Base de Dados Políticos de las Américas, disponível no *site* [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)

### BOLÍVIA

Base de Dados Políticos de las Américas, disponível no *site* [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)

Constitucion Politica del Estado (concordada em 6 de febrero de 1995)

Ley de Participacion Popular (Ley nº 1.551).

### BRASIL

Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, com as Emendas Constitucionais promulgadas até 1999, disponível no *site* [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

Regimento Interno do Senado Federal, com as alterações consolidadas até 1998; as resoluções conexas, os pareceres conexas e as leis e decretos legislativos, disponíveis no *site* [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989).

### CHILE

Base de Dados Políticos de las Américas, disponível no *site* [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)

Constituição política do Chile de 1980, com reformas de 1997.

Lei Orgânica Constitucional do Congresso.

Regulamento Interno do Senado do Chile.

Regulamento Interno da Câmara dos Deputados do Chile.