



DOMINÂNCIA DO EXECUTIVO E PODERES DE AGENDA: BRASIL E CHILE EM PERSPECTIVA COMPARADA

EXECUTIVE DOMINANCE AND AGENDA POWERS: COMPARING BRAZIL AND CHILE

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt *

Resumo: Este artigo compara o grau de dominância do Poder Executivo na produção legislativa do Brasil e do Chile, bem como os poderes institucionais disponíveis aos presidentes dos dois países para influenciar diretamente essa produção, por meio de indicadores de diferentes dimensões do fenômeno. À luz das proposições teóricas mais destacadas sobre o presidencialismo brasileiro, constata que os dois países são, no subcontinente, os que apresentam maiores poderes presidenciais; o presidente brasileiro é o mais bem sucedido na fixação de sua agenda, não obstante o chileno ter maiores poderes formais – o que pode dever-se em parte à maior disponibilidade de poderes extraparlamentares no Brasil, ficando as prerrogativas do presidente chileno mais concentradas no procedimento legislativo interno ao parlamento (susceptíveis, assim, à maior influência dos partidos da coalizão de governo).

Palavras-chaves: Presidencialismo de coalizão; Poder de agenda; Relações entre Poderes.

Abstract: This paper compares the degree of Executive dominance in Brazilian and Chilean legislative outcomes, as well as institutional powers available to both Presidents in order to directly influence this outcome, through indicators regarding different dimensions of those phenomena. According to relevant theoretical propositions on Brazilian presidentialism, it shows that both countries are, within Latin America, those featuring greatest presidential powers; Brazilian presidents are more successful in agenda-setting, notwithstanding Chilean ones having greater formal powers – something that may occur partly because, in Brazil, extra-parliamentary powers are more available do presidents, while in Chile the president's prerogatives are centered on floor procedures within the legislature (thus, more subject to be influenced by government coalition partners).

* Economista (UFRJ), Especialista em Auditoria (PUC/MG) e em Ciência Política (UFMS). Consultor legislativo do Senado Federal e docente universitário. Atua principalmente nas seguintes áreas: orçamento, controle, auditoria e assessoramento legislativo. É mestrando no Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados (fernandomrbbackup@gmail.com).

Keywords: Coalitional Presidentialism; Agenda Power; Relations among Branches of Government.

1 Introdução: poderes de agenda e o presidencialismo brasileiro

Os poderes institucionais envolvendo o processo de produção das leis são um dos elementos analíticos mais relevantes no estudo da qualidade e funcionamento das modernas democracias (“Institutionalists have theoretically and empirically shown that differences in veto, decree, and budgetary powers, for example, have important consequences for the executive-legislative power balance”, MORGENTHAU; POLGA-HECIMOVIICH; SHAIR-ROSENFELD, 2013, p. 38-39¹). Com efeito, parte significativa da literatura sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro atribui às regras institucionais que definem os poderes formais do Presidente da República na elaboração das leis um papel explicativo de grande relevância na determinação final das relações entre Executivo e Legislativo, e portanto na resultante desse processo decisório em termos de políticas públicas.

Uma primeira vertente de autores (SANTOS, 1997; SANTOS, 2003; PALERMO, 2000; SHUGART; CAREY, 1992; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999²) sustenta que existe uma verdadeira subordinação prática do Legislativo à agenda presidencial de políticas públicas, derivada essencialmente das regras institucionais que dão ao Executivo poderes especiais para encaminhar propostas de seu agrado e bloquear iniciativas que lhe são contrárias na decisão parlamentar. Este poder decorre tanto da Constituição quanto das normas infraconstitucionais, em particular os regimentos internos das Casas Legislativas. Mais precisamente, fala-se do poder de agenda: “la capacidad de iniciativa política para insertar en la agenda política alternativas que correspondan a preferencias o intereses de los actores” (GARCIA MONTERO, 2009, p. 54). Esta capacidade engloba o direito de formular e expressar preferências, o direito de que essas sejam consideradas de forma igualitária nas ações de governo, o direito de propor, iniciar e modificar a legislação, e o direito de determinar os ritmos e sequências de procedimentos ao longo do processo de tomada de decisão (GARCIA MONTERO, 2009, p. 54).

Nessa linha de raciocínio, o aumento do poder de agenda do Executivo teria mesmo sido a mais relevante alteração institucional do novo regime democrático de 1988 *vis-à-vis* à Constituição de 1946³, transformando uma “agenda compartilhada” em uma “agenda imposta”

¹ “Os institucionalistas demonstraram teórica e empiricamente que diferenças nos poderes de veto, decreto e orçamentários, por exemplo, têm importantes consequências para o equilíbrio entre os poderes executivo e legislativo.” (tradução nossa).

² Estes últimos autores ampliam a titularidade do poder de agenda, falando de um processo decisório legislativo centralizado no presidente e também nos líderes partidários do Legislativo. Para os efeitos do raciocínio aqui desenvolvido, porém, sua argumentação é igualmente válida.

³ Um resultado que chega a contrariar um certo senso comum que vê na Constituição de 1988 uma reação direta e automática de retomada, em favor do Congresso, de todos os poderes concentrados no Poder Executivo pelo regime autoritário.

(SANTOS, 1997, p. 11, grifos no original⁴) – a cooperação do legislador não é negociada, mas “forçada” pelo Executivo (PALERMO, 2000, p. 8), a despeito de todos os efeitos do sistema eleitoral e partidário que tenderiam à indisciplina, à não cooperação e à atuação do Parlamento como um poder de veto (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 21-23). Esse poder de agenda passa, então, a ser um componente indissociável da capacidade governativa do presidencialismo brasileiro:

O controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no Congresso, com base em seus poderes institucionais, tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo. O controle do governo sobre a agenda protege a coalizão governamental contra o comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 38).

Fabiano Santos (2003), ao concordar com esta visão geral, colocará ainda a ênfase em um tipo específico de poderes de agenda, o de iniciativa orçamentária:

[...] somente o direito exclusivo de iniciativa em matéria orçamentária pode explicar por que os partidos parlamentares brasileiros se projetaram como uma importante instituição para a coordenação do comportamento dos legisladores, desde a promulgação da Constituição de 1988. Embora as medidas provisórias sempre sejam uma ferramenta poderosa nas mãos do presidente, seus efeitos mais decisivos se restringem às situações em que as políticas ideais para o presidente divergem muito das políticas ideais do legislador mediano. [...]

O monopólio do poder executivo em assuntos distributivos retirou da alçada dos congressistas um instrumento fundamental para manter e ampliar sua influência política.[...]

Nessas circunstâncias, a cooperação com os partidos parlamentares é a melhor estratégia para aumentar seu poder de barganha frente ao chefe do Executivo. Isso explica por que, ao contrário do que ocorreu no regime de 1946-1964, um comportamento partidário minimamente disciplinado é essencial para os atuais legisladores brasileiros.

Em síntese, nesta visão, o poder de agenda presidencial derivado das regras institucionais formalizadas na Constituição brasileira e nos dispositivos legais e regimentais é fator preponderante para a capacidade decisória e, portanto, para a governabilidade; dentro desse poder de agenda, salienta-se aquele exercido nas matérias de natureza orçamentária.

Há outras vertentes, por outro lado, que deixam a porta aberta a outras causalidades, afirmando que o poder de agenda importa, e muito, mas não explica todo o resultado em termos de formação e manutenção da capacidade decisória (para um panorama dessas diferentes correntes teóricas, cf. PALERMO, 2000; FERRARO, 2005; BITTENCOURT, 2012; POWER, 2015; BRAGA; SATHLER, 2015).

Este artigo procura comparar, a partir de indicadores disponíveis na literatura, fatos estilizados acerca do grau de dominância do Poder Executivo na produção legislativa do Brasil

⁴ Certamente, Santos não desconsidera existir o clássico componente de patronagem. No entanto, sua tese é exatamente a de que somente o controle de agenda permite superar as duas limitações básicas da utilização estratégica da patronagem (o efeito redutor da coesão partidária na própria base de apoio presidencial e a perda cíclica, ao longo do ciclo eleitoral, da capacidade da patronagem obter lealdade dos parlamentares) (SANTOS, 1997, p. 4).

e do Chile sob as regras constitucionais prevaletentes na última etapa democrática desses países, bem como dos poderes institucionais disponíveis aos dois presidentes para influenciar diretamente essa produção. As similaridades e diferenças entre os dois países serão então contrastadas com as proposições teóricas acima elencadas, com vistas ao levantamento de pontos em que essa agenda de pesquisa pode ser reforçada ou ampliada.

2 Porque comparar com o Chile ?

A avaliação comparativa permite um diálogo significativo com esses argumentos, buscando nos paralelismos em outras experiências do presidencialismo pontos de convergência e divergência da realidade empírica ante as razões da teoria. Para tanto, um padrão válido de comparação com o caso brasileiro é o Chile: ambos os presidencialismos tiveram uma história de momentos de construção democrática ao longo do século XX – sem prejuízo de rupturas severas com a tradição democrática nesse intervalo –, vivendo processos de redemocratização iniciados nos anos 1980 daquele século que culminaram em governos de “esquerda moderada” que acederam ao poder e nele permaneceram pela via eleitoral sem qualquer transtorno institucional (MADRID; HUNTER; WEYLAND, 2010, p. 140-145).

Ambos os casos têm também um comprovado registro de governabilidade. Em sua atual configuração política⁵, Brasil e Chile têm uma trajetória de significativa capacidade decisória, ou seja, capacidade de adotar políticas públicas que impliquem considerável transformação do *status quo* social, político e econômico, sempre como produto do sistema político vigente⁶. No caso brasileiro, os últimos anos dessa configuração resultaram em uma política econômica fortemente liberal, marcada por abertura comercial e privatizações e redução do intervencionismo estatal no período de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001), seguida por dois governos de esquerda (Lula da Silva, 2002-2010 e Dilma Rousseff, a partir de 2011) com uma forte expansão das políticas sociais (especialmente transferências condicionadas de renda), e, desde 2007-2008, uma reversão radical dos fundamentos de política econômica no sentido da expansão do gasto fiscal e do maior ativismo estatal na gestão microeconômica (KINGSTONE; PONCE, 2010, p. 98-100; 102-119). Durante aproximadamente o mesmo período⁷, os governos da coalizão Democrata-Cristã/Socialista chilena mantiveram de forma sistemática políticas econômicas de corte liberal, com abertura comercial e um forte conservadorismo fiscal –

⁵ Definida aqui como desde o início a vigência das Constituições que marcam – ao menos simbolicamente – o fim dos últimos períodos autoritários, ou seja, a Constituição de 1988 no Brasil e a de 1989 no Chile.

⁶ Não se está afirmando que essa capacidade de transformação seja ilimitada: com efeito, não há como não reconhecer que as possibilidades de escolhas são condicionadas pela inserção na economia internacional, pelos eventuais resíduos de poder deixados pelos governos autoritários, ou por vários outros fatores alheios ao sistema político democrático. No entanto, respeitados estes limites externos, esse mesmo sistema é capaz de decidir e implementar suas decisões, como se verá a seguir em rol exemplificativo.

⁷ Desde pelo menos a gestão de Eduardo Frei iniciada em 1994. É razoável excluir dessa comparação a primeira experiência presidencial pós-autoritarismo de Patricio Aylwin (1989-1994), em função das maiores restrições que enfrentou, motivadas pelas pressões externas ao sistema político democrático, provenientes de setores ainda não controlados da direita militar (AGUERO, 1995, p. 370-371).

inclusive aperfeiçoando os instrumentos de política fiscal já existentes no governo autoritário⁸ –, mesmo diante de pressões internas crescentes para um maior relaxamento fiscal. Por outro lado, mudanças profundas na política social foram alcançadas nessa mesma etapa⁹: a implantação gradual de uma cobertura universal e obrigatória no sistema contributivo público de saúde, o surgimento de programas mais abrangentes de transferência condicionada de renda (*Chile Solidario*), o início da universalização do seguro-desemprego, e a legalização do divórcio (HUBER; PRIBBLE; STEPHENS, 2010) (p. 82-88 para a gestão econômica e p. 88-95 para política social). Tomando uma única área de política como exemplo da capacidade decisória semelhante nos dois países — a educação pública —, o Brasil foi capaz de produzir em 1996 uma forte redistribuição da alocação orçamentária, impondo preferências e padronizando elementos básicos da conduta de milhares de governos subnacionais (a experiência do “Fundef”). No mesmo ano, o governo nacional chileno conseguiu implantar mecanismos efetivos de avaliação docente e remuneração por desempenho (o “SNED”), tema polêmico e que desperta reação dos trabalhadores em qualquer sistema educativo no mundo. A intensificação desses embates se deu especialmente em virtude da existência de um forte movimento sindical docente em nível nacional, que retirava sua força em grande parte da recriação em 1990-91, pelo primeiro governo democrático, de grande parte das garantias profissionais que haviam sido retiradas dos professores por Pinochet (STEIN *et. al.*, 2007) (p. 232-234 para o caso brasileiro e p. 234-238 para o chileno).

Por fim, é plausível admitir que essa capacidade decisória ocorre sem que seja comprometida a qualidade intrínseca das políticas públicas¹⁰: no “Índice de Qualidade de Políticas Públicas” compilado por Stein *et. al.* (1997, p. 151), o Chile ocupa isoladamente a categoria mais elevada na América Latina (indicador “Muito Alto”), seguido pelo Brasil e mais outros cinco países¹¹ (indicador “Alto”).

Em síntese, as convergências entre Chile e Brasil realçam o significado de eventuais diferenças e matizes. Essa seleção de dois casos tão próximos para comparação permitirá um

⁸ Por exemplo, através da criação e gestão de fundos soberanos tanto para formação de poupança fiscal anticíclica quanto para a estabilização das receitas de exportação de produtos primários (cobre) e a cobertura de compromissos previdenciários futuros.

⁹ Mais precisamente, estas foram realizações dos governos socialistas a partir de 2000 (Ricardo Lagos e Michele Bachelet).

¹⁰ É evidente que a qualidade de políticas públicas é influenciada não apenas pela capacidade decisória governamental, mas também por uma série de fatores adicionais, a exemplo da *expertise* do Congresso na formulação de políticas, da independência do Judiciário, da institucionalização e abrangência nacional do sistema partidário, da vinculação programática dos partidos e do desenvolvimento do serviço civil (STEIN *et al.*, 2007, p. 151). O que aqui se pretende é apenas avaliar se os dois casos a serem comparados têm comensurabilidade em termos de seus resultados. Caso qualquer um dos sistemas políticos fosse disfuncional a ponto de comprometer a qualidade da decisão (como em regimes autoritários em que o poder é exercido sem limitações mas em benefício de interesses alheios à coletividade), a comparação entre ambos não seria adequada mesmo apresentando resultados semelhantes em termos de capacidade decisória. Portanto, faz-se necessário perscrutar algum tipo de avaliação empírica sobre essa dimensão, ainda que sujeita às inescapáveis imprecisões e incertezas que cercam uma dimensão tão complexa quanto esta em termos epistemológicos e metodológicos.

¹¹ O Brasil ostenta este valor do indicador junto com Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México e Uruguai (STEIN *et. al.*, 2007) (p. 130-138, para uma descrição conceitual e metodológica do indicador e uma apresentação dos dados para toda a América Latina).

contraste mais fino entre diferentes fatores de influência no comportamento dos seus sistemas políticos presidencialistas.

3. Resultados e poderes legislativos – a diferença na semelhança

3.1 – Os resultados legislativos das presidências

E o que dizem os dados acerca da configuração institucional das relações entre Poderes nos dois países? Se tomarmos, inicialmente, o seu produto em termos de decisões legislativas adotadas, ambos apresentam um quadro de extrema concentração de poder no Executivo: na classificação de GARCIA MONTERO (2009, p. 106-107), o Executivo brasileiro é no período 1990-2006 um Poder “dominante”, deixando ao Legislativo papel “especialmente reactivo, que posue una escasa incidencia en la producción legislativa”¹²; em período praticamente coincidente (1990-2008), o Chile apresenta Executivo “preponderante” sobre um Legislativo “reativo”¹³.

Detalhando essa dominância no campo da produção legislativa, a tabela 1 demonstra que as taxas de êxito e participação dos presidentes são extremamente elevadas, sendo que o Brasil tem a mais alta taxa de participação de toda a América Latina, e a mais baixa taxa de êxito das proposições oriundas do Legislativo (meros 1,9 %).

Tabela 1 – Indicadores dos Resultados da Relação Executivo-Legislativo

	Taxa de Participação	Taxa de Êxito – Executivo	Taxa de Êxito – Legislativo
Brasil (1990-2006)	89,5 %	84,6 %	1,9 %
Chile (1990-2008)	67,9 %	74,8 %	28,6 %

Fonte: Elaboração própria a partir de Garcia Montero (2009, p. 89, 91).

OBS: A “Taxa de Participação” indica a parcela das leis sancionadas cuja origem é o Poder Executivo. A “Taxa de Êxito” (Executivo e Legislativo) indica qual percentual das proposições de cada Poder foi efetivamente transformada em lei.

Assim, a agenda legislativa efetivamente implementada é aquela proposta pelos respectivos presidentes (ainda que o parlamento chileno tenha nitidamente mais influência na agenda pública, conquanto minoritária). Segundo Stein *et. al.* (2007):

O presidente chileno é muito poderoso, [...] com um controle quase monopolista sobre a agenda legislativa e com poderes de proposta e veto que fazem dele o definidor de facto da agenda. [...] Ainda assim, o Congresso

¹² Esta é a configuração mais polarizada em favor do Executivo em toda a América Latina dentro da citada metodologia de avaliação. Outra tipologia com esse mesmo objeto (STEIN *et al.*, 2007, p. 54-56) coincide com a colocação de Brasil e Chile no topo da escala latino-americana, mas divergirá quanto à posição relativa de ambos, considerada semelhante - ambos teriam parlamentos “reativo-constitutivos” (p. 56), que “podem desempenhar as funções que caracterizam as legislaturas obstrucionistas-reativas, mas conseguem influir bastante na definição do conteúdo das políticas fazendo emendas às propostas do Executivo. Podem, também, cumprir a função de fiscalização com certa eficiência” (p. 54). O papel obstrucionista-reativo, por sua vez, é aquele “[...] de um ator com poder direto de veto, geralmente obstruindo ou aprovando as propostas do Executivo. Esse tipo de legislatura raramente participa intensamente no refinamento do caráter técnico e distribucional das políticas propostas pelo Executivo, ou na supervisão ativa da execução das políticas” (p. 54).

¹³ Trata-se da segunda categoria mais polarizada pró-Executivo, abaixo apenas da que engloba o Brasil.

chileno é o mais forte da América Latina em seu papel no processo de formulação de políticas públicas. (STEIN *et. al.*, 2007, p. 157) (grifos nossos)

Na descrição do mesmo autor (STEIN *et. al.*, 2007, p. 158), a sequência “típica” de *policy-making* chilena (avaliada globalmente como um processo “cuidadoso e consensual” nos governos Aylwin, Frei e Lagos) envolve vários passos consecutivos: o desenvolvimento de políticas dentro do gabinete; a obtenção de consenso no partido presidencial em torno das propostas; a obtenção de consenso na coalizão governante, tendo os respectivos líderes partidários como interlocutores; por fim, a apresentação formal da proposta e os contatos abertos com a oposição no Congresso para buscar sua aprovação. Todos esses passos envolvem em alguma medida negociação e concessões (incluindo alguns “benefícios particularistas” aos membros dos partidos), mesmo com os fortes poderes presidenciais de agenda e pressão disponíveis para a defesa da agenda. Por outro lado, esse longo processo permite ao final acordos estáveis e com credibilidade, com o aval dos partidos como instituições.

Já o processo brasileiro se descreve de forma bastante diferente: partindo de poderes constitucionais “incomumente fortes” e contanto desde o início com as “ferramentas necessárias para realizar trocas políticas com os parlamentares e manter uma coalizão no Congresso”, convém ao presidente lançar diretamente a proposta no Congresso, fazendo uso de um processo legislativo extremamente centralizado que inibe as tendências descentralizadoras do sistema eleitoral e viabiliza os custos de transação dos acordos necessários em torno de suas políticas – sendo que os acordos assim estabelecidos são mantidos não pelo comprometimento *accross-the-board* dos partidos como instituição, mas por representarem um jogo muito repetido entre parceiros politicamente longevos (STEIN *et. al.*, 2007, p. 167-169). Nesse contexto, o maior poder para formar coalizões e manter a sua disciplina na defesa das posições presidenciais é o de natureza orçamentária¹⁴: mesmo que o Congresso introduza suas emendas de “pequenos projetos” (em áreas como estradas e saneamento), o presidente decide na execução “quais emendas receberão financiamento e quais ficarão de fora” e essa benesse é importante para o sucesso eleitoral dos legisladores (STEIN *et. al.*, 2007, p. 173, 247-248).

3.2 – Os dados sobre os recursos de poder presidencial no processo legislativo

Cabe perguntar, então, em que medida este *outcome* final tão favorável ao Executivo acompanha maiores poderes formais-institucionais do Executivo no processo legislativo. A literatura coincide em diferentes avaliações no sentido de que Brasil e Chile têm tais poderes formais em muito maior proporção do que os demais países da América Latina; as diferentes mensurações apontam, no entanto, para o presidente chileno mais poderes do que ao brasileiro.

¹⁴ Sem tirar o protagonismo orçamentário, também é relevante o poder presidencial de distribuir cargos federais (STEIN *et. al.*, 2007, p. 173) – o que poderia ser entendido parcialmente como uma concretização do poder de execução orçamentária, na medida em que a decisão de executar ou não o orçamento será influenciada também pela atuação administrativa desses dirigentes que vierem a ser indicados pelos partidos.

Tabela 2 – Poderes legislativos presidenciais na literatura

	SHUGART; CAREY, 1992	SHUGART; HAGGARD, 2001	SAMUELS; SHUGART, 2003	PAYNE <i>et.</i> <i>al.</i> , 2003	PNUD, 2004	STEIN <i>et</i> <i>al.</i> , 2007 (*)	Média
Brasil	0,37	0,37	0,50	0,44	0,43	0,62	0,46
Chile	0,31	0,50	0,67	0,48	0,77	0,66	0,56
América Latina	0,22	0,28	0,36	0,30	0,46	0,37	0,33

Fonte: Elaboração própria a partir de Garcia Montero (2009, p. 115). Todos os índices foram normalizados, na consolidação dessa fonte, para uma escala entre 0 (mais baixo) e 1 (mais alto), independentemente de terem ou não escalas diferentes na sua formulação original.

(*) A fonte consolidada (GARCIA MONTERO, 2009) faz referência à publicação original do trabalho em inglês; para fins de compatibilização com os demais pontos do trabalho em que essa fonte é citada, fazemos a referência da edição em português que consta das referências bibliográficas;

Obs: Os dados do Brasil referem-se à Constituição de 1988, e os do Chile à Constituição de 1989, nos termos vigentes à época das respectivas publicações que quantificam os indicadores. A linha “América Latina” foi obtida por meio da média simples dos indicadores normalizados de todos os países constantes das respectivas linhas na tabela original.

O esforço empírico principal deste trabalho, contido na presente seção, é a sistematização dos diferentes componentes dessas prerrogativas legislativas presidenciais, retraindo os dados originais da literatura a partir da perspectiva comparativa entre Brasil e Chile. Esta apresentação é segregada em dois grandes grupos de fatores: os relativos ao processo legislativo em geral (aplicáveis à generalidade de leis debatidas no parlamento), extraídos da compilação de Garcia Montero (2009), e os fatores específicos das leis do orçamento, obtidos do levantamento do *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD, 2004). A técnica de coleta de dados é, portanto, a da pesquisa documental para a obtenção de dados secundários. A utilização de indicadores numéricos comparativos de poderes presidenciais tem inspiração nos desenhos de pesquisa oferecidos por Garcia Montero (2009) e Shugart e Carey (1992) para a análise comparada dos sistemas presidencialistas.

O quadro 1 apresenta o conteúdo detalhado dos dados relativos aos fatores institucionais em mãos dos presidentes no processo legislativo geral, especificando a condição prevalecente em cada país e o valor correspondente a essa condição para o indicador respectivo. Esses poderes estão ainda subdivididos em dois grupos: o do processo legislativo ordinário ou comum, e o relativo a poderes em situações consideradas como de emergência, conferindo ao Presidente poderes excepcionais ou extraordinários que diferem muito do procedimento preconizado regimentalmente como regular ou esperado em circunstâncias sociais e institucionais de normalidade. Todos os índices constantes na fonte de dados original foram normalizados para uma escala entre 0 (mais baixo poder presidencial) e 1 (mais alto poder presidencial). Ao final, foi extraída a média simples do valor de todos os indicadores, compondo

um “Índice de Potência Institucional Legislativa” para cada país e, para efeito de comparação, apresentada também a média dos países latino-americanos para o mesmo índice¹⁵.

Naturalmente, qualquer utilização de uma média de indicadores dessa natureza há de ser vista como apenas um ponto de partida, pois trata-se de uma média de valores de dimensões distintas e que, portanto, não são comensuráveis. Além disso, uma média representa a consideração de vários fatores institucionais que ocorrem de forma simultânea sobre uma mesma *polity* e, por conseguinte, podem reduzir ou neutralizar entre si os efeitos individuais (WEHNER, 2010, p 18)¹⁶. A média, aqui, tem de ser tomada, portanto, apenas como uma sinalização inicial, discutindo-se a partir dela as diferenças individuais dos fatores e a possível interação e correspondência recíproca entre elas (SCARTASINI; STEIN *et al.*, 2009, p. 4-5). A despeito dessas limitações, esforços analíticos dessa natureza permanecem válidos como forma de dar mais precisão ao conhecimento dos sistemas presidencialistas: “This is not a perfect method [...] but it is preferable to a purely nonquantitative, impressionistic ranking or to no assessment of comparative presidential powers at all” (SHUGART; CAREY, p.149)¹⁷.

Quadro 1 – Fatores dos Poderes Institucionais do Presidente no processo Legislativo

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINÁRIO					
Fator	Brasil		Chile		
	Descrição do indicador	Valor	Descrição do indicador	Valor	Pg.
Iniciativa exclusiva	Presidente tem amplos poderes de iniciativa exclusiva, podendo o Legislativo modificar a legislação proposta	1,00	Presidente tem amplos poderes de iniciativa exclusiva, podendo o Legislativo modificar a legislação proposta	1,00	120
Estabelecimento da ordem do dia	Elaborada pelo Presidente da Casa Legislativa	1,00	Elaborada pelo Presidente da Casa Legislativa (Senado)	1,00	125
			Elaborada por uma comissão composta por líderes dos partidos e grupos parlamentares, mais os membros da Mesa Diretora, submetida ao Plenário para aprovação (Câmara de Deputados)	0,143	
Tipo de maioria necessária para mudar a ordem do dia ¹⁸	O Plenário não pode alterar a ordem do dia	1,00	O Plenário não pode alterar a ordem do dia	1,00	128

¹⁵ Para uma discussão mais profunda da relação de cada variável com seu efeito esperado sobre o êxito e a participação legislativa do Executivo, cf. Garcia Montero (2009, p. 190-192). Os dados referem-se à situação constitucional e regimental vigente nos dois países em 2009.

¹⁶ “In other words, institutions are often complements of each other and their efficacy depend upon their joint presence. As a result, the comparative analysis must consider countries as ‘configurations’ of interacting institutions” (KOGUT, 2010, p. 140) (“Em outras palavras, instituições frequentemente são complementares entre si e sua eficácia depende da sua presença simultânea. Como resultado, a análise comparativa deve considerar os países como ‘configurações’ de instituições interagindo entre si.”) (tradução nossa).

¹⁷ “Este não é um método perfeito [...] mas é preferível frente a uma classificação impressionista, puramente não quantitativa, ou frente a simplesmente não se ter qualquer mensuração de poderes presidenciais comparados.” (tradução nossa)

¹⁸ A lógica presumida deste quesito para espelhar poder legislativo presidencial centra-se em que, na existência de uma coalizão governista formada nos termos de um cartel legislativo (GARCIA MONTERO, 2009, p. 226; COX; MCCUBBINS, 1993; AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003) a exigência de maiorias maiores permitirá maior controle da agenda por parte desse mesmo cartel.

Escolha dos membros das comissões ¹⁹	Escolha pelo Presidente da Casa, por indicação dos partidos e blocos parlamentares.	0,50	Eleição pelo Plenário, sobre nomes propostos pelo Presidente da Casa.	0,00	135
Prerrogativas de evitar a tramitação de proposições pelas comissões parlamentares ²⁰	O Presidente não pode excluir diretamente a tramitação pelas comissões, mas o pedido de urgência presidencial tem frequentemente o efeito de enviar a matéria para Plenário antes de ser possível o pronunciamento das Comissões. Os Plenários podem avocar matéria das comissões por maioria simples.	0,167	O Presidente pode excluir formalmente a tramitação por comissões como efeito da sua declaração de urgência de alguma matéria, enquanto os Plenários só podem excluir a manifestação das comissões por decisão unânime.	1,00	135
Poder das comissões para deliberar sobre projetos ²¹	Parecer não vinculante, exceto no caso de determinadas matérias previstas em dispositivo regimental (sujeito a recurso ao Plenário) ²²	0,75	Parecer não vinculante em todo e qualquer caso	1,00	142
Capacidade do Executivo de forçar o tratamento de urgência para determinado projeto	Qualquer projeto, forçando cada Casa a apreciar o projeto em até 45 dias.	0,167	Qualquer projeto, exceto o orçamento, forçando cada Casa a apreciar em 3, 10 ou 30 dias	0,334	146
Simetria entre os poderes das duas Casas Legislativas ²³	Senado pode modificar, rejeitar e apresentar projetos em qualquer tema. Câmara é casa exclusiva de origem para projetos versando sobre determinadas matérias.	0,25	Senado pode modificar, rejeitar e apresentar projetos em qualquer tema. Cada Casa é origem exclusiva de alguns projetos.	0,00	153
Rejeição de projetos por uma das Casas ²⁴	Projetos rejeitados por qualquer das Casas são arquivados.	0,00	Projetos rejeitados pela Casa de origem são arquivados. Projetos rejeitados pela Casa revisora vão ao arquivo, exceto se o Presidente pedir à Casa de origem que derrube a rejeição.	0,50	156
Modificações pela Casa revisora ²⁵	Prevalece a decisão da Casa de origem quando rejeitar as modificações.	0,00	A decisão final no caso de divergências é adotada por uma comissão mista paritária.	0,5	158

¹⁹ Todas as Constituições latino-americanas, incluindo as de Brasil e Chile, exigem na composição das Comissões a mesma proporcionalidade partidária presente no Pleno da Casa Legislativa (GARCIA MONTERO, 2009, p. 133). Portanto, as prerrogativas de escolha deste quesito referem-se aos parlamentares individuais dentro da proporção que cabe a cada partido ou bloco. A lógica presumida deste quesito para espelhar poder legislativo presidencial centra-se em que um processo decisório centralizado (isto é, com menos atores) permitirá maior predominância do Executivo, pois será mais fácil à coalizão majoritária formada pelo presidente influenciar e controlar os parlamentares individuais.

²⁰ A lógica presumida deste quesito para espelhar poder legislativo presidencial é a de que, sendo as comissões um elemento central à dinâmica legislativa e à capacidade institucional do parlamento (em qualquer das vertentes de estudos legislativos), a sua supressão no processo decisório levaria necessariamente ao enfraquecimento da atuação parlamentar.

²¹ A lógica deste quesito é a mesma do anterior relativo à tramitação por comissões.

²² Na apresentação original deste quesito, a fonte confunde o poder terminativo do artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (que existe também no Senado segundo o art. 101, § 1º, de seu Regimento) com o poder conclusivo genérico do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal e do artigo 24, inc. II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (que implementam em caráter geral o já constante do art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal). Reformulamos a descrição do quesito de forma tal a contemplar ambas as prerrogativas das comissões.

²³ A lógica presumida deste quesito para espelhar poder legislativo presidencial é a de que quanto mais simétricos forem os poderes das duas Casas de um legislativo bicameral, mais poderão ambas as Casas atuar plenamente em seu papel como *veto players* (diminuindo proporcionalmente a discricionariedade do Executivo sobre a decisão final).

²⁴ A lógica deste quesito é a mesma do anterior relativo à simetria de poderes entre as Casas.

Veto total e derrubada do veto	Veto total é permitido, e só pode ser derrubado pela maioria absoluta de cada Casa em sessão conjunta.	0,125	Veto total é permitido, e só pode ser derrubado por maioria de dois terços de cada Casa em sessão conjunta.	0,5	163
Veto parcial e derrubada do veto ²⁶	Veto parcial é permitido, e só pode ser derrubado pela maioria absoluta de cada Casa em sessão conjunta.	0,334	Veto parcial é permitido, e só pode ser derrubado por maioria de dois terços de cada Casa em sessão conjunta.	0,835	166
PROCEDIMENTO LEGISLATIVO EXTRAORDINÁRIO					
Fator	Brasil		Chile		
	Descrição do indicador	Valor	Descrição do indicador	Valor	Pg.
Poder de legislar unilateralmente (“poder de decreto”) ²⁷	Presidente pode emitir decretos não delegados (Medida Provisória) acerca de qualquer matéria, sob algumas restrições formais, passíveis de revogação pelo Congresso.	1,00	Presidente pode legislar por decreto restringido (sobre algumas matérias e em circunstâncias excepcionais).	0,60	172
Poder de convocação de sessões extraordinárias ²⁸	Presidente pode convocar períodos de sessão extraordinária. Legislativo pode autoconvocar-se por maioria absoluta de ambas as Casas. Em qualquer caso, a pauta da sessão extraordinária é definida pelo ato de convocação.	0,60	Presidente pode convocar períodos de sessão extraordinária. Legislativo pode autoconvocar-se por maioria absoluta de ambas as Casas. Em qualquer caso, a pauta da sessão extraordinária é definida pelo ato de convocação.	0,60	179
RESULTADO FINAL – “ÍNDICE DE POTÊNCIA INSTITUCIONAL LEGISLATIVA” (Média simples de cada fator)					
	Brasil	Chile	América Latina	185	
	0,52	0,71	0,44		
	<i>Obs: o sétimo maior em 25 casos latino-americanos</i>	<i>Obs: o mais alto de todos os 25 casos latino-americanos</i>	<i>Obs: a média de todos os casos latino-americanos examinados</i>		

Fonte: Elaboração própria a partir de Garcia Montero (2009); a coluna “Pg” indica a página dessa fonte de onde se extraiu a informação). Todos os índices foram normalizados, na consolidação dessa fonte, para uma escala entre 0 (mais baixo) e 1 (mais alto).

Já as tabelas 3 e 4 apresentam o detalhamento dos poderes presidenciais no âmbito específico do orçamento no Brasil e no Chile, bem como o equivalente à média dos países da América Latina, também demonstrando a situação de cada um e o valor correspondente do indicador respectivo. Todos os dados originais são apresentados em uma coluna da tabela, e na coluna ao lado são apresentados os valores normalizados para uma escala entre 0 (mais baixo poder presidencial) e 1 (mais alto poder presidencial). Os valores originais da fonte estão registrados na tabela 3.

²⁵ A lógica presumida deste quesito para espelhar poder legislativo presidencial centra-se em que, na existência de uma coalizão governista formada nos termos de um cartel legislativo, a existência de menos atores com iguais poderes de decisão (no caso, as Casas legislativas como um todo) permitirá maior controle da agenda por parte desse mesmo cartel.

²⁶ Ainda que a posição relativa de Brasil e Chile seja igual nos casos de veto total e parcial, considerados apenas os dois casos, o valor numérico do indicador varia nos dois quesitos em razão da diferença das escalas de medida (a escala do quesito “veto parcial” tem uma posição a mais em seu extremo, a saber, a impossibilidade do veto parcial).

²⁷ Não se incluem aqui, portanto, os casos de delegação expressa de poderes legislativos pelo Congresso em casos específicos, nem de decretos de caráter regulamentar ou administrativo.

²⁸ A lógica deste quesito, naturalmente, é que quem detém o poder de convocação tem um forte instrumento de poder de agenda, pois pode forçar a deliberação, na sessão extraordinária, sobre os projetos de sua escolha.

Tabela 3 – Fatores dos Poderes do Presidente em relação ao orçamento – dados originais

Descrição do indicador	Brasil		Chile		América Latina	
C1 - Prerrogativa de propor o orçamento ao Legislativo	Sim	1	Sim	1	Sim	1
C2 - Capacidade do Legislativo para modificar o orçamento proposto pelo Presidente	3	1	2	0,67	1,72	0,57
C3 - Resultados da rejeição legislativa da proposta	2	1	2	1	1,50	0,75
C4 - Capacidade do Presidente para determinar unilateralmente despesas depois da aprovação	2	0,67	2	0,67	1,33	0,44
C5 - Capacidade do Presidente para modificar o orçamento depois de sua aprovação legislativa	3	1	2	0,67	1,94	0,65
Média		0,91		0,73		0,59

Fonte: Elaboração própria a partir de: PNUD, 2004 (Compendio estadístico, p. 76, Tabla 43).

OBS: Os dados referem-se a 2005. A primeira coluna em cada caso refere-se à escala original, e a segunda aos valores normalizados para uma escala entre 0 (mais baixo) e 1 (mais alto).

C1 – Escala sim (presidente é titular da iniciativa de propor o orçamento) / não

C2: Escala de 0 a 3: 0 = Legislativo pode aumentar ou diminuir despesas ou receitas sem restrições; 1 = Legislativo não pode aumentar o déficit, mas pode aumentar despesas se aumentar as receitas; 2 = Legislativo precisa da aprovação presidencial antes da tramitação final para aumentar as despesas; 3 = Legislativo não pode aumentar despesas nem déficit, mas pode diminuir despesas ou aumentar as receitas.

C3: Escala de 0 a 3: 0 = O governo cai; 1 = É adotado o orçamento do ano anterior; 2 = É adotado o orçamento proposto pelo presidente.

C4: Escala de 0 a 3: 0 = O Presidente não pode contingenciar recursos e deve gastar o valor orçado da despesa; 1 = O Presidente pode contingenciar recursos, mas somente quando as receitas são menores que as estimadas; 2 = O Presidente pode contingenciar recursos que não tenham destinação prevista; 3 = O Presidente pode contingenciar recursos discricionariamente (por ex., por decreto).

C5: 0 = O orçamento só pode ser modificado por iniciativa do Legislativo; 1 = O presidente não pode modificar o orçamento por sua própria iniciativa; 2 = O presidente pode modificar o orçamento por sua própria iniciativa, mas só com aprovação do Legislativo; 3 = O presidente pode modificar o orçamento por sua própria iniciativa, e sem aprovação do Legislativo.

Não obstante, são necessárias algumas correções factuais nos dados apresentados, que são demonstradas abaixo:

- a) Indicador C2: Utilizando a prerrogativa de “correção de erros e omissões” previstas no art. 166, § 3º, inc. III, ‘a’ da Constituição Federal aplicada à previsão de receitas, o Legislativo brasileiro termina por ter – e exercer – alguma liberdade de elevar as previsões de receitas da lei orçamentária e aumentar as despesas nessa mesma proporção, estando, portanto, o caso enquadrado no valor 1 da escala.
- b) Indicador C3: Rigorosamente, não existe no ordenamento jurídico brasileiro nenhuma disposição explícita sobre a rejeição do orçamento ou mesmo o atraso na sua aprovação. Na prática, essa lacuna vem sendo suprida pela definição, nas leis de diretrizes orçamentárias (art. 165, inc. II, da Constituição Federal), da autorização provisória de execução de parcelas do orçamento proposto pelo presidente. Dentro da escala apresentada, o valor 2 é o que mais se aproxima da situação concreta, razão pela qual deve ser mantido.
- c) Indicador C4: Embora seja, a nosso ver, contrária ao ordenamento jurídico-constitucional, a prática reiterada do Poder Executivo brasileiro (que não encontrou qualquer resistência eficaz dos demais Poderes) é a do “orçamento autorizativo”, ou

seja, da prerrogativa do presidente em determinar discricionariamente a não execução de qualquer despesa constante do orçamento (BRASIL, 2013). Como o exercício desse poder de *impoundment* tem efeito concreto e poderoso nas relações entre os Poderes, para os efeitos deste trabalho é absolutamente necessário considerar a situação fática, o que exige a correção do item para o valor 3 da escala.

- d) Indicador C5: O presidente pode editar Medidas Provisórias (instrumentos unilaterais com força de lei) para modificar o orçamento (art. 167, § 3º da Constituição Federal). Embora formalmente essa medida legislativa esteja sujeita à ratificação do Legislativo, sua vigência imediata permite ao presidente criar a autorização para a despesa e comprometer os recursos antes da deliberação final do Legislativo, criando um fato consumado que retira qualquer efeito concreto da prerrogativa parlamentar da aprovação última da despesa. Esta condição configura um ponto intermediário entre os valores 2 e 3 da escala.

Como resultado das retificações procedidas, a tabela 4 registra o conteúdo validado do levantamento empírico desses poderes orçamentários.

Tabela 4 – Fatores dos Poderes do Presidente em relação ao orçamento – dados corrigidos

Descrição do indicador	Brasil		Chile		América Latina	
C1 - Prerrogativa de propor o orçamento ao Legislativo	Sim	1	Sim	1	Sim	1
C2 - Capacidade do Legislativo para modificar o orçamento proposto pelo Presidente	1	1	2	0,67	1,72	0,57
C3 - Resultados da rejeição legislativa da proposta	2	1	2	1	1,50	0,75
C4 - Capacidade do Presidente para determinar unilateralmente despesas depois da aprovação	3	0,67	2	0,67	1,33	0,44
C5 - Capacidade do Presidente para modificar o orçamento depois de sua aprovação legislativa	2,5	1	2	0,67	1,94	0,65
Média	0,83		0,73		0,59	

Fonte: Elaboração própria a partir de: PNUD, 2004 (Compendio estadístico, p. 76, Tabla 43).

OBS: Os parâmetros e escalas são os mesmos da tabela 3.

3.3 – Poderes presidenciais no processo legislativo comparado – síntese e discussão

Passando a destacar e discutir os elementos centrais da descrição das prerrogativas legislativas presidenciais, a tabela 5 mostra que, na maioria dos quesitos, o sistema chileno efetivamente, é mais inclinado institucionalmente a conferir poderes de agenda ao Executivo, viés este que é refletido pela sua síntese na forma do seu “Índice de Potência Institucional Legislativa”.

Tabela 5 – Fatores dos Poderes Institucionais do Presidente no processo Legislativo: visão de síntese

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINÁRIO			
Fator	Brasil	Chile	
Iniciativa exclusiva	1,00	1,00	
Estabelecimento da ordem do dia (*)	1,00	1,00 / 0,143	
Tipo de maioria necessária para mudar a ordem do dia	1,00	1,00	
Escolha dos membros das comissões	0,50	0,00	
Prerrogativas de evitar a tramitação de proposições pelas comissões parlamentares	0,167	1,00	
Poder das comissões para deliberar sobre projetos	0,75	1,00	
Capacidade do Executivo de forçar o tratamento de urgência para determinado projeto	0,167	0,334	
Simetria entre os poderes das duas Casas Legislativas	0,25	0,00	
Rejeição de projetos por uma das Casas	0,00	0,50	
Modificações pela Casa revisora	0,00	0,5	
Veto total e derrubada do veto	0,125	0,5	
Veto parcial e derrubada do veto	0,334	0,835	

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO EXTRAORDINÁRIO			
Fator	Brasil	Chile	
Poder de legislar unilateralmente (“poder de decreto”)	1,00	0,60 ²⁹	
Poder de convocação de sessões extraordinárias	0,60	0,60	

RESULTADO FINAL – “ÍNDICE DE POTÊNCIA INSTITUCIONAL LEGISLATIVA”			
(Média simples de cada fator)			
Brasil	Chile	América Latina	
0,52	0,71	0,44	

Obs: o sétimo maior em 25 casos latino-americanos *Obs: o mais alto de todos os 25 casos latino-americanos* *Obs: a média de todos os casos latino-americanos examinados*

Fonte: Elaboração própria a partir de Garcia Montero (2009), composição detalhada na seção anterior. Todos os índices foram normalizados para uma escala entre 0 (mais baixo) e 1 (mais alto).

(*) O valor 1,00 refere-se ao Senado chileno, e o de 0,143 à Câmara de Deputados daquele país.

Obs: Os dados referem-se à situação constitucional e regimental dos dois países em 2009. Para uma discussão mais profunda da relação de cada variável com seu efeito esperado sobre o êxito e a participação legislativa do Executivo, cf. Garcia Montero (2009, p. 190-192)

Assim, as altas taxas de dominância legislativa presidencial estão associados altos graus de “potência institucional legislativa”, como aproximação empírica ao poder de agenda desfrutado pelos respectivos Executivos. No entanto, o valor da dominância brasileira (êxito e participação) é significativamente maior que o da chilena, enquanto o seu índice de poderes legislativos é nitidamente mais baixo. Isso sugere que outros fatores além das regras institucionais do processo legislativo entram em cena para influenciar, conjuntamente, o

²⁹ É interessante destacar que, em outra das tipologias de poderes presidenciais que não se afasta muito da de Garcia Montero, a diferenciação do poder de decreto em favor do presidente brasileiro é muito mais pronunciada (1,00 contra 0,33 do presidente chileno e 0,27 para a média latino-americana (PNUD, 2005, Compendio Estadístico, p. 76, Tabla 43).

resultado decisório. Esta constatação é consistente com a avaliação de Garcia Montero para o conjunto dos casos latino-americanos:

El índice institucional elaborado (IPIL) muestra una relación claramente lineal con las dimensiones dependientes, de modo que los Presidentes que mantienen valores más altos en el índice son aquellos más exitosos y con más influencia legislativa. Por el contrario, los Parlamentos que actúan en contextos institucionales afines a su influencia son los que mantienen porcentajes más altos de participación sobre la legislación. No obstante, existen, sobretodo, dos países que sistemáticamente se alejan de toda tendencia de relación entre las instituciones y las dimensiones de la actividad legislativa que son México y Ecuador y que lleven a la necesidad de buscar otro tipo de factores explicativos” (GARCIA MONTERO, 2009, p. 227) (grifos nossos)

Com efeito, não obstante nosso exame comparativo limitar-se aos efeitos dos poderes institucionais, outros fatores de origem partidária e eleitoral com impactos consideráveis na definição da produção legislativa também são captados por Garcia Montero (2009)³⁰; Stein *et al.* (2007, p. 57-58) também categoriza dois tipos distintos de poderes presidenciais com efeito na dominância presidencial: “poderes constitucionais” e “poderes partidários” do presidente.

Continuando a apresentação dos poderes formais presidenciais, cabem duas observações adicionais. Em primeiro lugar, a tabela 4 revela que o presidente brasileiro tem poderes legislativos gerais menores que o chileno, porém o componente de “procedimento legislativo extraordinário”, ou seja, “mecanismos institucionales, más allá del procedimiento ordinario legislativo, que pueden ser cruciales en la influencia de ambos Poderes en la producción legislativa” (GARCIA MONTERO, 2009, p. 168), é significativamente maior. E dentre esses poderes extraordinários, a diferença está exatamente no poder de decreto, a “autoridad del Ejecutivo para establecer leyes en lugar del Legislativo, por lo que debe ser distinguido de los decretos de carácter reglamentario y administrativo” (GARCIA MONTERO, 2009, p. 168)³¹. Esta prerrogativa tem um grande efeito político, amplamente reconhecido pela literatura³², tanto pela condição de modificar, unilateralmente, o *status quo*, alterando completamente as condições do processo decisório legislativo, quanto pela possibilidade de servir aos legisladores superar problemas de ação coletiva pela delegação implícita ou explícita do poder de decisão ao presidente, por exemplo em matérias impopulares (GARCIA MONTERO, 2009). Dito de outra forma, os poderes presidenciais chilenos dão ao presidente maiores capacidades para barganhar dentro do parlamento, como um ator de influência na deliberação do corpo legislativo; o presidente brasileiro, ao contrário, ganha maior poder de alavancagem sobre essa deliberação a

³⁰ São eles a condição de maioria que ostente o governo (seja como partido, seja como coalizão), a coerência ideológica do partido ou coalizão, a fragmentação do sistema de partidos, a polarização de posições no Congresso, o ciclo eleitoral (período de sessões vis-à-vis às datas das eleições) e a distância ideológica entre Presidente e o legislador mediano no Congresso (GARCIA MONTERO, 2009, p. 228-249)

³¹ Trata-se, no caso brasileiro, do instituto da Medida Provisória constante do art. 62 da Constituição de 1988.

³² Para uma síntese da literatura sobre o poder de decreto – e sua aplicação ao caso brasileiro, cf. Pereira, Power e Rennó (2006, p. 5-6).

partir de atos unilaterais, externos ao processo deliberativo parlamentar (embora nele venham a ter, evidentemente, repercussão direta sobre tal processo).

A segunda observação é a de que a compilação de Garcia Montero, que utilizamos como base de análise, não contempla dados relativos aos poderes sobre a execução do orçamento nem prerrogativas de convocar *referenda* (GARCIA MONTERO, 2009). Ainda que o último tópico possa ser considerado inadequado como parâmetro de operação cotidiana do sistema político, dada a sua aplicabilidade centrar-se em questões graves e excepcionais³³, o primeiro item é essencial para nossa análise. De fato, os poderes relativos ao orçamento são também poderes institucionais do presidente na relação com o Legislativo; mais importante, a ingerência sobre o orçamento é identificada na teoria, como apontamos na primeira seção deste texto, como uma importante ferramenta de alavancagem política na gestão de maiorias presidenciais (impactando, portanto, diretamente a dimensão partidária que, como vimos, também tem efeito direto na dominância em relação à produção legislativa). Para examinar em mais precisão a distribuição de poderes orçamentários, recorreremos à informação do PNUD (2004)³⁴ sintetizada na tabela 6, que mostra que os dois países dão aos seus presidentes poderes institucionais em relação ao orçamento público muito maiores que os disponíveis à maioria das repúblicas latino-americanas, sendo estas prerrogativas significativamente maiores no caso do Brasil (que as detêm no patamar mais alto entre os 18 casos constantes do referido estudo).

Tabela 6 – Poderes do Presidente em relação ao orçamento

Descrição do indicador	Brasil	Chile	América Latina
C1 - Prerrogativa de propor o orçamento ao Legislativo	1	1	1
C2 - Capacidade do Legislativo para modificar o orçamento proposto pelo Presidente	1	0,67	0,57
C3 - Resultados da rejeição legislativa da proposta	1	1	0,75
C4 - Capacidade do Presidente para determinar unilateralmente despesas depois da aprovação	0,67	0,67	0,44
C5 - Capacidade do Presidente para modificar o orçamento depois de sua aprovação legislativa	1	0,67	0,65
Média	0,83	0,73	0,59

Fonte: Elaboração própria a partir de PNUD, 2004, Compendio estadístico, p. 76, Tabla 43, com as correções indicadas na seção anterior.

Obs: Valores normalizados em uma escala de 0 (menor) a 1 (maior)

Assim, os poderes orçamentários são componente relevante do poder de agenda, e convergem com os demais poderes legislativos nos dois casos. Significativamente, enquanto o Brasil tem menores índices de poderes legislativos formais frente ao Chile, a situação se inverte no caso orçamentário.

³³ Altman (2011, p. 112) alerta que os mecanismos de democracia direta - por mais relevantes que sejam - não podem substituir a operação normal e cotidiana dos mecanismos decisórios representativos.

³⁴ Maior detalhamento das fontes de informação e composição da tabela encontra-se na seção anterior. Os indicadores quantitativos dessa fonte são corroborados pelas descrições de Stein *et al.* (2007, p. 48) e Blöndal e Curristine (2004, p. 20-25) para o caso chileno, e de Stein *et al.* (2007, p. 173 e 247-248) e Blöndal, Goretti e Kristensen (2003, p. 114-122) para o Brasil.

4. Conclusão

Vemos então um quadro em que Brasil e Chile estão na dianteira da América Latina em termos de poderes presidenciais *vis-à-vis* o Parlamento, sendo o Executivo o principal agente determinante do conteúdo e do *timing* da produção legislativa. Dentro desse protagonismo, a análise comparada mostra que a capacidade do presidente de fazer prevalecer sua agenda é consideravelmente maior no Brasil.

Esta dominância presidencial é acompanhada, em ambos os casos, de um leque de poderes constitucionais formais no processo legislativo também insuperados no universo latino-americano, leque este que é maior no caso chileno. Mesmo assim, os poderes superiores no Chile referem-se à capacidade de influência do presidente sobre o processo deliberativo parlamentar em sentido estrito; o presidente brasileiro tem maior alavancagem sobre a decisão final legislativa a partir de medidas unilaterais extraparlamentares (o poder de decreto exercido através de Medidas Provisórias), cuja influência far-se-á sentir na casa legislativa posteriormente à sua entrada em vigor. Por outro lado, em ambos os países os poderes institucionais sobre o orçamento são igualmente superiores à média do subcontinente, porém são mais fortes em mãos do presidente brasileiro.

Estas constatações vão à direção do que assinalam os autores inicialmente apontados (SANTOS, 1997; SANTOS, 2003; PALERMO, 2000; SHUGART; CAREY, 1992; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) sobre a relação entre o poder de agenda e a dominância presidencial: os dois países latino-americanos com poderes formais mais fortes estão entre aqueles em que os presidentes são mais marcadamente dominantes no resultado final de sua agenda.

De outra sorte, o diferencial entre Brasil e Chile vem reforçar as múltiplas visões – resenhadas em Palermo (2000), Ferraro (2005) e Bittencourt (2012) – de que, efetivamente, o poder de agenda é apenas um dentre os fatores que explicam a dominância legislativa presidencial, devendo outros fatores – em especial os relacionados à arena partidária e eleitoral (GARCIA MONTERO, 2009; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011; MORGENSTERN; POLGA-HECIMOVICH; SHAIR-ROSENFELD, 2013) – serem tomados em consideração na explicação do sucesso da formação de coalizões que fazem prevalecer a agenda presidencial. Com efeito, a dominância do presidente brasileiro no *outcome* legislativo é bem maior que a chilena, mas os seus poderes legislativos formais são menores; dito de outro modo, o processo decisório chileno envolve muito mais capacidade de intervenção dos partidos integrantes da coalizão governante, antes e durante do processo legislativo interno parlamentar. Assim, a um maior poder de agenda formal no Chile corresponde um menor grau de prevalência presidencial, o que apoia a ideia de que outras variáveis entram em cena.

Também a visão teórica de que as prerrogativas referentes ao orçamento têm um papel central na construção da dominância presidencial (SANTOS, 2003) converge com a análise

comparativa aqui procedida: poderes orçamentários maiores no Brasil coincidem com um resultado também maior em termos de predominância presidencial (mesmo sob menores poderes legislativos formais, como já mencionado). De fato, controlar o orçamento e o seu potencial de oferta de *pork* é, por excelência, uma forma de manter em mãos ferramentas de barganha para negociar com os partidos pela disciplina em torno da agenda presidencial³⁵ - especialmente se, como apontamos no parágrafo anterior, as negociações na arena partidária são um componente importante do sucesso presidencial.

Por fim, a constatação de que o poder presidencial chileno é mais forte dentro do parlamento, na interlocução direta com os partidos ao longo do exame legislativo de cada proposição, do que em arenas externas ao processo legislativo parlamentar nas quais o presidente brasileiro sobressai (poder de decreto e poderes orçamentários³⁶) suscita uma indagação a ser respondida acerca das características intrínsecas dos diferentes instrumentos de poder de agenda presidencial: em que medida a dinâmica do seu efeito na relação entre poderes é alterada pelo fato do campo de atuação de cada instrumento ser a arena especificamente do processo legislativo – ou seja, instrumentos destinados a influenciar a decisão do parlamento dentro de seu processo deliberativo sobre uma determinada matéria – ou, ao contrário, ser de alguma forma externa à decisão específica sendo tomada no Legislativo – ou seja, instrumentos que trazem outras considerações ou pontos de barganha, como a concessão de favores orçamentários ou a implantação unilateral de medidas legislativas, a serem lançados como fatores de decisão na matéria sendo deliberada pelo parlamento.

Referências

- AGUERO, Felipe. **Militares, civiles y democracia**: la España postfranquista en perspectiva comparada. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- ALSTON, Lee; MUELLER, Bernardo. Pork for policy: Executive and Legislative exchange in Brazil. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 22, n. 1, p. 87-114, Apr. 2006.
- ALTMAN, David. **Direct democracy worldwide**. New York: Cambridge University Press, 2011.

³⁵ Para uma síntese da literatura sobre a inserção do *pork barrel* na formação de coalizões no presidencialismo brasileiro, cf. Ames, Pereira e Rennó, 2011; Alston e Mueller, 2006; Mesquita, 2008; Nunes, 2012; Bittencourt, 2012. A questão do efeito dos poderes orçamentários sobre o equilíbrio entre os Poderes, ademais, é objeto de alertas ainda mais abrangentes na literatura: “If legislatures are prevented from even considering how to collect and distribute public moneys, then the legislature becomes little more than a forum for debate or a rubber stamp” (MORGENSTERN; POLGA-HECIMOVICH; SHAIR-ROSENFELD, 2013, p. 65) (“Se as legislaturas são impedidas de sequer discutir como arrecadar e distribuir os recursos públicos, então essas mesmas legislaturas tornam-se pouco mais que um foro de debates ou um simples homologador formal de decisões alheias”) (tradução nossa).

³⁶ Em ambos os casos o exercício desses poderes implica trazer explicitamente à mesa de negociação em que se discute a aprovação de alguma matéria legislativa argumentos e pontos que são explicitamente alheios ao mérito das matérias específicas sendo discutidas (no caso do poder de decreto, o elemento alheio ao mérito é a alteração do *status quo* já procedida pelo decreto unilateral). Estes poderes, neste sentido, têm dinâmica diferente dos poderes procedimentais legislativos, que representam diferentes condições de influência na negociação específica do mérito da proposição dentro do parlamento (como um pedido de urgência para uma proposição específica submetida pelo presidente).

- AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Famintos por *pork*: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar (Orgs.). **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- AMORIM NETO, Octávio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. **World Politics**, v. 55, n.4, p. 550-578, Jul. 2003.
- BITTENCOURT, Fernando. Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. **Textos para Discussão**, Brasília: Senado Federal/Centro de Estudos da Consultoria Legislativa, n. 112, abr. 2012. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-112-relacoes-executivo-legislativo-no-presidencialismo-de-coalizao-um-quadro-de-referencia-para-estudos-de-orcamento-e-controle>> Acesso em: 12 ago 2016.
- BLÖNDAL, Jón R.; CURRISTINE, Teresa. Budgeting in Chile. **OECD Journal on Budgeting**, v. 4, n. 2, 2004.
- BLÖNDAL, Jón R.; GORETTI, Chiara; KRISTENSEN, Kromann. Budgeting in Brazil. **OECD Journal on Budgeting**, v. 3, n. 1, 2003.
- BRAGA; Ricardo; SATHLER, André. **Um dilema em perspectiva: leituras e releituras do presidencialismo de coalizão**. In SATHLER, André; BRAGA; Ricardo. Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. **Voto em separado ao Substitutivo da Câmara à PEC nº 22-A, de 2000, recebida daquela Casa sob o nº 565, de 2006**. Gabinete do Senador Pedro Taques, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=137431&c=PDF&tp=1>>. Acesso em: 12 ago 2016.
- COX, Gary; MCCUBBINS, Matthew. **Legislative Leviathan**: party government in the House. Berkeley: University of California Press, 1993.
- FERRARO, Agustín E. Parlamento e governo nos sistemas presidencialistas: contribuição para a análise do controle parlamentar da burocracia na América Latina. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPÍC, Ana Maria (Orgs.). **Controle parlamentar na Alemanha, Argentina e Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.
- GARCIA MONTERO, Mercedes. **Presidentes y parlamentos**: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- HUBER, Evelyn; PRIBBLE, Jennifer; STEPHENS, John. The Chilean left in power: achievements, failures and omissions. In WEYLAND, Kurt; MADRID, Miguel; HUNTER, Wendy. **Leftist governments in Latin America**: successes and shortcomings. New York: Cambridge University Press, 2010.
- KINGSTONE, Peter; PONCE, Aldo. From Cardoso to Lula: the triumph of pragmatism in Brazil. In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Miguel; HUNTER, Wendy. **Leftist governments in Latin America**: successes and shortcomings. New York: Cambridge University Press, 2010.
- KOGUT, Bruce. Qualitative comparative analysis of social science data. In: MORGAN, Glenn *et. al.* (Eds.). **The Oxford handbook of comparative institutional analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- MADRID, Miguel; HUNTER, Wendy; WEYLAND, Kurt. The policies and performance of the contestatory and moderate left. In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Miguel; HUNTER, Wendy. **Leftist governments in Latin America**: successes and shortcomings. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara brasileira**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- MORGENSTERN, Scott; POLGA-HECIMOVICH, John; SHAIR-ROSENFELD, Sarah. Tall, Grande, or Venti: Presidential powers in the United States and Latin America. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 2, p. 37-70, 2013.
- NUNES, Felipe. What is the best strategy to obtain legislative support? Survey evidence from Brazilian State Assemblies. **Brazilian Political Science Review**, v. 6, n. 2, p. 88-113, 2012.
- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v.43, n. 3, p. 521-557, 2000.
- PAYNE, J. M. *et. al.* **La política importa: democracia y desarrollo en América Latina**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. **From logrolling to logjam: agenda power, presidential decrees, and the unintended consequences of reform in the Brazilian Congress**. Working Paper Number CBS-71-06. Oxford: University of Oxford/Centre for Brazilian Studies, 2006.
- POWER, Timothy. Presidencialismo de coalizão e o *design* institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas**. Buenos Aires: PNUD; Aguilar; Altea; Taurus; Alfaguara, 2004. Disponível em: <<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/informe-pnud-democracia.html>> Acesso em: 06 jan. 2016.
- RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, Jun. 2011.
- SAMUELS, David; SCHUGART, Matthew. Presidentialism, elections and representation. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, n. 1, p. 33-60, Jan. 2003.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, 1997.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SCARTASINI, Carlos; STEIN, Ernesto. A new framework. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto (Eds.). **Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America**. Washington, Inter-American Development Bank, 2009.
- SCHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and Assemblies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SCHUGART, Matthew; HAGGARD, S. Institution and public policy in presidential systems. In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. (Eds.). **Presidents, parliaments and policy**. New York: Cambridge University Press, 2001.
- STEIN, E. *et. al.* **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006**. Rio de Janeiro: Elsevier; Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2007.
- WEHNER, Joachim. **Legislatures and the budget process: the myth of fiscal control**. London: Palgrave-MacMillan. 2010.
- WEYLAND, Kurt; MADRID, Miguel; HUNTER, Wendy. **Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings**. New York: Cambridge University Press, 2010.

Artigo recebido em: 15/04/2015

Artigo aceito para publicação em: 27/01/2016