

10º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro de 2016

Área temática: Instituições políticas

Os Senados frente as propostas do Executivo: os casos do Brasil e México

Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Faculdade de Ciências Sociais

IFCH-UFGA

Resumo

O Brasil e o México possuem semelhanças na forma com que estruturam suas instituições: ambos os países são presidencialistas, multipartidários federativos e bicamerais. Entretanto, a forma como esses elementos que compõem o regime institucional brasileiro e mexicano se apresentam diferem. Grosso modo, o presidencialismo brasileiro apresenta uma ampla gama de poderes constitucionais disponíveis ao Executivo, já no caso mexicano o presidente não goza dos mesmos poderes, dependendo fortemente dos poderes partidários que o chefe do Executivo possui. Apesar de ambos os países serem multipartidários, o número de partidos que conseguem eleger membros para as casas legislativas difere em cada caso: enquanto que no Brasil pós 1988 o número de partidos que conseguem representação no Congresso Nacional é sempre superior a 10, ultrapassando 20 nos anos 2000, no México esse número varia entre 3 e 8. Também no que tange ao federalismo, também há diferenças entre os dois casos: a partir de 1997 o México apresenta uma lenta e gradual descentralização territorial, enquanto que o Brasil apresenta, desde da segunda metade da década de 1990, uma tendência de recentralização. Já sobre o bicameralismo adotado em ambos os países, eles podem ser considerados fortes, isto é, conjugam simetria e incongruência. Resumidamente, a dimensão de simetria se refere aos poderes que ambas as casas possuem no processo decisório de seus países. Nesse caso, são considerados simétricos sistemas bicamerais onde tanto a câmara baixa quanto a alta possuem iguais ou semelhantes poderes de iniciativa, veto controle e etc. Já incongruência se refere forma de seleção dos membros de cada casa – tipo de eleição, renovação, distrito eleitoral, existência ou não de membros não eleitos, e outros elementos ligados ao sistema eleitoral. Em suma, apesar de apresentarem traços macroinstitucionais semelhantes, há diferenças na forma como esses regimes institucionais funcionam. O presente trabalho busca analisar o papel exercido pelo Senado do Brasil e do México no que tange a atividade legislativa dos presidentes. Para tanto serão avaliados os projetos enviados pelo Executivo que tramitaram pelas câmaras altas de cada país no período entre 1997 até 2015 para o caso Mexicano e de 1999 até 2014 para o caso Brasileiro. Serão avaliados: 1) o tipo de legislação proposta pelo Executivo, 2) o tempo de trâmite pela câmara alta, 3) o resultado da votação na câmara alta, 3) a taxa de sucesso do Executivo nos Senados. A partir desses dados será possível notar o tratamento dispensado por esses Senados aos projetos oriundos do Executivo, apontando as diferenças existentes entre os países, diferenças essas que podem ser explicadas pelas nuances na forma como os regimes institucionais de cada país se estruturam.

Palavras-Chave: Senados, Bicameralismo, Executivo

Introdução

O presente trabalho busca analisar o papel exercido pelo Senado do Brasil e do México no que tange a atividade legislativa dos presidentes. Para tanto serão avaliados os projetos enviados pelo Executivo que tramitaram pelas câmaras altas de cada país no período entre 1997 até 2015 para o caso Mexicano e de 1999 até 2014 para o caso Brasileiro. Serão avaliados: 1) o tipo de legislação proposta pelo Executivo, 2) o tempo de trâmite pela câmara alta, 3) o resultado da votação na câmara alta, 3) a taxa de sucesso do Executivo nos Senados. A partir desses dados será possível notar o tratamento dispensado por esses Senados aos projetos oriundos do Executivo, apontando as diferenças existentes entre os países, diferenças essas que podem ser explicadas pelas nuances na forma como os regimes institucionais de cada país se estruturam.

Presidencialismo na América Latina

O sistema de governo comumente adotado nos países latino americanos é o presidencialismo, sistema esse que se define pela separação de poderes, com Executivo e Legislativo eleitos separadamente e com importantes poderes no processo de tomada de decisão. Tanto a Argentina quanto o Brasil e o México têm forte tradição presidencialista. Assim, os estudos sobre as instituições políticas nesses países buscam compreender o funcionamento desses dois poderes e sua interação no processo político. O debate recente sobre os sistemas de governo na América Latina pode ser dividido, em três gerações: a primeira vê o presidencialismo como obstáculo para a consolidação das democracias que se formavam no continente, uma vez que “tal sistema, por conta de uma série de fatores institucionais, geraria situações de governos divididos, minoritários, conflito entre os Poderes, impasse e paralisia decisória” (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 56). Essa situação levaria à ruptura da própria democracia. Segundo essa corrente, a separação entre os poderes e os processos eleitorais diferentes na escolha do Executivo e dos membros do Legislativo poderia levar, eventualmente, forças partidárias distintas a controlarem o Executivo e o Legislativo, “o que geraria condições propícias para uma situação de impasse institucional” (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 56). Como exemplo dessa bibliografia, podemos citar os trabalhos de Linz (1991), Linz e Valenzuela (1998), Valenzuela (1991, 1991a) e Lamouier (1991). O ponto comum existente em todas as análises da primeira geração é a visão segundo a qual o sistema de governo presidencialista traria maiores dificuldades para a consolidação democrática nos países latino-americanos.

Para Juan Linz (1991) o fato de vários países que adotaram o sistema presidencialista terem encontrado dificuldades na consolidação democrática deve ser levado em conta, ou seja, a relação entre as instituições do presidencialismo e o processo político nesses países

mereceria maior atenção. Em sistemas presidencialistas, “o presidente reclama total legitimidade democrática. Essa reivindicação apresenta-se quase sempre com fortes cores plebiscitárias” (Linz, 1991, p. 65), ao mesmo tempo, os legisladores também contam com a legitimidade vinda de suas votações, em outros termos, ambos contam com a legitimação direta dos eleitores, conquistada no momento eleitoral. Segundo Lamounier (1991, p. 19), a essência da autoridade presidencial é a natureza plebiscitária do cargo – o apoio difuso de um amplo eleitorado nacional – e mais, o modo de escolha do presidente “é projetado para torná-lo independente da confiança parlamentar e capaz, em teoria, de utilizar aquele apoio difuso dos eleitores para barrar pressões ou resistências parlamentares”. Essa característica de dupla legitimidade no presidencialismo – de um lado o Presidente e de outro o Parlamento, ambos eleitos diretamente pela população – pode levar a um impasse sem solução:

O fato marcante é que, em um sistema presidencial, os legisladores, especialmente quando representam partidos disciplinados e bem organizados, constituindo opções políticas e ideológicas reais para o eleitorado, também desfrutam de uma legitimidade democrática, e é possível que a maioria desse Parlamento represente uma opção política contrária à dos votantes que apoiam o presidente. Sob tais circunstâncias, quem está mais bem legitimado, com base nos princípios democráticos, para falar em nome do povo: o presidente ou a maioria desse Congresso que se opõe à sua política? [...] Não há nenhum princípio democrático que resolva tal questão. Os mecanismos constitucionais aplicáveis nesse caso são em geral complexos, muitíssimo técnicos, legalistas e, portanto, de duvidosa legitimidade democrática (Linz, 1991, p.66).

O sistema presidencialista, segundo o autor, teria outra característica problemática: um forte elemento de soma zero. Em outras palavras, quem ganha o pleito presidencial “leva tudo” e os que perderam terão que esperar mais quatro ou cinco anos para concorrer novamente, já que o acesso ao Poder Executivo e seus recursos dependem diretamente da vitória na eleição presidencial. Consequentemente, “esse caráter de soma zero do jogo político torna a eleição presidencial mais tensa e polarizada, tanto para ganhadores quanto para perdedores” (Linz, 1991, p. 71).

Outro elemento do presidencialismo que dificultaria a consolidação democrática é o mandato fixo. Devido a essa rigidez, o sistema não permite reajustes ou modificações que, muitas vezes são exigidos por eventos econômicos, sociais ou políticos. Além disso, outra consequência dessa rigidez seria a sucessão presidencial em caso de morte ou incapacidade. Sobre esse assunto, o autor postula que “o presidencialismo leva à personalização do poder, mas a necessidade de uma sucessão entre as eleições pode colocar na presidência alguém que em circunstâncias normais não teria o apoio do eleitorado, nem dos líderes partidários e nem da elite política” (Linz, 1991, p.67).

Resumidamente, as dificuldades resultantes da implementação de um sistema presidencialista estariam intimamente ligadas a: 1) simultânea e distinta legitimidade democrática do presidente e do Congresso, o que poderia levar a conflitos entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que torna possível que forças partidárias e ideológicas diferentes

ocupem esses dois poderes e, se esse for o caso, o sistema presidencialista não contaria com mecanismos óbvios, ou mesmo adequados, para resolver esse conflito; 2) o efeito polarizante do pleito presidencial, que deriva do caráter de soma zero dessa disputa; 3) a rigidez do período fixo dos mandatos políticos, o que dificultaria as mudanças e reorganizações de governo exigidas, principalmente, em momentos de crise econômica, política e social. Por causa dessas características, o sistema parlamentarista é apontado por esses estudiosos como um sistema que representaria menor risco de instabilidade para a consolidação de instituições democráticas.

Seguindo uma linha de argumentação muito semelhante, Arturo Valenzuela (1991a, p. 69) aponta três vantagens da adoção do sistema parlamentarista na América Latina, a dizer: 1) “a geração de um governo parlamentar afrouxaria a enorme pressão existente num sistema presidencial, para estruturar coalizões amplas em torno de uma opção presidencial de valor zero, alternativa que estimula a polarização e pode enrijecer e mesmo radicalizar as opções”; 2) O sistema parlamentar contribuiria para moderar a política; segundo Valenzuela (1991a, p. 70), nos sistemas parlamentaristas os governos deveriam estruturar-se no parlamento, “privilegiando as opções de centro e de coalizões de partidos. Num sistema parlamentar, os incentivos para criar coalizões de maioria são altos, posto que a falta de consenso majoritário leva a um novo processo eleitoral, com risco para os partidos e os parlamentares de perder seus assentos”; além disso, o parlamentarismo, por causa de sua dinâmica de formação dos gabinetes, levaria a uma maior disciplina partidária e comprometimento dos parlamentares – principalmente os membros proeminentes que ocupassem ministérios e os membros da coalizão que apoia o Executivo – com a gestão governamental; 3) o parlamentarismo eliminaria o risco de paralisia governamental e o confronto entre Executivo e Legislativo, uma vez que isso é produto da falta de apoio parlamentar majoritário ao presidente, “ter-se-ia assim um governo mais eficiente e ágil para solucionar os problemas do país. A nação não teria que viver com a rigidez de um compromisso por um período presidencial de seis ou oito anos, que já não conta com maioria operacional” (Valenzuela, 1991a, p. 71).

Outro ponto a se destacar na análise desse autor é o impacto do contexto institucional no sistema de partidos, e vice-versa. Estudando o caso chileno, onde haveria partidos bem consolidados e com claras identidades – tanto na direita quanto no centro e na esquerda – Valenzuela (1991, p. 169) afirma que em meios altamente polarizados, “no qual uma direita e uma esquerda muito bem definidas dominam consideráveis porcentagens do eleitorado, o principal impulso do sistema político será centrífugo, o que significa que um sistema polarizado tende a caminhar em direção aos extremos”, não haveria um consenso de centro. Em outras palavras, um sistema polarizado não teria motivações centrípetas.

Mas o efeito desse sistema de partidos polarizados depende das motivações vindas da estrutura institucional, ou seja, os resultados dessa polarização diferem, por exemplo, no

caso chileno e no Italiano (o primeiro um sistema presidencialista e o segundo parlamentarista). A principal diferença seria o maior incentivo à formação de coalizões governamentais no caso italiano, já que o governo necessitaria de uma base sólida de apoio no parlamento para poder se manter. Como no Chile não havia a necessidade do apoio do Parlamento para a manutenção do governo, as coalizões, que eram formadas no período eleitoral, “começavam a desintegrar-se poucos meses após a tomada de posse do novo governo. Segundo Valenzuela (1991), com frequência, as mudanças nessas coalizões tinham origem em conflitos ideológicos. Mas também existiam considerações, da mesma importância, nitidamente políticas” (op. cit. p. 170). A principal delas seria a eleição seguinte. Uma vez que o presidente não podia ser reeleito, logo após a sua posse os dirigentes dos outros partidos da coalizão percebiam que “a melhor maneira de aumentar sua participação nas eleições municipais e parlamentares posteriores, seria desligar-se das dificuldades enfrentadas pelo governo” (Valenzuela, 1991, p. 170). Esse fato levaria o presidente a formar alianças temporárias com os partidos dispostos a apoiar o Executivo em troca de concessões, isto é, os cargos de confiança da presidência teriam que ser ocupados de acordo com essas novas alianças operacionais.

É possível resumir os argumentos apresentados por essa primeira geração de estudos sobre o sistema de governo da seguinte maneira: o sistema presidencialista traria problemas para a consolidação democrática, sendo os principais:

1) a tendência dos presidentes – em resposta ao irresistível mandato das urnas – a comportar-se como messias de poder ilimitado; 2) a provável existência de fortes conflitos entre o Executivo e o Legislativo, devida em parte as implicações do fenômeno que acabamos de mencionar e em parte ao debilitamento do Executivo a medida que os líderes políticos se preparam para as eleições seguintes; 3) a rigidez do calendário eleitoral, que não permite a destituição de um mau presidente ou, na maioria dos países latino-americanos, a reeleição imediata de outro satisfatório; e 4) o potencial de polarização política nas dramáticas eleições de ganhador único. (McClintock, 1998, p. 283).

A segunda geração parte de um questionamento sobre a condenação do sistema de governo presidencialista, “chamando a atenção para variações significativas, concernentes ao modo de relação Executivo-Legislativo, no interior da experiência institucional das recentes democracias latino-americanas” (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p.56). Esses trabalhos adicionam ao debate a questão dos impactos do sistema partidário sobre o possível conflito entre o chefe de governo e o corpo legislativo. O ponto principal é “a investigação dos efeitos combinados de sistema de governo, sistema partidário e regras eleitorais [...], a lei eleitoral seria o componente fundamental da explicação a respeito da maior ou menor tendência à governabilidade no presidencialismo latino-americano” (op. cit. p. 56-7). Exemplos desse tipo de análise são os trabalhos de Mainwaring (1993, 1997) e Mainwaring e Shugart (1997).

Para Mainwaring (1993, p. 21), a combinação do presidencialismo com um sistema partidário fragmentado dificultaria a manutenção das instituições democráticas. Sua análise centra-se no caso brasileiro, onde “a combinação de presidencialismo e um sistema multipartidário criou problemas para a estabilidade da democracia nos períodos (mais) democráticos da história do país – 1946-64 e de 1985 até o presente”. O próprio autor resume o desenvolvimento desse argumento da seguinte forma:

diversas características do sistema eleitoral contribuíram para a formação de um sistema multipartidário fragmentado em que o partido do presidente quase nunca tem maioria no Congresso. A situação do presidencialismo em minoria permanente leva facilmente a impasses entre o executivo e o legislativo, que resulta em imobilismo político. (Mainwaring, 1993, p. 22)

Somando-se essa característica à rigidez do calendário eleitoral do sistema presidencialista, onde não existiriam meios institucionais para lidar com essa situação de um presidente que não conta com sustentação estável no Congresso, teríamos dificuldades para manter uma estabilidade das instituições democráticas. Além disso, o caráter extremamente frouxo dos partidos políticos no Brasil representaria um agravante a esse problema, uma vez que “quando os presidentes são populares, políticos de todas as colocações e matizes os apoiam, mas quando perdem popularidade, frequentemente encontram dificuldade em encontrar apoio até mesmo em seus próprios partidos” (Mainwaring, 1993, p. 22).

Para enfrentar essa situação, os presidentes se valeriam principalmente de três práticas, a dizer: 1) tentariam passar por cima do Congresso, “de forma que seus programas mais importantes não fossem ameaçados pelo imobilismo e pela inércia do Congresso ou pelos objetivos clientelistas dos políticos” (Mainwaring, 1993, p. 22); 2) percebendo que a sua base de sustentação não é inteiramente confiável, os presidentes buscariam formar coalizões multipartidárias, mediante a distribuição de patronagem; e 3) buscariam apoio nas massas para superar os impasses gerados entre o Executivo e o Legislativo, nas palavras de Mainwaring (1993, p. 22) “vários presidentes – Vargas, Quadros e Goulart – tentaram mobilizar as massas como meio para compensar a falta de apoio institucional, mas agindo assim enfraqueceram ainda mais as instituições”.

Esse tipo de análise acaba por defender que os sistemas eleitoral e partidário produziram um Legislativo disperso com um processo decisório lento, negociações clientelistas, coalizões partidárias instáveis, o que criaria uma tensão permanente entre os poderes Executivo e Legislativo (Felisbino, 2005, p. 9)

A principal diferença entre esse tipo de análise e a feita pelo primeiro grupo está no que tange ao presidencialismo. Enquanto o primeiro grupo postula que o presidencialismo levaria à instabilidade e prejudicaria a consolidação democrática, esse segundo grupo mostra que não é o presidencialismo o problema, mas sim a combinação deste com um sistema

multipartidário e a representação proporcional. Essa combinação problemática seria agravada pelo caráter frouxo dos partidos políticos.

Sobre a questão da viabilidade da implementação do parlamentarismo no Brasil, Mainwaring afirma que

Saliar os problemas da democracia presidencialista multipartidária não significa dizer que sistemas parlamentaristas necessariamente funcionariam bem. No Brasil, devido à indisciplina dos partidos e à extrema fragmentação, um governo parlamentarista enfrentaria obstáculos desanimadores. O parlamentarismo provavelmente não funcionaria bem sem a implementação de mudanças que promovam uma maior disciplina partidária. Se permanecerem dúvidas acerca da viabilidade do sistema parlamentarista no Brasil, a combinação de presidencialismo, partidos frouxos e um sistema multipartidário fragmentado mostra-se cada vez mais impraticável (1993, p. 71).

Pode-se afirmar que as análises de Mainwaring (1993, 1997) apontam que a combinação do presidencialismo com um sistema multipartidário produz instabilidade e pouca governabilidade, uma vez que o presidente, na maioria das vezes, seria eleito com uma minoria no Congresso. Para poder governar, ele teria que recorrer à construção de coalizões, e muitas vezes essa construção seria baseada na distribuição da patronagem; mas a disposição do presidente para partilhar o poder tende a ser pequena, “uma vez que, investido de um mandato popular independente, ele se considera portador da vontade, se não da totalidade, pelo menos da maioria da nação” (Anastasia, Melo e Santos 2004, p. 7). Além disso,

Os partidos com representação no Congresso, por sua vez, podem preferir não cooperar, apostando no fracasso do governo, ou, quando cooperam, o fazem de forma inconsistente, não assumindo a condição de partido de governo, ou atuando de forma indisciplinada. A coalizão assim formada mostra-se precária, contribuindo para a paralisia do governo e a fragilidade da autoridade presidencial. Como o presidencialismo é um sistema “rígido”, a crise tende a adquirir uma conotação institucional, podendo ocasionar o colapso da democracia.

Essa tese de inevitável instabilidade institucional provocada pela combinação entre presidencialismo e multipartidarismo foi refutada por autores da terceira geração de trabalhos sobre os sistemas de governo na América Latina. Esses autores procuram mostrar como outros mecanismos institucionais, além do sistema de governo e do sistema partidário e eleitoral, influenciam no resultado dos processos políticos. Uma grande contribuição dessas pesquisas foi mostrar como a concentração de poderes legislativos nas mãos do executivo e os mecanismos internos do funcionamento do Legislativo podem alterar o prognóstico negativo das análises antes apresentadas. Em outras palavras, as análises dessa terceira geração mostram que a combinação de presidencialismo com multipartidarismo e representação proporcional não geram, inevitavelmente, paralisia decisória e instabilidade das instituições; há diversos outros fatores e mecanismos institucionais que trariam maior estabilidade a esse arranjo institucional.

Essa terceira geração surge “a partir das investigações mais sistemáticas sobre um tipo de governo muito comum na América latina: o presidencialismo de coalizão” (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 57). Os trabalhos dessa geração buscam compreender a lógica de operação de sistemas políticos que combinam a separação de poderes com o multipartidarismo. Seu foco incide sobre a formação dos gabinetes presidenciais, “a partir da suposição de acordo com a qual o grau de cooperação ou conflito entre o Executivo e o Legislativo deve ser buscado por meio das decisões do presidente quanto à composição de seu ministério” (op. cit.). Os trabalhos sobre o presidencialismo de coalizão postulam que

a formação e duração de coalizões legislativas em favor do governo seriam função de acordos estabelecidos entre o chefe do Executivo e os partidos com assento no parlamento, acordos que envolvem a distribuição de postos ministeriais a pessoas indicadas pelos partidos e apoio destes à agenda proposta pelo governo ao Congresso (op. cit.).

O termo presidencialismo de coalizão é utilizado por Abranches (1988) para caracterizar a especificidade do modelo de presidencialismo no Brasil, ou seja, presidencialismo de coalizão estaria ligado à tradição republicana brasileira, a dizer: presidencialismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional. Posteriormente, os trabalhos relacionados ao presidencialismo de coalizão estendem suas análises a outros países latino-americanos, focando na relação que se estabelece entre o presidente e os membros, ou partidos, que compõem o parlamento.

Esse modelo institucional pode ser caracterizado como um modelo onde “o presidente constrói base de apoio concedendo postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Congresso, e estes, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no legislativo” (Santos, 2006, p. 225). No presidencialismo de coalizão, o presidente busca formar, em maior ou menor grau, seu ministério a partir da composição partidária presente no Legislativo. Segundo Santos (2002, p. 237), a combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado “leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso”. Para a análise da lógica e do funcionamento do presidencialismo de coalizão em determinado contexto, alguns fatores são essenciais, a dizer: os poderes de agenda do presidente e do legislativo, o comportamento partidário dentro do congresso, a concentração ou dispersão de recursos no interior do legislativo e a composição partidária do Parlamento. Assim, as análises realizadas a partir desse modelo apontam que a “legislação eleitoral e forma de governo não exaurem o conjunto de decisões institucionais. Os poderes legislativos do presidente e a organização do processo decisório são variáveis-chaves para a definição do *modus operandi* de um sistema político (Limongi, 2010, p. 168).

Os estudos legislativos realizados no Brasil a partir da década de 1990 acabam por apontar que 1) presidencialismo e parlamentarismo não são sistemas diametralmente opostos, 2) não basta conhecer as regras eleitorais para “inferir o comportamento dos políticos: para definir a estrutura de incentivos que orientam tal comportamento, é necessário que se leve em conta a organização do processo decisório” (Limongi, 2010, p. 169), 3) a organização do trabalho legislativo e os recursos controlados pelos líderes partidários são elementos chaves para se compreender o comportamento dos parlamentares em plenário, 4) a disciplina da coalizão partidária está intimamente relacionada com o sucesso legislativo do governo, 5) as relações entre os poderes executivo e legislativo deixam de ser vistas como “expressão de um conflito institucional latente” e passam a ser concebidas como “manifestação de envolvimento na coordenação da maioria”, em outras palavras

se o presidente é o principal legislador, não se segue que este subjogue o Congresso. A maioria deve se mostrar capaz de coordenar as ações dos dois ramos do poder e, sendo assim, à maioria legislativa pode interessar delegar a iniciativa legal ao presidente. Dado o quadro institucional vigente, essa é a melhor estratégia para a maioria. Em lugar de usurpação, teríamos um tipo de delegação. (Limongi, 2010, p. 171)

Para finalizar, “o estudo do presidencialismo de coalizão evidenciou a fragilidade das teorias que renunciavam um futuro político e institucional instável nos países latino-americanos” (Figueiredo, Canello e Vieira, 2012, p.2). Entretanto, como mostram Figueiredo, Canello e Vieira (2012), a existência de governos minoritários na América Latina ainda tem considerável incidência, mesmo que a formação de coalizões majoritárias de governo no presidencialismo desse subcontinente seja inegável. Em seu estudo, os autores (op. cit. p. 8-9) apontam que a grande maioria dos gabinetes formados em quatorze países da região¹ entre os anos de 1979 e 2011 foram governos de coalizão: 74,8% das 131 coalizões governativas formadas em 77 mandatos presidenciais foram formadas por mais de um partido. Mais de 35% dos governos formados na América Latina nesse período correspondem a coalizões supermajoritárias – quando a coalizão ocupa mais de 55% das cadeiras no legislativo. Entretanto, o segundo maior tipo de gabinete formado nesses países é o de coalizão minoritária (29,7%). Assim, pode-se ver que, apesar de a grande maioria dos governos da América Latina ser formada por governos de coalizão, não necessariamente se formam governos majoritários.

O Brasil e o México possuem semelhanças na forma com que estruturam suas instituições: ambos os países são presidencialistas, multipartidários, federativos e bicamerais. Entretanto, a forma como esses elementos que compõem o regime institucional brasileiro e mexicano se apresentam diferem. Grosso modo, o presidencialismo brasileiro apresenta uma ampla gama de poderes constitucionais disponíveis ao Executivo, já no caso mexicano o

¹ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

presidente não goza dos mesmos poderes, dependendo fortemente dos poderes partidários que o chefe do Executivo possui. Apesar de ambos os países serem multipartidários, o número de partidos que conseguem eleger membros para as casas legislativas difere em cada caso: enquanto que no Brasil pós 1988 o número de partidos que conseguem representação no Congresso Nacional é sempre superior a 10, ultrapassando 20 nos anos 2000, no México esse número varia entre 3 e 8. Também no que tange ao federalismo, também há diferenças entre os dois casos: a partir de 1997 o México apresenta uma lenta e gradual descentralização territorial, enquanto que o Brasil apresenta, desde da segunda metade da década de 1990, uma tendência de recentralização. Já sobre o bicameralismo adotado em ambos os países, eles podem ser considerados fortes, isto é, conjugam simetria e incongruência. Resumidamente, a dimensão de simetria se refere aos poderes que ambas as casas possuem no processo decisório de seus países. Nesse caso, são considerados simétricos sistemas bicamerais onde tanto a câmara baixa quanto a alta possuem iguais ou semelhantes poderes de iniciativa, veto controle e etc. Já incongruência se refere forma de seleção dos membros de cada casa – tipo de eleição, renovação, distrito eleitoral, existência ou não de membros não eleitos, e outros elementos ligados ao sistema eleitoral. Em suma, apesar de apresentarem traços macroinstitucionais semelhantes, há diferenças na forma como esses regimes institucionais funcionam. O quadro a seguir apresenta sinteticamente as diferenças nos arranjos institucionais do Brasil e México.

Quadro 1: Síntese dos elementos que compõem o Regime Institucional: Brasil e México

		Brasil	México
Bicameralismo Intraparlamentar	Simetria	22	22
	Incongruência	16	11
Sobrerrepresentação distrital		26,09	14,42
Descentralização Fiscal		Média-alta	Baixa
Federalismo	Descentralização Política	Baixa	Alta
Média da diferença no Número de Partidos		7,2	1
Composição Partidária	Média da Diferença no Número Efetivo de partidos	2,3	0,3
	Principais Bancadas	Diferentes	Alta semelhança
Índice de Potência Institucional Legislativa		0,50	0,31
Média da participação do Executivo na Produção Legislativa		75,7	14,8

Presidencialismo	Média da Taxa de Sucesso do Executivo	73,5	76,6
	Caráter da organização do Senado	Caráter partidário	Forte caráter partidário
Organização das casas legislativas	Caráter da organização da Câmara dos deputados	Forte Caráter partidário	Forte caráter partidário
	Média anual de projetos Iniciados	409,6	672,5
Participação do Senado na Produção legislativa	Média anual de projetos aprovados	19,3	57,8
	Taxa de Sucesso	4,7	22,2
	Média de Projetos aprovados por membro ao ano	0,24	0,45
	Participação na produção do Legislativo	32,8	31,1
	Participação no total da produção legislativa	19,9**	28,5

Fonte: Rubiatti (2014)

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

** Apenas contando PLs, PLPs e PECs.

Os Senados e as iniciativas presidenciais no Brasil e México

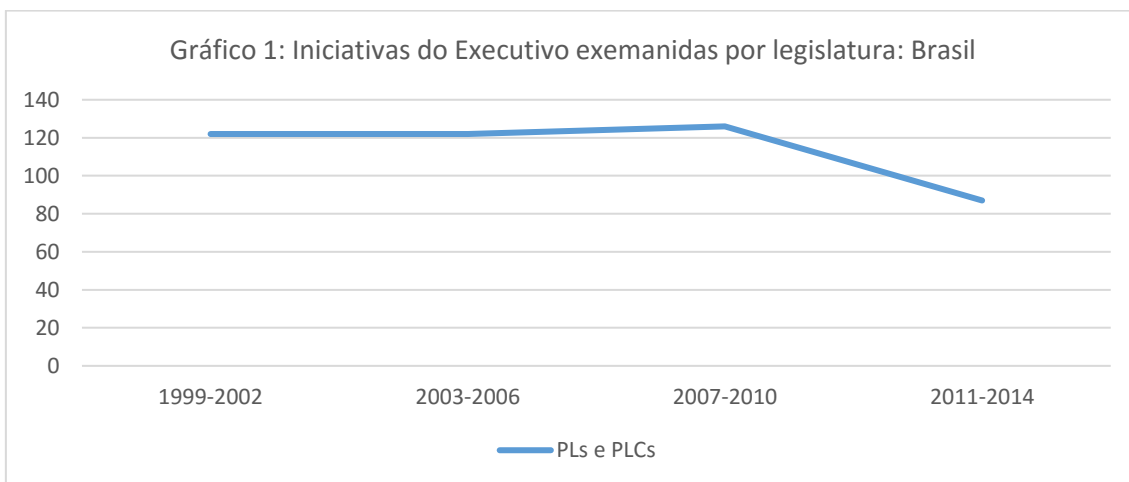
Nessa sessão serão apresentados os dados referentes a produção legislativa do Executivo do Brasil e México em suas respectivas câmaras altas, destacando o destino desses projetos e a capacidade de retenção dos Senados sobre as iniciativas do Executivo.

Um primeiro ponto a se destacar da produção legislativa do Executivo nos Senados é que, devido as regras Constitucionais e Regimentais, as iniciativas do Executivo brasileiro devem iniciar seu trâmite legislativo pela câmara dos deputados, ficando o senado como câmara revisora. O mesmo não ocorre no México, onde o Executivo pode iniciar seus projetos em ambas as casas. Desta forma, espera-se que a produção do Executivo do Brasil tenha maior êxito, uma vez que os projetos presentes no senado já passaram por uma “filtragem” na câmara dos deputados.

No caso mexicano, cabe destacar que o Executivo inicia a maior parte de seus projetos pela câmara baixa. Entretanto, a diferença entre as câmaras nesse quesito diminui com o início dos governos divididos²: nas duas legislaturas antes de 1997, o Executivo iniciava entre

² No caso mexicano, após quase 70 anos de vigência de um sistema de partido hegemônico, onde o PRI controlava quase a totalidade dos cargos eletivos do México, ocorre o fenômeno de governos divididos, situação em que o

21 e 24% de seus projetos pelo Senado, já entre 2006-2009 42,9% dos projetos do Executivo começavam a tramitar pela câmara alta (Nacif, 2006; Rubiatti, 2014). Por permitir esse início pela câmara alta, se espera que o Senado mexicano utilize mais frequentemente sua capacidade de retenção dos projetos do Executivo. Entretanto, essa utilização não depende apenas desse traço institucional (ser câmara de origem) também estando relacionada com a capacidade legislativa do próprio Executivo e seu apoio partidário na Câmara Alta.

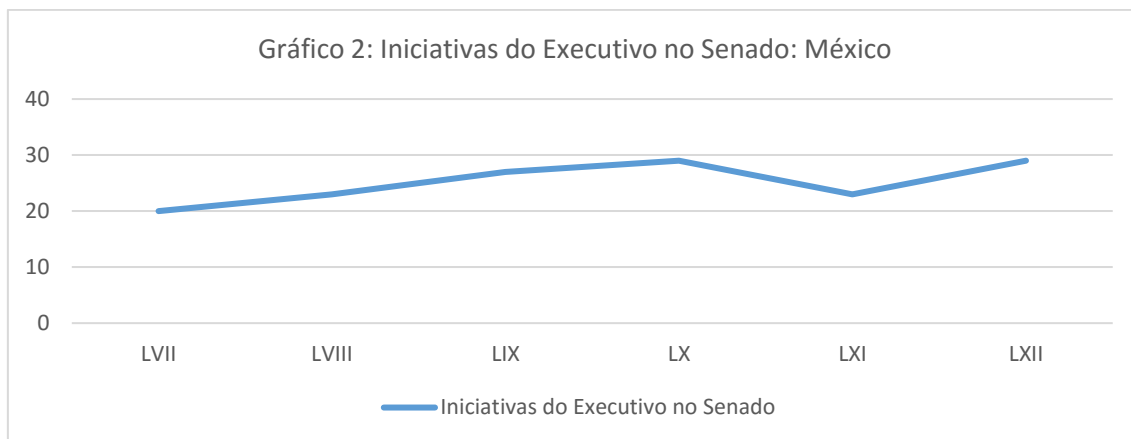


Fonte: Relatórios Anuais da Presidência do Senado

No caso Brasileiro, entre 1999 e 2014, 469 projetos³ iniciaram seu trâmite em revisão no Senado. Ao dividir esses projetos por período legislativo nota-se que há uma estabilidade: entre 1999-2002 (segundo mandato de FHC) e 2003-2006 (primeiro mandato de Lula) o número de projetos do Executivo que iniciaram sua tramitação foi de 122. No segundo mandato de Lula (2007-2010) há um pequeno crescimento (126). Entretanto, no primeiro mandato de Dilma esse número cai para 87. Com os dados aqui apresentados, não é possível afirmar o motivo dessa queda: se um menor volume de iniciativas foram feitas pelo Executivo ou se os projetos do governo encontraram maior resistência na câmara dos deputados. Todavia, é possível notar que o Executivo brasileiro consegue em todo período aprovar uma quantidade quase estável de projetos na câmara baixa, permitindo que o Senado execute sua função de câmara revisora.

partido do presidente não controla a maioria absoluta – e nem mesmo é o maior partido – das casas legislativas. A queda da hegemonia do PRI pode ser fortemente sentida em dois momentos: 1) em 1997 quando se dá a eleição intermediária para a câmara dos deputados e o partido do governo não consegue eleger a maioria absoluta dos membros; 2) em 2000, quando o PRI perde a eleição presidencial para o PAN – fato que se repete nas eleições seguintes. Nas últimas eleições presidenciais do México, o PRI, em aliança com o PVEM, volta a ocupar a presidência, entretanto, não possui a maioria absoluta dos membros das casas legislativas, mantendo o caráter de governo dividido.

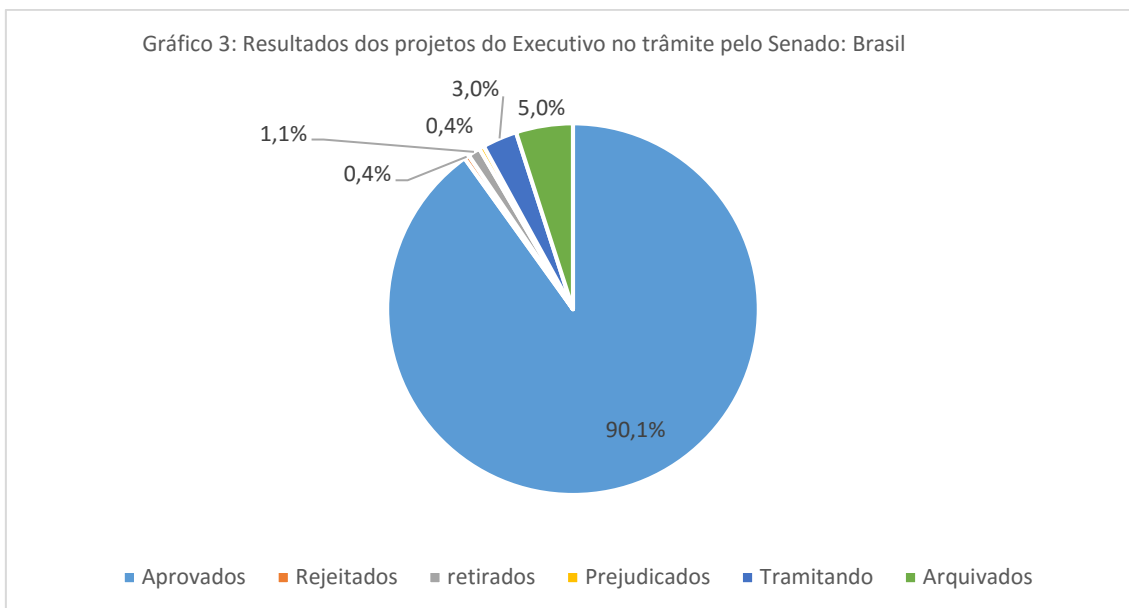
³ Foram computados os Projetos de Lei Ordinária e Complementar. Estão excluídas da análise tanto as Medidas Provisórias quanto os Projetos de lei orçamentárias, uma vez que esses projetos têm trâmite bicameral distinto.



Fonte: Sistema de Información Legislativa

No caso do México, foram iniciados 151 projetos do Executivo no Senado. Como se pode notar, há maior variação na quantidade de projetos por legislatura: A LVII legislatura apresenta o menor número (20). Cabe notar que essa é a legislatura em que o PRI não forma a maioria absoluta na câmara dos deputados, mas mantém esse caráter no Senado. Na Legislatura seguinte (2000-2003) coincide com a primeira vez em que o PAN chega a presidência do México. Nesse período e no seguinte Vicente Fox (2000-2006) incrementa o número de projetos iniciados no Senado: chegando a 27 projetos. Após o mandato de Fox, o PAN consegue fazer seu sucessor Felipe Calderón (2006-2012), entretanto esse presidente não conseguiu manter o crescimento de propostas do Executivo no Senado. Na primeira metade de seu mandato, consegue um pequeno acréscimo no seu número de projetos (chegando a 29). Todavia, na metade final esse número retrocede para 23. Nas eleições presidenciais seguintes o PRI volta a eleger o presidente (Enrique Peña Nieto), que retorna a trajetória de crescimento das propostas do Executivo no Senado, atingindo a marca de 29 projetos novamente.

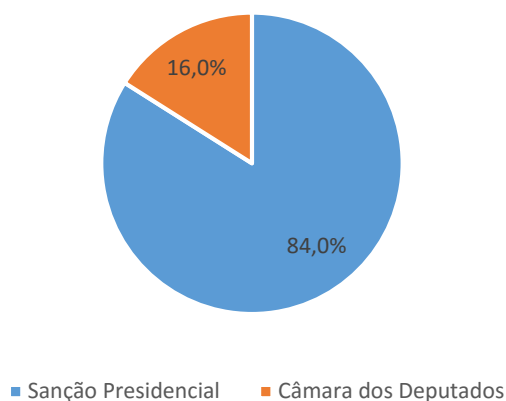
Desses números de projetos cabe notar que as iniciativas do Executivo brasileiro são em maior volume e isso não está relacionado com o fato de o Executivo mexicano poder iniciar seus projetos por ambas as câmaras. De fato, o Executivo no México tem menor capacidade de iniciativa legislativa e menores poderes institucionais para interferir no processo legislativo.



Fonte: Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Um segundo elemento a ser tratado é o resultado dos projetos do Executivo analisados nos Senados. Nesse caso, o gráfico 3 mostra que a grande maioria dos projetos do Executivo são aprovados no Senado: 90,1%. Ou seja, apenas 9,9% dos projetos do Executivo são retidos na câmara alta. Cabe destacar que aqui são considerados retidos os projetos que não continuaram seu trâmite, isto é, os que foram efetivamente rejeitados pelo Senado, os retirados pelo próprio Executivo os prejudicados os arquivados por força do regimento e os que ainda se encontram em tramitação na câmara alta. Assim, dos projetos retidos, apenas 0,4% foram efetivamente rejeitados (ou dois projetos), sendo que um foi rejeitado no primeiro mandato de Dilma (2011-2014) e outro no primeiro mandato de Lula (2003-2006). Cabe destacar que esse último foi rejeitado no período do governo Lula, mas era um projeto que tramitava de legislaturas anteriores, ou seja, não foi formulado pelo governo então vigente, o que pode indicar que esse governo não tinha interesse em ver o projeto aprovado. Todavia, o mesmo não se dá com o projeto do governo Dilma: esse projeto iniciou seu trâmite no Senado na mesma legislatura em que foi rejeitado. Outro ponto sobre os projetos retidos é que a maior parte deles foi arquivado por força do regimento. Segundo o Regimento do Senado, os projetos em revisão que passam mais de dois períodos legislativos sem ter um resultado são automaticamente enviados para arquivo. Isso reforça o valor da questão temporal no trâmite de revisão, que será tratado mais adiante.

Gráfico 4: Aprovações: Enviados a sanção presidencial e retornados para a Câmara dos Deputados: Brasil

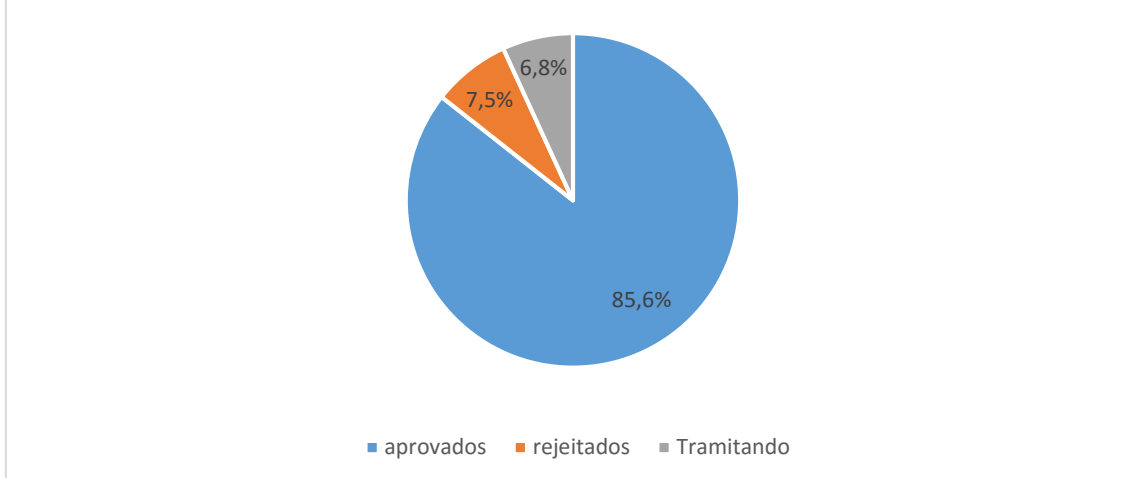


Fonte: Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Cabe destacar também que no gráfico 3, foram considerados como aprovados os projetos que não sofreram modificações pelo Senado e, desta forma, seguiram para a sanção presidencial, como também os projetos emendados u modificados que retornaram para a câmara dos deputados, que terá a poder de decisão final no legislativo sobre esses projetos. O sistema de resolução de conflitos adotado no Brasil pode ser considerado simétrico, uma vez que ambas as casas podem iniciar e vetar os projetos de lei, além da passagem de todos os projetos ser obrigatória em ambas as câmaras. Todavia, se dá um “privilégio da câmara de origem” quando os projetos são emendados (Backes, 2008), isto é, ao sofrer emendas pela câmara revisora, o projeto retorna para a câmara de origem que terá a palavra final sobre ele: se o aprova com as alterações da câmara revisora ou se mantém seu texto original. No caso dos projetos oriundos do próprio legislativo, esse privilégio da câmara de origem tem caráter aleatório, ou seja, ambas as casas podem ser câmara de origem e exercer essa prerrogativa. Entretanto, como os projetos do Executivo são iniciados exclusivamente pela Câmara dos Deputados, essa casa sempre poderá exercer esse “privilégio”.

Ao observar o gráfico 4, pode-se notar que grande parte dos projetos aprovados são enviados diretamente para sanção presidencial, ou seja, não sofrem alterações. Apenas 67 projetos (ou 16% dos projetos aprovados) foram emendados e retornaram para a câmara dos deputados.

Gráfico 5: Resultados dos projetos do Executivo no Senado: México



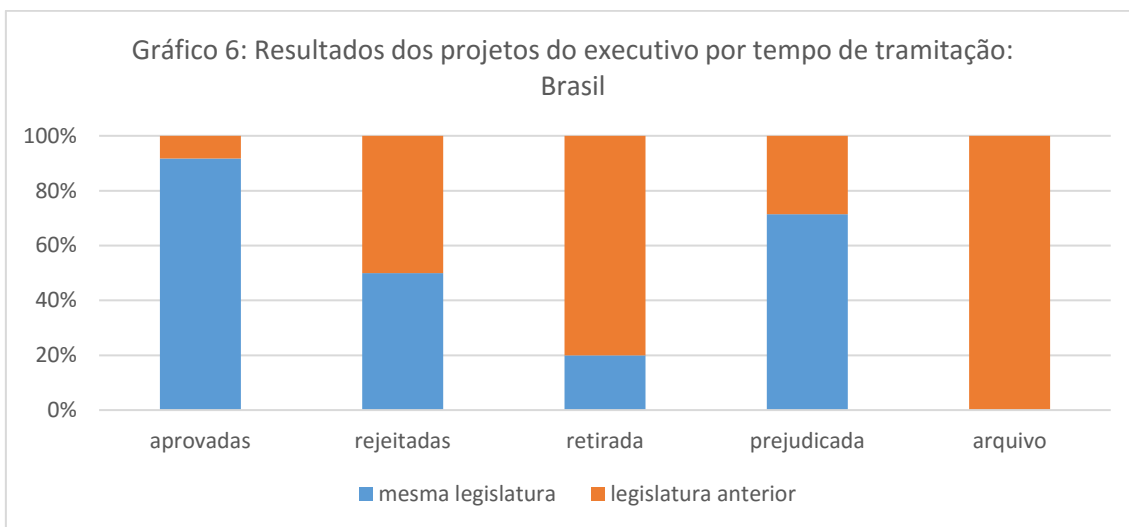
Fonte: Sistema de Información Legislativa

Ao observar os resultados dos projetos do Executivo no Senado Mexicano, nota-se uma predominância das aprovações, assim como no caso brasileiro. Assim, ambas as câmaras altas mostram que não são obstáculos intransponíveis para a agenda do Executivo de seus países. Todavia, também é possível notar que há uma maior rejeição de projetos do Executivo no México do que no Brasil: enquanto apenas 0,4% dos projetos do Executivo foram rejeitados no Brasil, no México essa cifra chega a 7,5%. Somado a isso, o número de projetos que ainda não haviam chegado a uma resolução no México também é maior: 6,8% contra 3,0% no Brasil. Desta forma, pode-se dizer que a agenda do Executivo enfrenta uma maior resistência no Senado mexicano do que no brasileiro. Entretanto, essa diferença não é de grande impacto: 85,6% dos projetos do Executivo são aprovados no caso mexicano e 90,1% no caso brasileiro. Assim, em ambos os casos, a grande maioria dos projetos do Executivo tem resultado positivo nas câmaras altas dos dois países. Cabe aqui destacar que essa diferença na retenção de projetos no México pode estar ligada ao fato de os projetos do Executivo em questão não passaram pela filtragem da câmara dos deputados, tornando assim o senado a primeira casa do processo decisório desses projetos. Já no caso do Brasil, a câmara dos deputados já realizou essa primeira filtragem.

Outro fator relevante para a essa análise é o tempo que os projetos levam para chegarem a um resultado nas câmaras altas. Em outras palavras, um projeto que fique mais de uma legislatura tramitando tem maiores ou menores chances de ser aprovado, ou rejeitado e etc?

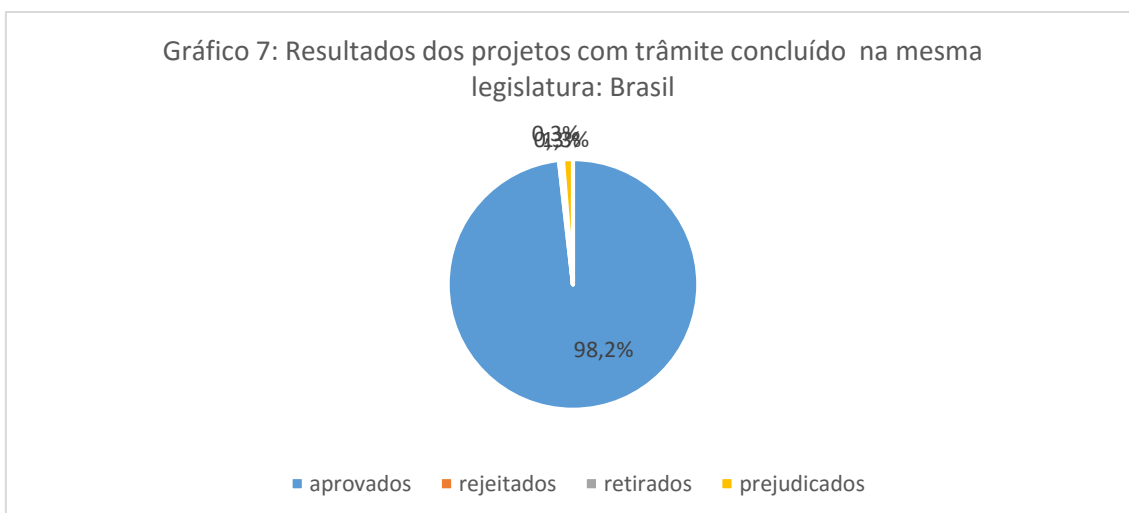
O gráfico 6 mostra essa divisão para o caso brasileiro. Como se pode notar, mais de 90% dos projetos aprovados tiveram seu resultado na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite no Senado. Os projetos rejeitados se dividem igualmente. Cabe lembrar que apenas dois projetos foram rejeitados no Brasil: um na mesma legislatura e outro em

legislatura posterior. Os projetos retirados são, em sua maioria de legislação anterior. Já os prejudicados são majoritariamente da mesma legislatura. Obviamente, os projetos arquivados por força do regimento são todos de legislaturas anteriores. Desta forma, é possível afirmar que com o passar do tempo – mudança de legislatura – a probabilidade de um projeto ser aprovado diminui. Isso se deve ao fato de que a principal estratégia de retenção dos projetos do Executivo no Senado é o arquivamento por força do regimento, ou seja, não é a rejeição que é usada com mais frequência, mas sim uma não-decisão: deixar o projeto tramitar até que ele seja arquivado.



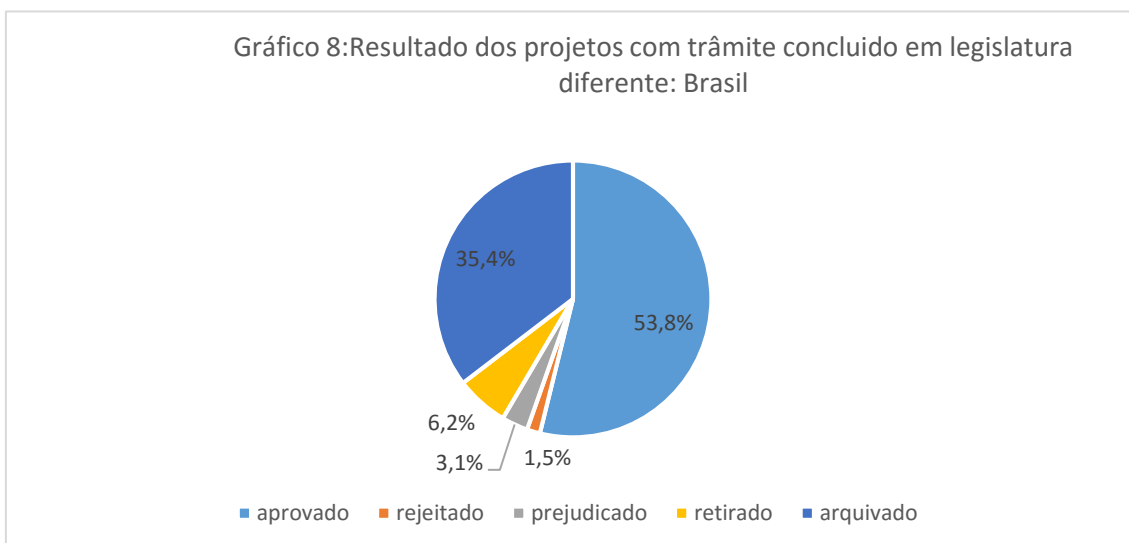
Fonte: Relatórios Anuais da Presidência do Senado

O gráfico 7 complementa as informações do anterior. Nele se pode notar que quase a totalidade dos projetos que tiveram seu trâmite concluído na mesma legislatura em que iniciaram a revisão no Senado foram aprovados: 98,2%. Desta forma, reforça-se a imagem de que os resultados positivos são mais frequentes quando o trâmite se conclui na mesma legislatura em que se iniciou.



Fonte: Relatórios Anuais da Presidência do Senado

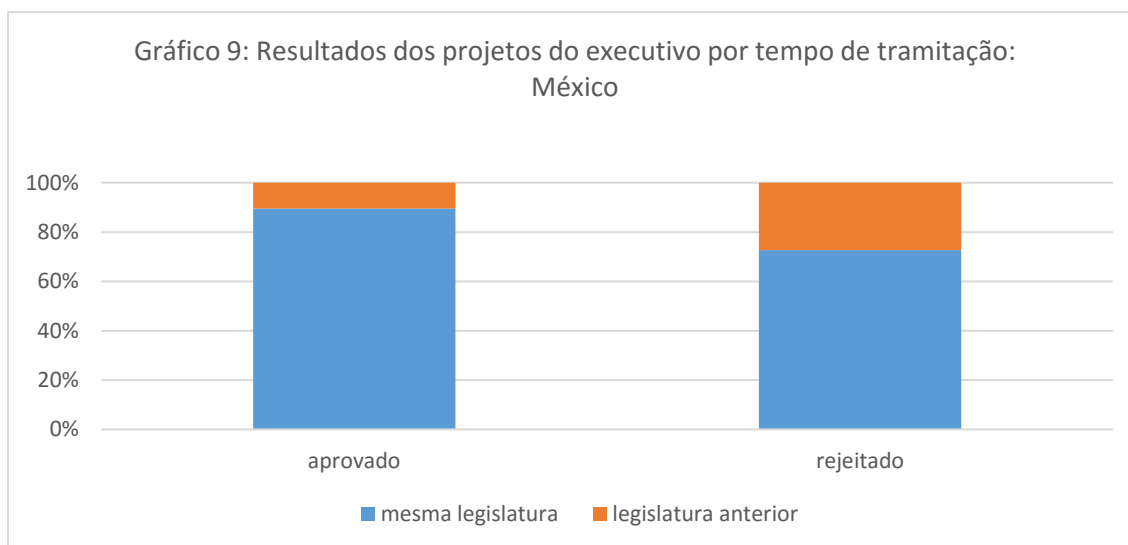
Gráfico 8: Resultado dos projetos com trâmite concluído em legislatura diferente: Brasil



Fonte: Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Apesar de a maioria dos projetos que passaram de uma legislatura para outra também ter resultado positivo, não há uma preponderância: 53,8% são aprovados, o que deixa 46,2% dos projetos retidos. Isso reforça a imagem antes apresentada: a passagem de uma legislatura para outra diminui a probabilidade de um projeto obter um resultado positivo.

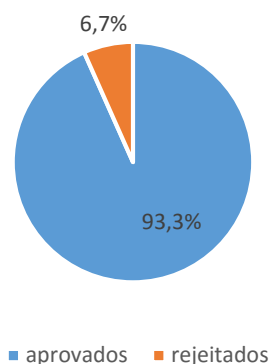
Gráfico 9: Resultados dos projetos do executivo por tempo de tramitação: México



Fonte: Sistema de Información Legislativa

A situação no México difere da Brasileira. Tanto as aprovações quanto as rejeições se dão majoritariamente na mesma legislatura em que iniciaram. Apenas 10% das aprovações são feitas em legislatura posterior a esse início. Todavia, quase 30% das rejeições apresentam a mesma condição. Ao observarmos a partir da legislatura e não dos resultados, podemos notar que 93,3% dos projetos que chegaram a um resultado na mesma legislatura em que foram iniciados são aprovados, apenas 6,7% são rejeitados.

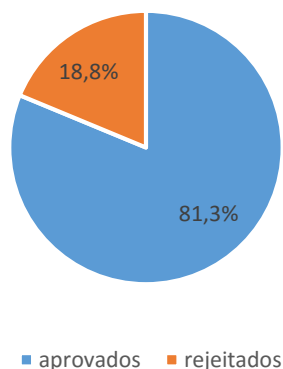
Gráfico 10: Resultados dos projetos com trâmite concluído na mesma legislatura: México



Fonte: Sistema de Información Legislativa

Já quando se trata de projetos que passaram mais de uma legislatura, nota-se que a predominância de projetos aprovados se mantém, porém aumenta a participação de projetos reprovados: de 6,7% para 18,8%. Desta forma pode-se notar uma maior rejeição quando os projetos passam de uma legislatura para outra. Todavia, essa situação é mais atenuada que no caso Brasileiro.

Gráfico 11: Resultado dos projetos com trâmite concluído em legislaturas diferentes: México



Fonte: Sistema de Información Legislativa

Considerações finais

Os Regimes Institucionais do Brasil e México apresentam semelhanças em suas macroinstituições. Entretanto, isso não significa dizer que esses regimes apresentam a mesma configuração. Diferenças na configuração das partes que compõem esse regime se fazem presentes e afetam o próprio processo político desses países. Dessa forma, o Presidencialismo está presente em ambos os países, mas no caso Brasileiro os Executivos gozam de fortes prerrogativas legislativas que lhes permite influenciar o processo decisório

de forma robusta. Já o caso mexicano, os presidentes gozam de poucas prerrogativas institucionais, dependendo fortemente de sua força partidária para atuar no processo legislativo.

Da mesma forma, ambos os bicameralismos são fortes. Mas, as câmaras altas apresentam diferentes desempenhos. Nesse trabalho buscou-se avaliar a atuação dos Senados frente as propostas do Executivo. A partir dos dados apresentados foi possível notar que 1) esses senados não representam obstáculos intransponíveis para a aplicação da agenda do Executivo, 2) apesar de aprovarem a maior parte da agenda do Executivo, esses senados ainda exercem sua capacidade de retenção, 3) a passagem de uma legislatura para outra diminui a probabilidade de um projeto obter resultado positivo, sendo que essa situação está mais clara no Brasil do que no México.

Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional Brasileiro. DADOS vol.31 nº 1, 1988

ALGAZI, L. B. El Impacto del Nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de La Unión. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, n.181, 2001

ALGAZI, L. B. La (re)institucionalización de poder legislativo en Mexico. Revista Mexicana de Sociología, v. 63, n. 3, 2001a

ALGAZI, L. B. ¿Quién Legisla en Mexico? Descentralización y proceso legislativo. Revista Mexicana de Sociología, v. 74, n.4, 2012

ANASTASIA, F., MELO, C. R. e SANTOS, F. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004

ARAÚJO, P. M. O Bicameralismo no Brasil: As bases Institucionais e políticas do Desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004). Tese (Doutorado) defendida FAFICH, UFMG, 2009

BACKES, A. L. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, L. *O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

CASAR, M. A. Los gobiernos sin mayoría em México: 1997-2006. Política y Gobierno, v. XV, n.2, 2008

FIGEURIEDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo multipartidário. In: SOARES, G. e RENNÓ, L. *Reforma Política: lições da história recente*, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006

FIGUEIREDO, A. CANELLO, J e VIEIRA, M. Governos minoritários no presidencialismo latino americano: determinantes institucionais e políticos. Trabalho apresentado no 8º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado, 2012

LAMOUNIER, Bolívar. Brasil: Rumo ao Parlamentarismo? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção Parlamentarista*. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991

LEMOS, L. *O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

LINZ, Juan. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção Parlamentarista*. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991

LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (comps.) *Las crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Editorial, 1998

MAINWARING, Scott. *Democracia Presidencialista: O caso do Brasil*. Lua Nova nº28/29, 1993

MAINWARING, S. Multipartidism, robust federalism and presidencialism in Brazil. In: MAINWARING S. e SHUGART, M. *Presidencialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997

McCLINTOCK, C. Presidentes, mesías y crisis constitucionales em Perú. In: LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (comps.) *Las crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Editorial, 1998

MONTERO, M. G. *Intuiciones y actividad legislative en América Latina*. Documentos CIDOB n.23, Barcelona: Fundación CIDOB, 2008

NACIF, B. El Congreso propone y el president dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Mexico. Documentos de trabajo del CIDE, n. 145, 2002

NACIF, B. Understanding party discipline in the Mexican chamber of deputies: the centralized party model. In: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002a

NACIF, B. Que hay de malo em la parálisis? Democracia y gobierno dividido en Mexico. Documentos de Trabajo del Cide, n. 183, 2006

NACIF, B. The fall of the dominant presidency: Lawmaking under divided government in Mexico, Documentos de trabajo del CIDE, n. 185, 2006a

NACIF, B. El congreso mexicano en transición: cambios y continuidades, Documentos de trabajo del CIDE, n101, 2006b

RENNÓ, L. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão: Processos Institucionalmente Conscritos ou Individualmente dirigidos? In: ANASTASIA, F. e AVRITZER, L. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

RUBIATTI, B. C. *Sistemas Bicamerais na América Latina*. Tese (doutorado), Unicamp, Campinas, 2014

VALENZUELA, A. Partidos Políticos e Crise Presidencial no Chile: Proposta para um governo Parlamentarista. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção Parlamentarista*. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991