

Presidentes e Parlamentos: quem Controla a Atividade Legislativa na América Latina?

Manoel Leonardo Santos

GARCÍA MONTERO, Mercedes (2009) *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS. Madrid, 2009.

Em que pese os relevantes esforços recentemente realizados, muito ainda há por saber sobre Executivo e Legislativo nos presidencialismos da América Latina. Tudo leva a crer que a variação é grande entre países e que, em diferentes contextos e momentos, variáveis políticas e institucionais interagem formando um mosaico diversificado e desafiador. A própria instabilidade política e econômica da região, marcada por crises cíclicas, já seria razão suficiente para pensar assim e, consequentemente, desconfiar de qualquer análise com características generalistas. Mais ainda, daquelas com pretensões generalizadoras.

Somada a essa característica idiossincrática da região, temos agora mais uma razão para acreditar nas limitações das explicações correntes. Trata-se do livro de Garcia Montero, que reforça ainda mais essa desconfiança. Com um trabalho de escrutínio teórico e empírico criterioso, sua análise serve como um alerta para os não raros atropelos das diferenças. O alerta é relativamente simples: só os rigores metodológico e comparativo podem evitar que repitamos insistentemente o erro de tentar ajustar a realidade à teoria. Tal como fazia Procusto com suas vítimas em seu leito.

Juntando importantíssimas peças desse quebra-cabeça que se impõe cada vez mais à análise política da região, a autora examina criteriosamente a atividade legislativa em 15 países latino-americanos com o objetivo de medir a influência dos presidentes e dos parlamentos nesses países.

O livro aborda o fenômeno de maneira canônica, unindo a análise teórica à verificação empírica. Assim, conjugando teoria e método: (i) elucida a atividade legislativa que define o papel de ambos os poderes; (ii) fornece um *ranking* dos países de acordo com a real influência do Congresso e dos presidentes sobre a produção legislativa e (iii) contrasta um modelo explicativo que contém dois

fatores, os institucionais e os partidários. Esses são, conforme demonstra a autora, em diferentes graus, os fatores explicativos determinantes da produção legislativa na América Latina.

Um novo índice para medir a força das instituições

Para mensurar o peso do desenho institucional sobre a produção legislativa, a autora desenvolveu uma nova medida que denominou o Índice de Poder Institucional Legislativo (IPIL). Construído a partir da análise minuciosa do processo legislativo comparado entre os países estudados, o índice é, seguramente, o mais completo até agora já desenvolvido¹. O IPIL é composto por regras constitucionais e regimentais que moldam o processo legislativo e que oferecem diferentes incentivos e constrangimentos aos atores políticos no curso de todo o processo decisório.

O IPIL mede o poder institucional a favor do Poder Executivo, ou seja, quanto mais altos os indicadores, mais o desenho institucional favorece o Executivo no processo decisório. Está dividido em cinco dimensões que respeitam as fases do processo legislativo: *a etapa de iniciativa, a etapa constitutiva, o bicameralismo (simetria), a etapa de eficácia e os procedimentos extraordinários*. Cada uma dessas etapas é aferida pelos procedimentos relacionados na figura 1.

Tomado de forma agregada, o conjunto dessas dimensões de regras constitucionais e de regimentos parlamentares (que moldam decisivamente o processo decisório), apresenta-se como uma variável explicativa bastante esclarecedora sobre os *outputs* legislativos. Conforme os resultados apresentados pela autora, as instituições importam e a base empírica sob a qual ela sustenta essa afirmação é bastante sólida.

Por outro lado, se tomados de maneira desagregada, os indicadores do índice podem, separadamente, também ser vistos como variáveis explicativas. É dizer, os indicadores ajudam a responder qual (ou quais) desses conjuntos de atributos do desenho institucional podem ser eles mesmos, comparativamente, as causas individuais ou combinadas que determinam o sucesso legislativo. A pergunta *quais as combinações de fatores do desenho institucional podem estabelecer limites ao sucesso legislativo?* Questão nada trivial, diga-se de passagem, ganha novo significado no trabalho de fôlego da autora. Os resultados em relação ao peso de cada etapa do processo sobre os *outputs* legislativos são os que seguem.

Quanto à *etapa de iniciativa*, é possível verificar claramente que ela provoca mais diferenças nos resultados. É dizer, nos países onde o desenho institucional confere ao executivo exclusividade de iniciativa de leis em áreas específicas, assim como a vantagem de interferir na formação da ordem do dia e da agenda legislativa, os resultados são mais favoráveis aos interesses do presidente.

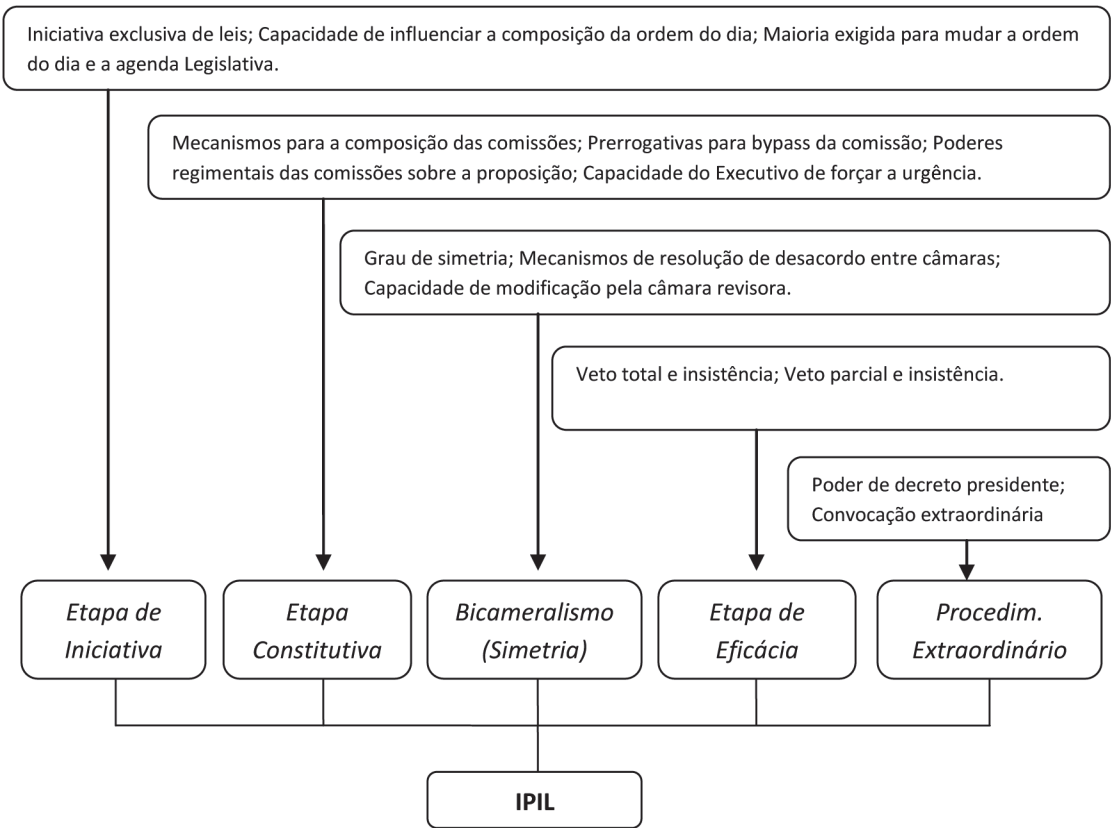
O mesmo acontece com a *etapa constitutiva* que envolve os mecanismos de nomeação para as comissões, as regras de tramitação que podem excluir uma comissão do processo ou, ainda, a capacidade do executivo de solicitar urgência.

Nesse contexto, onde o executivo pode interferir a seu favor, o indicador também mantém uma relação positiva com o resultado, de modo que os presidentes se veem favorecidos por contextos institucionais que apresentam tais características exatamente àqueles mais exitosos.

No que diz respeito ao *bicameralismo*, ao contrário do que se poderia esperar, não se observa influência deste componente. É dizer, o desenho bicameral não está linearmente relacionado com o êxito dos presidentes, embora esteja relacionado com a dominância do Executivo. Nesse sentido, o grau de simetria entre câmara baixa e a câmara alta deixa de ter o status explicativo corrente na literatura, ou seja, o Senado não será necessariamente mais um ponto de veto a contribuir com o conflito no processo decisório, caso a assimetria não seja assim tão significativa, pelo menos não na América Latina.

Em relação à *etapa de eficácia*, definida pelo poder de veto e pela capacidade de insistência do Parlamento, os resultados encontrados evidenciam que essa é uma fase do processo decisório cuja variação no desenho institucional é pouco relevante, sobretudo na hora de explicar o êxito dos presidentes. Igualmente, o *procedimento legislativo extraordinário*, conformado pelo poder de decreto e pela convocação de sessões extraordinárias, tampouco tem uma forte capacidade para explicar êxito presidencial.

Figura 1. Índice de Poder Institucional Legislativo (IPIL).



Em suma, a *etapa de iniciativa* e a *etapa constitutiva*, assim como o IPIL agregado, são os componentes do desenho institucional que favorecem o executivo. Aqui, temos uma questão relevante. O fato é que o poder de veto e o poder de decreto são indicadores que vêm sendo tradicionalmente utilizados para medir os poderes presidenciais em estudos comparados, o que não se confirma empiricamente neste trabalho. Nesse intrigante modelo, como vimos, as influências sobre o êxito dessas características institucionais não estão claras como as que são produzidas pelos outros componentes².

Sabe-se, contudo, que as instituições importam, mas importam também fatores políticos. Mais ainda na América Latina onde a informalidade continua sendo consideravelmente alta e o peso dos atores continua sendo relevante. É exatamente aí que o livro ganha em complexidade e sofisticação, à medida que apresenta uma análise rica, multivariada e metodologicamente apurada.

O peso da política e o papel dos partidos

Quanto ao papel desempenhado pelos partidos políticos no processo decisório, a análise contrasta o peso partidário, operacionalizando a teoria em seis diferentes fatores explicativos. Desses seis fatores, três deles referem-se à presença dos partidos no Parlamento: as maiorias Legislativas, a fragmentação partidária e a formação de coalizões. Os outros três fatores estão concentrados nas atitudes e posições ideológicas dos atores que determinam: a polarização política, a coerência ideológica das coalizões e distância ideológica entre o presidente e o Parlamento.

Como resultado, o trabalho mostra que os Poderes Executivo e Legislativo organizam suas estratégias, levando em conta os procedimentos e regras institucionais que configuram a sua interação política, mas o sucesso ou o fracasso em seu comportamento legislativo também depende das características contextuais. Como a composição política do Parlamento e do governo, por exemplo. Formar maiorias, governar em contextos de legislativo fragmentado, com coalizões inconsistentes e com preferências muito heterogêneas, pode gerar diferentes níveis de influência do Executivo sobre os *outputs* legislativos, ou seja, em sentido contrário, quanto maior essa dispersão comportamental maior a participação do Legislativo na produção legal. Nesse sentido, fazer política continua sendo muito importante.

O resultado com relação aos efeitos das instituições e outras variáveis partidárias sugere que, se bem o modelo explicativo das duas dimensões melhora com a introdução do fator institucional, os fatores políticos lograram explicar 35% da variação da participação do Legislativo. Assim, ao considerar o peso do IPIL, essa porcentagem se vê incrementada até 45%.

Em suma, a análise multivariada, o rigor metodológico e os fundamentos teóricos sólidos das

proposições em análise são a marca registrada desse trabalho. O tratamento metodológico exaustivo das hipóteses rigorosamente formuladas, assim como a exploração indutiva que a análise empírica inevitavelmente estimula, fazem desse modelo explicativo uma reflexão altamente instigante e provocadora. Indução e dedução equilibradamente conjugados são a marca registrada do tratamento empírico do fenômeno.

Conclusões e Agenda de pesquisas

Os resultados evidenciam que as instituições são relevantes na hora de determinar controle da atividade legislativa, mas a política também importa. O trecho resume bem a tese:

“Los Parlamentos latino-americanos que mantienen una participación mayor en la legislación, que muestran mayor capacidad proactiva son, sobre todo, aquéllos que actúan en diseños institucionales que les favorecen. Del mismo modo, los Ejecutivos consiguen una mayor influencia si cuentan con beneficios institucionales aunque también se ven ayudados si disponen de mayorías amplias y coherentes a nivel interno, si los partidos presentes en las Cámaras no están polarizadas y si la distancia ideológica del Presidente en relación a la media de la Cámara no es extrema”. (Montero, 2009)

Quanto ao impacto na agenda de pesquisa, os estudos sobre novas questões que envolvam as interações entre instituições e política no processo decisório passam a entrar na ordem do dia. Um debate estimulante e promissor parece ter sido provocado por este excelente trabalho.

Notes

- 1 Sem se deixar levar pelo encantamento da inovação pura e simples, a autora coteja o resultado do seu novo índice com os trabalhos mais relevantes da área, entre eles Shugart e Carey (1992); Shugart e Haggard (2001); Samuels e Shugart (2003); Payne *et al* (2003); PNUD (2005) e Stein *et al* (2005). Com esse procedimento, a autora dá provas de que sua discussão não é apenas um arroubo de inovação pela inovação, senão um exercício acadêmico relevante de cumulatividade científica e da melhor utilização da comparação como método.
- 2 Especificamente para os interessados no caso do Brasil, esses resultados são ainda mais intrigantes. Ao apontarem para a *fase de iniciativa* legislativa e para a *fase constitutiva* como os componentes mais importantes à disposição do Executivo, eles levam a crer que toda a reflexão em torno das medidas provisórias e do poder de veto no Brasil pode ser uma característica idiossincrática desse sistema político. O que, obviamente, não seria difícil confirmar, visto que, também em termos de êxito do Executivo, o Brasil é um *outlier*, já que nenhum outro país da América Latina se aproxima das taxas de sucesso apresentadas no Brasil.