

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS E PODERES PRESIDENCIAIS NOS  
PRESIDENCIALISMOS DA AMÉRICA LATINA (1945-2003)**

**Josué Lima Nobrega Junior**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

**Orientador: Prof. Dr. Fernando de Magalhães Papaterra Limongi**

**São Paulo**

**2008**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS E PODERES PRESIDENCIAIS NOS  
PRESIDENCIALISMOS DA AMÉRICA LATINA (1945-2003)**

**Josué Lima Nobrega Junior**

**São Paulo**

**2008**

## Dedicatória

À minha família

## **Agradecimentos**

A pesquisa que originou parte substantiva dos dados da dissertação teve início durante a iniciação científica que realizei no CEBRAP, do qual sou muito grato pela oportunidade de convivência acadêmica e pelo treinamento como pesquisador nos anos iniciais de minha graduação em Ciências Sociais na USP. Agradeço muito a ajuda e o incentivo de Sandra Gomes, Simone Diniz e Maria Paula, além dos outros pesquisadores e funcionários do Cebrap, que foram parte importante da convivência acadêmica que originou o trabalho de pesquisa desta dissertação. Em especial gostaria de agradecer a Gabriela de Castro Pereira pela amizade e pelo companheirismo ao longo desses anos. Parte importante da coleta e sistematização dos dados do trabalho dessa dissertação foi realizada em conjunto com a Gabi para nossa iniciação científica, e seu apoio e sugestões foram fundamentais em muitos dos aspectos analisados pela pesquisa. Este trabalho em equipe sob a orientação dos professores Fernando Limongi e Argelina Figueiredo tornou-se não só para nós, mas para uma geração de novos pesquisadores, parte fundamental de uma iniciação ao trabalho de pesquisa científica muito enriquecedora para a continuidade de nossas carreiras acadêmicas.

Ao longo da pesquisa pude contar com diversos apoios acadêmicos importantes. A secretaria do Departamento de Ciência Política da USP, o CEBRAP, funcionários da biblioteca do Congresso Chileno, funcionários das embaixadas de Peru, Equador e Venezuela no Brasil, o apoio on\_line da biblioteca Miguel de Cervantes da Espanha e o apoio on\_line da biblioteca do Congresso Mexicano. Algumas informações da pesquisa foram cedidas generosamente pelos professores José Cheibub e Robert Barros, a quem agradeço. Leituras de versões preliminares acrescentaram muito para a continuidade do trabalho, agradeço a Paolo Ricci pelas sugestões importantes, ao professor Matthew Taylor pelas valiosas críticas que fez ao trabalho e pelo incentivo acadêmico e a professora Argelina Figueiredo que acompanhou diversas fases da pesquisa e que se tornou uma referência para mim por sua dedicação e compromisso intelectual.

Agradeço também aos amigos da Faculdade de Filosofia, em especial aos que me acompanham mais de perto, Rafael Salatini, Gabriela Pereira, Luciana Dias, Rafael Gomes, Joanito e Hélio Tadeu e aos colegas e professores do DCP-USP.

O apoio de meu orientador Fernando Limongi foi fundamental para a realização do trabalho. Sua paciência, dedicação e compromisso intelectual orientaram meu desenvolvimento acadêmico nesse tempo de convivência e me deixaram profunda influência pessoal.

Agradeço o apoio inicial da CAPES e a bolsa de mestrado da FAPESP que possibilitaram minha dedicação à pesquisa.

Agradeço minha família pelo apoio emocional e material, em especial a Luciene, minha mãe, minha ajuda principal.

Os equívocos do trabalho, obviamente, são de minha responsabilidade

## **Resumo**

O objetivo dessa dissertação de Mestrado é examinar os poderes institucionais de controle da agenda legislativa dos Presidentes nas Constituições latino-americanas e analisar a importância das mudanças constitucionais determinantes para cada prerrogativa legislativa dos presidentes. A pesquisa empírica buscou entender a influência dessas mudanças para o relacionamento entre os poderes e para o processo legislativo. Os dados dos poderes institucionais abrangem uma amostra de 17 países em seus períodos democráticos entre 1945 e 2003. O trabalho adota uma perspectiva diacrônica de análise dos textos constitucionais. A análise é informada pelas hipóteses da literatura institucional acerca dos problemas enfrentados pelo presidencialismo, mais especificamente do conflito que seria inerente à separação institucional dos poderes Executivo e Legislativo e a supremacia dos presidentes com fortes poderes institucionais no processo decisório. Tal perspectiva procura enfatizar a importância das mudanças ocorridas no presidencialismo em diferentes períodos, isto é, o caráter dinâmico da estrutura institucional do presidencialismo, verificável pela análise das reformas constitucionais e a relação do contexto dessas mudanças com os presidentes legislativamente dominantes no processo legislativo.

Palavras-Chave: Presidencialismo; América Latina; Poder de Agenda; Relações Executivo-Legislativo; Constituições; Mudança Constitucional.

## **Abstract**

The objective of the Master's dissertation is to examine the institutional details of agenda setting in Latin American Constitutions and analyse the changes in constitutional provisions. Moreover, the study tries to understand the influence of those changes for the executive-legislative relations and for the legislative process. The changes in constitutional rules is the focus to reassess the common assumptions of Latin American presidential regimes. I have studied the agenda setting institutions in 17 Latin American presidential countries since 1945 in their democratic periods. The emphasis are the constitutional provisions which give power to Presidents. I argued that constitutional powers in presidential regimes are changing along the period, because of that the consequences for Executive-Legislative relations should not be derived from a static analyse of constitutional provisions. Accounting for the effects of political institutions and other factors, my findings suggest that demands for constitutional amendments make the executive-legislative relations a dynamic process of political changes.

Key words: Presidentialism; Latin America; Agenda Power; Executive-Legislative relations; Constitutions; Constitutional Change

## Índice

<b>Introdução</b> : .....	p.7
<b>Capítulo 1</b> – O presidencialismo como problema institucional: conflito entre poderes e presidentes fortes.....	p.15
<b>Capítulo 2</b> – Mudanças Constitucionais e poder presidencial nos países da América Latina.....	p.
<b>2.1</b> <i>Mudanças Constitucionais nos Países da América Latina pós-45: processos endógenos e exógenos de mudança</i> .....	p.35
<b>2.2</b> <i>Presidencialismo e mudanças no Processo Orçamentário nas Constituições da América Latina</i> .....	p.41
<b>2.3</b> <i>Mudança Constitucional e Poderes de Decreto nas Constituições da América Latina (1945-2003)</i> .....	p.59
<b>2.4</b> <i>Mudança Constitucional e Poderes de Veto nas Constituições da América Latina(1945-2003)</i> .....	p.70
<b>2.5</b> <i>Considerações Finais em relação à análise das Mudanças Constitucionais</i> .....	p. 75
<b>Capítulo 3</b> – Presidencialismo, Ditaduras e Presidentes Fortes nas Constituições da América Latina.....	p.76
Considerações finais –.....	p.88
Anexos.....	p.89
Bibliografia.....	p.93

## Introdução

*Se formos examinar as Constituições dos diferentes Estados, acharemos que, (...) não há contudo uma só em que os diferentes poderes estejam inteiramente distintos e separados.*

James Madison, Os Federalistas, n.47

Um ponto central da extensa discussão sobre formas de governo se resume à afirmação de James Madison nos *Federalistas*, de que somente a separação entre os Poderes na Constituição garantiria a liberdade política.<sup>1</sup> A separação dos Poderes deveria ser organizada de tal forma que mecanismos de controles mútuos impedissem o domínio total das funções governamentais por uma única instância do governo. A referência normativa a tais princípios, de acordo com Ackerman (2000), serviu como base para as Constituições inspiradas pela fundação do sistema presidencial dos Estados Unidos e continuou, em muitos casos, a servir como ponto de partida para as novas constituições surgidas após a última onda de redemocratização, principalmente nos países da América Latina e do Leste Europeu. No entanto, a referência aos princípios de separação *clássica* dos poderes, ainda comum entre juristas e nos debates das Assembléias Constituintes, tem negligenciado os avanços da moderna Ciência Política em relação ao funcionamento dos sistemas políticos contemporâneos, principalmente quando avaliamos a relação entre as escolhas constitucionais, as instituições adequadas para os governos democráticos e o funcionamento efetivo dos sistemas políticos (Ackerman, 2000: p.638).

A análise das prerrogativas dos textos constitucionais como forma de entendimento do funcionamento dos sistemas políticos não é uma novidade nos estudos dos sistemas de governo e, da mesma maneira, na avaliação do funcionamento dos regimes constitucionais

---

<sup>1</sup> Obviamente a avaliação de Madison está baseada na tradição mais ampla do pensamento liberal, principalmente a partir de Locke e Montesquieu. Segundo Carl Schmitt (1996:38-40), o desenvolvimento das teorias de separação e balança dos poderes teve seu início após experiência de concentração de poder no longo Parlamento inglês de 1640. Desde então, a instituição do Parlamento como órgão do Estado essencialmente legislativo esteve ancorada em teorias que concebiam a idéia de uma Constituição como idêntica à noção de separação dos poderes (Idem: p. 40). Assim, para Schmitt, as teorias do Estado da segunda metade do século XVIII concebiam ditadura essencialmente como supressão da separação dos poderes, ou seja, essencialmente a supressão da distinção entre Executivo e Legislativo.



de separação dos poderes. A especificidade dos mecanismos horizontais de limitação do poder político nas constituições remete, por exemplo, às observações de Madison (Federalistas, n\_47) que, ao analisar as constituições dos Estados americanos critica a maneira como os textos constitucionais distribuem prerrogativas e organizam seus procedimentos decisórios entre Executivo, Legislativo e Judiciário. O autor conclui que mesmo o sistema inglês, base da teoria da separação dos poderes de Montesquieu, não representa um modelo de separação das funções governamentais que permita um juízo conclusivo das prerrogativas próprias a cada poder, pois nele muitas prerrogativas eram compartilhadas (Madison et al, 1973; p. 131).

Com isso, para os fins dessa dissertação, é certo que os governos que têm como base institucional o princípio da separação dos poderes possuem características institucionais distintas. Mas também é verdade que as relações entre os poderes podem configurar formatos diferentes de presidencialismo. Tais diferenças são particularmente relevantes se considerarmos que, de uma perspectiva política, a promulgação de uma Constituição estabelece os procedimentos tanto para a ação quanto para a mudança política.

No entanto, as conseqüências políticas da separação dos poderes nas constituições continuam a ser um dos focos das críticas aos sistemas políticos da América Latina, principalmente quando comparadas às vantagens dos regimes de fusão dos poderes de tipo parlamentarista. Assim, tratamos nesse trabalho das diferenças e mudanças dos arcabouços constitucionais dos países presidencialistas da América Latina ao longo do período 1945-2003. As mudanças consideradas são aquelas que afetam os poderes legislativos dos presidentes, as relações Executivo e Legislativo que daí decorrem e a possibilidade de obtenção de apoio político e parlamentar para a agenda do Executivo.

O trabalho avaliou as Constituições democráticas dos países da América Latina após 1945 e observou que, apesar da alusão constante ao princípio da independência e separação entre Executivo, Legislativo e Judiciário, as atribuições dos poderes possuem diferenças importantes tanto entre os diversos países presidencialistas da América Latina quanto ao longo da história constitucional de cada país. Nesse sentido, os elementos da definição do presidencialismo como regime de separação dos poderes encontra variações temporais nas

prerrogativas dos poderes que podem interferir no funcionamento do sistema democrático, particularmente quando avaliamos a separação das funções de Executivo e Legislativo.

O ponto central da argumentação buscou estabelecer a relação entre o debate mais amplo acerca das dificuldades dos sistemas presidencialistas em seus aspectos institucionais relevantes e o fato das Constituições mudarem ao longo do tempo e transformarem as instituições que regulam a relação entre Executivo e Legislativo. Como arcabouço institucional importante para a disputa política, Constituições são emendadas, reformadas totalmente ou em partes, derrubadas, assim como em alguns casos somente a promulgação de uma nova Constituição aparece como a solução política adequada para a organização das instituições de governo. Dessa forma, dado que as provisões constitucionais formam o conjunto de regras da estrutura governamental que organiza a tomada de decisões dos poderes, procuro enfatizar as mudanças das regras relevantes para o processo político dos países que regulam a relação entre Executivo e Legislativo.

Dessa forma, o esforço de pesquisa procurou avaliar a importância das mudanças constitucionais que ocorreram historicamente nos países da América Latina a partir de 1945 tendo como pano de fundo as críticas à separação entre Executivo e Legislativo no presidencialismo. O foco nas mudanças da estrutura do processo político que regulam a determinação da agenda legislativa pelos presidentes, assim como suas possíveis conseqüências institucionais para o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo, visa a avaliar se as mudanças observadas nas Constituições têm relação com o aumento da interdependência entre Executivo e Legislativo nos países presidencialistas analisados.

A análise das mudanças nos textos constitucionais enfatiza os poderes institucionais que garantem vantagens para os presidentes no processo decisório, ou seja, as prerrogativas constitucionais que garantem poderes aos presidentes no processo legislativo, sejam eles relacionados à proposição legislativa, à iniciativas exclusivas em determinadas matérias, às formas de veto ou ao controle sobre o processo orçamentário. Os poderes institucionais de controle da agenda legislativa também incluem as prerrogativas que influenciam o processo decisório dentro do Legislativo, como o tempo para a apreciação das matérias, o quórum

necessário para a aprovação das leis e as formas de urgência que mudam a ordem de apreciação das matérias em plenário.

Nos estudos contemporâneos sobre os sistemas políticos da América Latina, o trabalho de Juan Linz sobre as conseqüências institucionais da separação dos poderes no presidencialismo marcou a primeira fase do debate acadêmico sobre o tema. A vigência da separação dos poderes Executivo e Legislativo foi associada ao mau desempenho democrático dos países latino-americanos. O ponto central da análise de Linz, que apresentarei no primeiro capítulo, é a crítica às conseqüências institucionais da separação dos poderes nos sistemas presidencialistas.

Estudos posteriores iniciaram uma ponderação relevante ao ressaltarem a diferenciação institucional dos presidencialismos e apresentarem duas características institucionais importantes dos sistemas para a avaliação do desempenho democrático: a variação das prerrogativas institucionais do presidente e do legislativo e as características dos sistemas partidários dos países (Shugart e Mainwaring, 1997).

A separação dos poderes Executivo e Legislativo possui, nesse caso, uma avaliação que classifica e compara países com presidentes institucionalmente fracos ou fortes, ou seja, presidentes com mais ou menos poderes institucionais para potencializar sua capacidade de aprovar uma determinada agenda política (Shugart e Carey, 1992).

Assim, ao considerar importantes as diferenças entre as regras constitucionais que regulam o processo legislativo e que conferem poderes de agenda aos presidentes nos diversos países, nosso problema foi avaliar comparativamente ao longo do tempo a diferenciação das regras institucionais selecionadas nos períodos democráticos. Dito de outra forma, as reformas constitucionais dos sistemas presidencialistas importam para o entendimento do sistema de separação de poderes? Elas possuem algum sentido, principalmente quando avaliamos as prerrogativas que conferem poderes dentro do processo legislativo? Será que, como apontam alguns especialistas, apenas as mudanças na definição básica dos regimes - presidencialismo ou parlamentarismo- são importantes para uma avaliação do efeito das instituições sobre os sistemas políticos, ou as mudanças dentro do presidencialismo também possuem relevância para uma avaliação das conseqüências

desse regime para as democracias? A partir dessas questões mais gerais, este trabalho pretendeu comparar e avaliar os mecanismos institucionais que regulam o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo nas Constituições e, principalmente, avançar em uma avaliação da importância das mudanças constitucionais para funcionamento do sistema presidencialista nos países da América Latina no período 1945-2003.

Nesta dissertação, trabalho com o pressuposto de que as conseqüências da separação constitucional dos poderes, própria da definição de presidencialismo (Linz, 1991; Linz e Valenzuela, 1994) é insuficiente para entender a dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo. A partir da análise dos mecanismos constitucionais que conferem poderes institucionais de agenda aos poderes Executivo e Legislativo, classifico os diferentes padrões de relacionamento entre os poderes nos países da América Latina ao longo do período e sua relação com a discussão sobre os efeitos dos diferentes arranjos institucionais para as democracias.

Uma das questões subjacentes é se a análise de suas transformações contribui para o debate acerca do desempenho democrático nos países da América Latina. Tal análise, contudo, não é abrangente o bastante para uma avaliação empírica dos efeitos desses arcabouços institucionais para o desempenho democrático desses sistemas políticos nos diferentes períodos, até pela ausência da avaliação da influência dos sistemas partidários de cada país ao longo do período.

Contudo, dois aspectos institucionais centrais da discussão sobre o efeito das instituições sobre o desempenho democrático relacionados ao desenho constitucional foram avaliados comparativamente ao longo do período: o primeiro é que o presidencialismo não possui um formato único e estático, portanto, os países apresentariam presidencialismos diferentes em diferentes períodos históricos. A chave do argumento para a relevância dessas diferenças são os estudos que demonstram como a definição do regime de governo não é suficiente para produzir os incentivos para o conflito entre os poderes e, conseqüentemente, para a derrocada democrática (Cheibub e Limongi, 2002); o segundo é que apesar da constatação da variação entre presidencialismos (Shugart e Carey, 1992), as análises atemporais consideram os sistemas com presidentes institucionalmente fortes como um risco à estabilidade democrática. Este trabalho parte da constatação que tal afirmativa

precisa ser fundamentada em outras bases, dado que esta pesquisa demonstrou que os presidencialismos latino-americanos apresentaram tendência de fortalecimento dos poderes presidenciais ao longo do tempo e, em alguns países, os poderes do Executivo anteriores a uma derrocada democrática são inferiores aos constatados após a última onda de democratização na região.

Nesse sentido, em continuidade ao trabalho pioneiro de Shugart e Carey (1992), esta pesquisa enfoca comparativamente a análise do presidencialismo pela avaliação das prerrogativas constitucionais, com a preocupação de estabelecer uma relação entre a avaliação institucional da separação dos poderes e suas possíveis conseqüências. O objetivo da contribuição empírica em relação à literatura institucional comparada, que avalia os poderes institucionais garantidos nas Constituições, é a constatação de que esta trata a relação entre os poderes de maneira estática sem atentar para a relevância tanto das mudanças constitucionais de diferentes períodos, como das emendas e reformas aprovadas. Além disso, como ressalta Cheibub (2007), os índices de mensuração dos poderes presidenciais possuem dose importante de arbitrariedade por compararem mecanismos institucionais com peso distinto para a classificação entre presidentes fortes ou fracos constitucionalmente. O trabalho comparativo no tempo a partir das mudanças tende a diferenciar melhor as instituições do presidencialismo a partir dos contextos que as formaram. O pressuposto de que parto é que os poderes, mesmo definidos constitucionalmente, são resultado de uma barganha contínua pela influência no processo decisório.

Dessa forma, assim como Figueiredo e Limongi (2000) ressaltam a importância de uma diferenciação das Constituições brasileiras de 1946 e 1988 para o entendimento do sistema político brasileiro, a pesquisa salientou que a análise das reformas constitucionais e a seleção das Constituições de um período maior de tempo permitem uma avaliação diferenciada dos efeitos dos mecanismos institucionais para a relação entre os poderes nos outros países. Razão por que, ao contrário de uma interpretação estática sobre a predominância de um poder sobre o outro, a análise permitiu identificar um processo contínuo de mudanças institucionais que procuram aumentar a capacidade decisória do

Executivo sobre a agenda legislativa e a capacidade de controle do Legislativo sobre as decisões deste.

A principal hipótese de trabalho é que as mudanças constitucionais em períodos democráticos tendem a favorecer um padrão cooperativo entre os poderes, ou seja, os novos arranjos institucionais surgidos a cada mudança constitucional procuram diminuir os efeitos da separação dos poderes com vistas a um aumento da agilidade do processo decisório, sem perda de poderes para ambas as partes. Tal foco na governabilidade, no entanto, procura verificar a relação das reformas constitucionais aprovadas nos países que fortaleceram os presidentes e a busca de controles constitucionais do Legislativo. Nestes termos, o tipo de mudança constitucional – se democrática ou precedida por um período autoritário – serviu como filtro para a análise da tendência de fortalecimento do Executivo no processo legislativo.

Os dados sobre as prerrogativas constitucionais abrangem 17 países presidencialistas latino-americanos ao longo de seus períodos democráticos desde 1945.<sup>2</sup> A base de dados mapeou as diferentes prerrogativas de Executivo e Legislativo tendo como critério a distribuição - e redistribuição por meio das reformas constitucionais - dos mecanismos institucionais de *agenda-setting* até 2003. Mais especificamente, foram considerados os poderes legislativos à disposição dos presidentes, poderes de propor e emendar, capacidade de iniciativa exclusiva para legislar em determinadas áreas e a distribuição das prerrogativas que regulam a aprovação do orçamento. Também foram consideradas mudanças mais sutis dentro do processo decisório como as limitações de área para legislar, as limitações temporais e mudanças na maneira de apreciação (principalmente *quórum*). Um outro ponto importante é que não apenas os poderes dos presidentes foram mapeados (procedimento comum da bibliografia), mas também os poderes ou controles do Legislativo.

No primeiro capítulo revisamos alguns pontos do debate sobre o sistema presidencial tendo em vista o contexto mais amplo da discussão sobre as democracias latino-americanas

---

<sup>2</sup> A classificação dos regimes e sistemas de governo foi baseada nos critérios adotados por Adam Przeworski, José Antonio Cheibub, Michael Alvarez e Fernando Limongi, no banco de dados denominado “ACLP data set” (Przeworski et al., 2000), classificação que foi estendida por Cheibub e Gandhi (2004).

para, com isto, argumentar que o presidencialismo deve ser entendido como um sistema em mudança. Com base nos critérios de mensuração de Shugart e Carey (1992) para os poderes legislativos dos presidentes, demonstro como uma avaliação temporal dos países permite verificar a diferença entre as Constituições do início do período com as do final do período analisado, assim como demonstrar a tendência geral de aumento dos poderes legislativos dos presidentes ao longo do tempo. Como consequência, conclusões retiradas de uma visão estática dos efeitos do presidencialismo, principalmente baseadas no trabalho de Juan Linz assim como análises atemporais dos poderes legislativos dos presidentes incorrem em erros. Há variação entre regimes presidenciais em um ponto no tempo, como também no interior de um mesmo país.

No segundo capítulo avaliamos o tipo de mudança constitucional determinante dada a tendência verificada no capítulo 1 de fortalecimento dos poderes legislativos dos presidentes. A análise insiste em confrontar para cada aspecto institucional selecionado os países em pontos diferentes no tempo como forma de comprovar a importância de uma análise diacrônica dos países. O que se pretende fazer é mostrar de forma definitiva que as mudanças tiveram um sentido muito claro, ou seja, o fortalecimento dos poderes legislativos dos presidentes. Buscamos nas evidências empíricas das mudanças constatadas nos textos constitucionais uma maneira de analisar os poderes institucionais do Executivo que caracterizam a presidência forte no processo legislativo. A base da classificação é a mesma utilizada por Cheibub (2007) e se baseia no controle do processo orçamentário, no poder efetivo de veto e na capacidade do Executivo legislar por decreto. O objetivo foi avaliar o efeito do tipo de mudança constitucional para a distribuição dos poderes institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo. As mudanças estão divididas basicamente entre aquelas que podem indicar formas de continuidades institucionais herdadas das ditaduras, daquelas que seriam mais comuns em períodos democráticos. O tipo de alteração, é lícito supor, estaria relacionado com a dinâmica de cada sistema político e com o contexto histórico que envolveu cada país no período. Dito de forma mais direta: se de fato a continuidade de regimes presidenciais é afetada por conflitos entre o presidente e o legislativo, pode se esperar que estas relações venham ser objeto de alterações.

No terceiro capítulo procuro unificar as características do controle legislativo dos presidentes em uma classificação da intensidade dos poderes presidenciais de cada país/constituição. O objetivo foi confrontar o tipo de mudança constitucional, a passagem por períodos autoritários e os aspectos de dominância legislativa dos presidentes.



## Capítulo 1

### 1- O debate sobre o problema institucional dos presidencialismos latino-americanos: conflito entre os poderes e presidentes fortes.

Os Estados democráticos contemporâneos adotam duas formas alternativas básicas de organização institucional do governo: presidencialismo e parlamentarismo.<sup>3</sup> O relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo e suas possíveis variações institucionais são fatores decisivos das diferenças e das aproximações entre tais sistemas de governo.<sup>4</sup> De modo que, a forma como as regras e prerrogativas institucionais que regulam o processo de tomada de decisão política são organizadas constitucionalmente e distribuídas entre os atores e instituições é a principal fonte de diferenciação da estrutura dos governos nos Estados democráticos.<sup>5</sup>

Não tratamos diretamente dos sistemas parlamentaristas neste trabalho, mas ressalto que as características básicas da organização institucional do presidencialismo, frisadas pela literatura, não são suficientes para uma diferenciação conclusiva em relação ao processo decisório dos dois sistemas, principalmente quando são analisados os poderes de

---

<sup>3</sup> É importante ressaltar que tal diferenciação não negligencia a existência de formas híbridas entre esses dois modelos básicos analisados por parte da literatura (Duverger, Apud Lijphart, 1998; Sartori, 1996), apenas reforça uma dicotomia importante para o debate sobre os regimes políticos principalmente nos países da América Latina, Sul da Europa e Leste Europeu. No caso da América Latina, tal debate teve uma repercussão importante durante a fase de redemocratização e sua amplitude não se restringiu somente aos meios acadêmicos, mas se ampliou para outras esferas da sociedade preocupadas com a questão das instituições adequadas para a governabilidade democrática. Um bom panorama da discussão brasileira e da América Latina está em Nohlen e Lamounier (1993).

<sup>4</sup> Em relação aos requisitos institucionais mais comuns que definem as diferenças e as aproximações dos dois regimes podemos caracterizá-los em um *continuum* que vai da “dependência mútua” entre Executivo e Legislativo à “independência mútua” desses poderes (Stepan e Skatch, 1993).

<sup>5</sup> A análise das formas de governo de Linz et al. (1994) chegou a uma conclusão próxima dessa definição sobre as características do Estado Democrático: “The most important difference among democratic regimes concerns the generation and accountability of executive authority. In presidential regimes based on the U.S. doctrine of separation of powers, executive authority is generated by direct or indirect elections and is not accountable politically to the legislature. In parliamentary regimes, which evolved gradually in Western Europe, the executive is generated by the legislature and is accountable to the legislative majorities for its political survival.” (Linz e Valenzuela, 1994: p.10). Um dos pontos que a análise das diferenças das prerrogativas constitucionais em regimes de separação dos poderes avança em relação à perspectiva de Linz é a retirada do foco na separação da autoridade executiva entre os poderes para um enfoque mais centrado no compartilhamento da autoridade legislativa entre Executivo e Legislativo.

controle da agenda legislativa à disposição do Executivo (Figueiredo e Limongi, 2000)<sup>6</sup>. De tal maneira que, quando analisada a diferenciação dos mecanismos de controle da agenda legislativa, o funcionamento do processo decisório não só pode diferenciar o regime presidencialista do parlamentarista, como também pode permitir o estabelecimento de diferenças no interior dos sistemas presidencialistas (Shugart e Carey, 1992; Tsebelis e Aleman, 2002b; 2005).

As diferenças no interior dos sistemas presidencialistas, um avanço para o debate acadêmico ocorrido após o trabalho comparativo de Shugart e Carey (1992), são o ponto de partida para tratar do problema das mudanças dos poderes de controle da agenda legislativa dos presidentes destes sistemas na América Latina. Tal discussão parte do contínuo e amplo debate sobre a importância dos diferentes arranjos institucionais para o desempenho das democracias. Trata-se de uma discussão que tem acompanhado o desenvolvimento dos sistemas políticos dos países latino-americanos em seus processos de escolha e desenho institucional. A visão crítica sobre certas escolhas institucionais—em função das conseqüências que trariam-- norteia parte importante do debate acadêmico que, na maioria dos casos, influencia a pauta dos debates domésticos sobre as reformas políticas necessárias para a melhoria da governabilidade democrática.<sup>7</sup>

De fato, qualquer observação histórica dos sistemas políticos latino-americanos a partir da segunda metade do século XX dificilmente ignora que a manutenção de regimes democráticos foi problemática na região. O tema da estabilidade democrática é parte recorrente do debate acadêmico sobre as instituições políticas da região e continua a fazer parte das preocupações da Ciência Política mais recente (O'Donnell, 1973; Linz e Stepan, 1978; Shugart e Mainwaring, 1997; Cheibub, 2007). As diferenciações entre os processos de democratização e os questionamentos acerca das causas dos colapsos democráticos são as fontes principais das contribuições para os estudos de instituições políticas comparadas na América Latina, que tiveram como uma de suas fases mais produtivas a vasta literatura

---

<sup>6</sup> Figueiredo e Limongi (2000: p.86) apontam como a literatura internacional enfatiza os poderes de agenda dos primeiros ministros para tratar da preponderância do Executivo na produção legislativa e para a obtenção de apoio político-partidário (Cox, 1987; Laver e Shepsle, 1994; Huber, 1996)

<sup>7</sup> O foco principal das críticas recai sobre as conseqüências desastrosas que governos divididos teriam nesses países, principalmente pela dificuldade de se formarem as coalizões para governar. Ou seja, presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional é a difícil combinação, nas palavras de Mainwaring, dos sistemas políticos latino-americanos e continuam a pautar as discussões sobre reformas políticas de muitos países. Uma discussão das reformas políticas da América Latina está em Hofmeister, W (2004).

que tratou dos processos de transição política, animada principalmente pelas derrocadas democráticas dos países nas décadas de 60 e 70 e posteriormente pelas aberturas políticas a partir da década de 80.

Durante a fase inicial das contribuições mais importantes, as explicações estavam preocupadas com os processos de mudança no tempo de estruturas sociais mais amplas, com uma avaliação de cunho fortemente sociológico, principalmente, nesse caso, com as teorias da modernização como de Seymour Lipset, Barrington Moore e Samuel Huntington, mas também por trabalhos de outras correntes teóricas que enfatizaram aspectos culturais como Almond e Verba ou a escola pluralista de Robert Dahl. Os estudos sobre a democratização tendiam a privilegiar os fatores estruturais como as variáveis independentes capazes de dar conta das transformações políticas, o que, no entanto, resultava em prejuízo evidente para uma análise aprofundada das instituições políticas dos países<sup>8</sup>. Da mesma forma, os estudos latino-americanos mais influentes estavam fortemente marcados por uma interpretação marxista sobre o caráter das instituições políticas, enfocando processos sociais relacionados às disputas e acordos entre classes sociais para tratar das transformações políticas, como nas explicações de Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso e Francisco Weffort (para ficar só nos brasileiros).<sup>9</sup> Assim, instituições governamentais e políticas em geral, normas constitucionais, ou seja, as regras do jogo em sentido amplo, foram vistas como irrelevantes ou mesmo como mero epifenômeno das estruturas nos estudos que trataram das mudanças políticas.

Em confronto com as teorias da modernização política preocupadas em definir características estruturais para o desenvolvimento dos sistemas políticos, os anos 90 ativaram um debate sobre a estabilidade das democracias com correntes explicativas preocupadas com a sua viabilidade e consolidação, principalmente a partir dos aspectos

---

<sup>8</sup> Uma avaliação crítica da literatura sobre transições e modernização está em Adam Przeworski, "Democratization Revisited," *Items* (SSRC) Vol. 51, Nº 1 (March 1997): 6-11 e em Adam Przeworski e Fernando Limongi, "Modernization. Theory and Facts," *World Politics* Vol. 49, Nº 2 (1997): 155-83.

<sup>9</sup> Considero importante lembrar que em relação aos estudos sobre o efeito das instituições políticas para o desempenho governamental nas democracias, o trabalho de Robert Dahl (1972), de maneira indireta, pode ser considerado uma influência marcante para a abertura de uma nova perspectiva para os principais estudos institucionais sobre América Latina. Como assinala Limongi (1997), Dahl além de invocar as variações institucionais para explicar o sucesso da democracia, já apontava para os dois pontos principais de atenção dos estudos contemporâneos sobre a América Latina, ou seja, a relação entre Executivo e Legislativo e o sistema partidário. Veja-se o Limongi, F (1997) "Prefácio" in Poliarquia. Robert Dahl. São Paulo, Edusp.(p.11-22)

político-institucionais,<sup>10</sup> sendo o sistema presidencialista e o conflito oriundo da separação dos poderes considerados por parte da literatura como causas fundamentais da instabilidade latino-americana (Linz e Valenzuela, 1994).

A questão mais importante da primeira fase desse debate sobre o efeito do presidencialismo nos sistemas políticos foi saber qual a relação entre as características institucionais do regime e a fraqueza da governabilidade democrática observada na América Latina. (Valenzuela, 1993; Mainwaring e Shugart, 1997; Nohlen, 1998; Diniz, 2004). A interpretação mais importante, o trabalho de Juan Linz, buscou nas características do sistema de governo e em seus efeitos, as implicações determinantes para a estabilidade democrática ou para seu colapso.<sup>11</sup> O trabalho de Linz se destaca pela avaliação das principais características institucionais presentes no presidencialismo da América Latina, que dificultariam os processos de transição e consolidação da democracia na região e, portanto, dando menos ênfase às explicações que focavam fatores econômicos, sociais e culturais (Valenzuela, 1993).

Nas interpretações influenciadas pelo trabalho de Linz, as dificuldades políticas do sistema presidencialista estão relacionadas com a definição da estrutura básica do sistema presidencial de separação dos poderes Executivo e Legislativo. De acordo com esta definição, a independência da origem e da sobrevivência da autoridade executiva originaria uma estrutura institucional de legitimidade *dual* que traria consigo a alta propensão para a geração de conflitos entre poderes que competem e dividem a legitimidade do eleitorado (Valenzuela, 1994). Neste ponto, trata-se de uma volta ao debate clássico sobre as dificuldades do sistema de separação de poderes para produzir mecanismos adequados de controles mútuos aos poderes em competição. Debate presente nos artigos Federalistas e também na interpretação crítica do sistema presidencialista norte-americano feita no século XIX por Walter Bagehot. O ponto a ser ressaltado nesse paralelo com Bagehot, como avaliamos mais adiante, é que no caso do trabalho deste autor em *The English Constitution* (1867), apesar das qualidades do sistema parlamentar inglês não serem diferentes da defesa

---

<sup>10</sup> Uma discussão desses pontos está em Limongi (2002) principalmente no capítulo V : “Formas de Governo, leis partidárias e poder de agenda”.

<sup>11</sup> A primeira versão do influente artigo de Juan Linz foi publicado em 1984 com o título: *Presidential and Parliamentary Government. Does it Make a Difference?*(Apud Nohlen, 1998).

do parlamentarismo feita por Linz como saída para a democracia na região<sup>12</sup>, foi a partir da aprovação do *Reform Act* de 1832, como observa Cox (1987:p.5), que o Gabinete passou a acumular além da função executiva, também o predomínio sobre a autoridade legislativa e, dessa forma, as funções dos poderes Executivo e Legislativo, sendo tal marco considerado por Bagehot como marco do nascimento ou surgimento do “segredo eficiente” do governo inglês (Cox, 1987). Em outras palavras, o “segredo eficiente” é o resultado de uma transformação institucional não prevista constitucionalmente. Emerge da prática, sem que qualquer ator o tenha desenhado.

Para os trabalhos da coletânea de Linz e Valenzuela (1994), a rigidez institucional do presidencialismo seria a causa decisiva para a crise de governabilidade democrática dentro do sistema político, ou seja, um risco contínuo para a estabilidade democrática do regime. Essas crises são, em boa parte, derivadas dos arranjos institucionais de uma Constituição, por exemplo, que não disporia das ferramentas adequadas para a resolução dos possíveis conflitos entre o Executivo e o Legislativo. O contraste a ser feito tem por referência os mecanismos à disposição dos Primeiros-Ministros e dos Parlamentos para a resolução dos impasses legislativos; a dissolução do parlamento seguida de novas eleições. No caso da América Latina, tal conjunção seria complementada com um sistema eleitoral personalista e com um sistema partidário fragmentado, portanto com alta possibilidade da ocorrência de governos minoritários e divididos, e de coalizões frágeis e incoerentes. Com isso, o cerne da explicação recaiu sobre os elementos responsáveis pela instabilidade política do presidencialismo, principalmente quando relacionado a problemas de governos divididos, à rigidez do sistema, conflito entre os poderes, paralisia decisória e governos conduzidos por minorias. (Linz e Valenzuela, 1994).

---

<sup>12</sup> Como ilustração do argumento crítico de Bagehot ao sistema norte-americano de separação de poderes em *The English Constitution (1867)*: “My great object was to contrast the office of President as an executive officer and to compare it with that of a Prime Minister; and I devoted much space to showing that in one principal respect the English system is by far the best. The English Premier being appointed by the selection, and being removable at the pleasure, of the preponderant Legislative Assembly, is sure to be able to rely on that Assembly. If he wants legislation to aid his policy he can obtain that legislation; he can carry out that policy. But the American President has no similar security. He is elected in one way, at one time, and Congress (no matter which House) is elected in another way, at another time. The two have nothing to bind them together, and in matter of fact, they continually disagree.” A defesa das vantagens do parlamentarismo de Juan Linz aparece em Linz, Juan J. 1990. “The virtues of Parliamentarism.” *Journal of Democracy* 1:84-91.

Como parte da explicação, a crítica à fraqueza dos sistemas presidenciais é complementada fortemente pelas características do sistema partidário, principalmente a dificuldade em manter maiorias legislativas estáveis em sistemas multipartidários, ou em sistemas bipartidários fragmentados (Valenzuela, 1993; Stepan and Skatch 1994).

Como já assinalado, as eleições independentes do Congresso e do Executivo dividiriam a legitimidade do sistema político. De forma adicional, presidentes latino-americanos estariam em busca de interesses políticos pessoais, alicerçados muitas vezes por sua liderança carismática. Legislativos fragmentados e pouco cooperativos também poderiam conviver com a possibilidade da eleição de um *outsider* para exercer o Poder Executivo.

Dessa forma, a questão da instabilidade por impasse, originado por um governo dividido e o controle de Executivo e Legislativo por grupos políticos em competição, seria a fonte permanente de crises institucionais e de Estado e, conseqüentemente, causa decisiva para a derrocada democrática.

Para as explicações baseadas no trabalho de Linz, e em outros autores críticos às instituições do presidencialismo, o contraponto a tais dificuldades seria o regime de tipo parlamentarista. Em tais avaliações, o parlamentarismo produz mais *accountability* e eficiência ao governo, em razão da interdependência do gabinete em relação ao poder Legislativo. O parlamentarismo facilitaria a formação de coalizões majoritárias e eliminaria os riscos de paralisia do governo e de conflito entre Executivo e Legislativo (Valenzuela, 1993; Linz e Valenzuela, 1994).<sup>13</sup>

No entanto, trabalhos empíricos recentes que analisam as dificuldades de construção de coalizões e as conseqüências das situações de impasse legislativo têm argumentado na direção inversa (Amorim Neto, 1995; Figueiredo e Limongi, 2000; Cheibub, 2007). Análises como as de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) demonstram como o incentivo para a formação de coalizões é quase o mesmo nos dois tipos de regime (presidencialismo e parlamentarismo) e, mais importante, a formação das coalizões governamentais não está relacionada com a estabilidade das democracias. Segundo Cheibub (2002), até nas situações de impasse legislativo as democracias presidenciais não estão mais aptas a

---

<sup>13</sup> Uma avaliação dos pontos da crítica ao presidencialismo está também em Shugart e Carey (1992), principalmente o capítulo 3 “Criticism of presidentialism and responses”.

derrocadas.<sup>14</sup> A estrutura de incentivos relacionada à definição mais ampla dos regimes políticos não explica as diferenças de sobrevivência democrática entre os países presidencialistas e parlamentaristas (Cheibub e Limongi, 2002). O problema do presidencialismo, neste último caso, é que ele tende a existir em sociedades onde qualquer tipo de democracia está mais propensa à instabilidade (Cheibub, 2007; p.5). Em trabalho comparativo sobre a sobrevivência dos sistemas presidencialistas, Cheibub (2007) demonstra como as situações de instabilidade possuem uma causa exógena ao regime de governo, e argumenta pela forte conexão entre ditadura conduzida por militares e presidencialismo.

Uma das dificuldades encontradas pelos estudiosos que comparam a sobrevivência democrática no presidencialismo é o caso dos Estados Unidos. Neste caso, o regime de separação de poderes possui como matriz um caso onde fica por explicar o sucesso deste e o fracasso dos presidencialismos latino-americanos. Muitos trabalhos não têm dúvida em apontar a experiência presidencialista norte-americana como uma das grandes influências das Repúblicas recém independentes da América Latina em seu processo de escolha de desenho institucional, principalmente a idéia de Repúblicas com separação de poderes (Weingast, B, North, D, Summerhill, W; 2000; Tsebelis e Aleman, 1995).<sup>15</sup> Como exemplo, o presidencialismo dos Estados Unidos é um caso comparativo interessante para tratar das variáveis institucionais importantes nos regimes de separação dos poderes, quando os temas são a estabilidade e os governos divididos.<sup>16</sup> Mayhew (1991) demonstra

---

<sup>14</sup> É interessante notar que a principal peça legislativa dos países, o orçamento anual, possui para as situações de impasse entre os poderes uma saída institucional muito clara em quase todas as Constituições analisadas por essa pesquisa.

<sup>15</sup> A experiência constitucional brasileira após a independência obviamente difere do restante dos países latino-americanos, principalmente em relação ao regime monárquico implantado. No entanto, é interessante notar como o arcabouço institucional implantado na Constituição de 1824 concebia a relação entre os poderes Legislativo, Executivo e também Judiciário como inerentemente conflituosa (Chevalier, 1999: p.614). A resolução dos conflitos seria feita por um outro poder, um poder “neutro”, idéia inspirada na teoria liberal-constitucional de Benjamin Constant. O conflito inerente à separação dos poderes deu origem ao que seria o poder moderador do imperador, este capaz de mediar a relação conflituosa dos poderes governamentais. A prática, no entanto, é que segundo prerrogativas citadas por José Murilo de Carvalho (1999) em sua análise desse período, os poderes do imperador excediam muito o papel de mero moderador de conflitos. As atribuições constitucionais o transformaram em um autêntico *veto player*, com poderes de nomeação dentro do governo e dissolução ou mesmo prorrogação da Assembléia Legislativa. (Carvalho, J M 1999; Apud Chevalier: p. 614-618)

<sup>16</sup> De acordo com Cameron (2000:1-2), para os membros de uma determinada geração de estudiosos do sistema político norte-americano, a separação dos poderes não era a virtude principal do sistema americano; era o problema do sistema. Nessa visão, a separação dos poderes conduziria a um “gridlock”, a políticas incoerentes e à corrupção. Cameron cita um analista político do século XIX, Henry Jones Ford, que afirma

como, apesar da divisão partidária entre os poderes, o governo norte-americano manteve durante diversas experiências governamentais uma continuidade na produção legislativa sob governo dividido. Sartori (1996) afirma que, afinal, o sistema norte-americano de separação de poderes deu certo e conseguiu manter a estabilidade democrática por um longo período, mesmo ressaltando que as conclusões de Mayhew são imprecisas para avaliar o verdadeiro caráter e relevância da produção legislativa nos governos divididos.

As críticas ao formato institucional do presidencialismo da América Latina não eliminam totalmente o caso norte-americano e, como já mencionado, para muitos desses autores, o parlamentarismo seria o caminho adequado para o fortalecimento da democracia e das instituições na região. Mesmo para os autores cuja crítica ao presidencialismo recai sobre o sistema multipartidário, como em Mainwaring (1993), fica por explicar como o bipartidarismo de países como Costa Rica convivem com situações de governo dividido (58-62; 66-70; 74-78) e destas não derivaram crises de governabilidade.<sup>17</sup> (Urcuyo, 1994) Historicamente, não por acaso, os trabalhos críticos ao presidencialismo latino-americano ganharam força somente após a redemocratização dos anos 80 e, claramente, marcam uma nova fase de explicações dos regimes afetados pela forte influência do período conturbado de polarização da guerra-fria que afetou os sistemas políticos de muitos outros países.

A fase de redemocratização latino-americana foi o ponto de partida das análises que buscaram no regime uma causa decisiva para a instabilidade política da região. Tratou-se de uma fase de rearranjo institucional e, principalmente, promulgação de novas Constituições, reformas políticas e, em muitos casos, aberturas democráticas ainda fortemente influenciadas pelos legados autoritários nos diversos países da América Latina. A adoção de um outro regime estava ora na agenda política ora na discussão pública e acadêmica dos países recém democratizados, sendo o caso mais notório o plebiscito brasileiro no início dos anos 90 e os debates sobre o Pacto de Olivos do “Consejo para la Consolidación de la Democracia” durante o governo Raul Alfonsín na Argentina (Bereznstein, 2004).

---

que o auto-interesse foi o que fez com que os Fundadores discutissem a impossibilidade de um governo fragmentado. No entanto, o resultado seria a incoerência e a corrupção. Ford propôs para o dilema dos fundadores uma solução extraconstitucional: partidos fortes e disciplinados. Durante a década de 80, segundo Cameron, houve uma redescoberta pelos cientistas políticos norte-americanos da separação dos poderes como princípio dominante do sistema político dos EUA. O ímpeto da redescoberta tem a ver com a divisão entre o controle partidário e o presidente, “o governo dividido”, e a constatação empírica de que tal fenômeno não era uma anomalia, mas o contrário, era uma situação muito freqüente.

<sup>17</sup> Desde 1994 a Costa Rica tem apresentado situações de governo dividido.



No entanto, as explicações sobre as dificuldades endógenas dos sistemas presidencialistas tenderam a não levar em consideração as mudanças dentro da estrutura interna dos sistemas presidencialistas e os possíveis incentivos para a cooperação entre os poderes. Como parte de uma tradição ampla de crítica ao regime de separação de poderes, que de alguma forma ignora o papel dos partidos políticos como elos importantes dos sistemas presidenciais contemporâneos, tal perspectiva falha ao negligenciar a presença de diferentes formatos presidenciais ao longo da história dos países e em desconsiderar maneiras diferenciadas de relacionamento entre Executivo e Legislativo que possam tender a um jogo de soma positiva e não ao jogo de soma-zero da abordagem de Linz.

A principal mudança no debate sobre o problema institucional do presidencialismo ocorreu a partir das perspectivas que buscaram relativizar a crítica sobre as dificuldades do sistema presidencial quando analisado somente a partir das conseqüências institucionais do regime. Tais perspectivas buscaram nas variações institucionais dentro do presidencialismo e em sua relação com o desempenho governamental, uma forma de rebater a crítica clássica do trabalho de Juan Linz sobre a instabilidade institucional do presidencialismo (Shugart & Carey, 1992). O fato é que há variações importantes entre presidencialismos, como notam Shugart e Carey (1992) e, em trabalho posterior, Tsebelis e Aleman (2002).

Porém, apesar da continuidade dos estudos sobre instituições políticas comparadas na América Latina mudar seu foco, dos processos mais específicos das transições políticas e das possibilidades de estabilidade democrática para um aprofundamento maior do funcionamento desses regimes políticos sob determinadas estruturas institucionais, eles continuam a questionar a qualidade das instituições democráticas latino-americanas (Mainwaring e Scully, 1993; Carey e Shugart, 1996; Shugart e Mainwaring, 1997). Segundo tais perspectivas, os controles mútuos de um modelo parecido com o ideal madisoniano estão deturpados pelos excessivos poderes presidenciais (Shugart e Carey, 1992, Siavelis 1997);

O trabalho de Shugart e Carey (1992) contribui com novos elementos para o debate dentro da literatura sobre América Latina ao refinar a análise das regras institucionais para avaliar a questão “clássica” sobre o sucesso e o fracasso das democracias de tais países e, dessa forma, incluir novas variáveis para entender as diferenciações institucionais dos

países. Nesse sentido, os autores se valeram amplamente dos desenhos constitucionais para avaliar as formatações das instituições e dos poderes presidenciais que afetam a maneira como operam tais sistemas políticos. As Constituições dos países foram usadas para avaliar as diferentes formas de relacionamento entre Executivo e Legislativo e, dessa forma, entender a diversidade de incentivos gerados institucionalmente.

Nesse trabalho, os autores entendem que o problema do desempenho do regime presidencialista seria basicamente a “presidência forte”, o que significa basicamente presidentes com extensos poderes legislativos. Portanto, mesmo refutando as principais conclusões de Linz quanto ao caráter único do formato institucional do presidencialismo, Shugart e Carey continuam aceitando como dado o caráter conflitivo da relação entre os poderes, principalmente quando afirmam que os poderes pró-ativos dos presidentes seriam utilizados para impor seus interesses contra a maioria parlamentar. Os governos com Legislativos fortes seriam, pelo contrário, propensos a regimes mais estáveis e eficientes, pois, nesse contexto, presidentes teriam incentivos para procurar uma solução de compromisso com o Legislativo (Shugart & Carey, 1992: 165)

Dessa forma, a qualidade democrática dos sistemas de governo é diretamente proporcional aos controles mútuos exercidos entre Executivo e Legislativo. O padrão da análise, portanto, é o mesmo de Madison, ou seja, poderes separados competem com “ambições” próprias e, como consequência, precisam ter demarcadas áreas de atuação para exercerem controles mútuos. O conflito de interesses é dado e mecanismos institucionais presentes nas Constituições são relevantes para avaliar prerrogativas e incentivos dos atores. No entanto, para além do questionamento quanto ao acerto da proposição, deve-se observar que os padrões esperados são derivados a partir de comparações estáticas, isto é, são fotografias de um determinado momento constitucional. Na maioria dos casos listam as prerrogativas da última Constituição promulgada e não levam em conta a possibilidade destas virem a ser alteradas.

Um ponto importante, portanto, é que mesmo as análises que identificam as variações dentro dos regimes presidencialistas e suas diferentes consequências para o desempenho governamental, além de considerar os conflitos advindos da separação dos poderes como a principal fonte de instabilidade institucional dos governos (Shugart e Carey, 1992; Mainwaring e Shugart, 1997), não consideram que os poderes constitucionalmente garantidos mudam e são constantemente reavaliados pelos sistemas

políticos dos países. Dessa forma, é preciso considerar que as reformas constitucionais, assim como a promulgação de novas Constituições, alteraram, ao longo do tempo, as características do sistema presidencialista na América Latina, tornando mais difícil uma conclusão geral sobre as conseqüências da adoção destes sistemas para a estabilidade da democracia.

Ao reconstruir a distribuição dos poderes legislativos dos presidentes dos 17 países da amostra, de acordo com os valores da classificação de Shugart e Carey (1992:155), os dados demonstram o aumento médio dos poderes legislativos dos presidentes ao longo do período, principalmente quando comparamos a primeira década com a última. Os valores da classificação dos autores, apesar de certa arbitrariedade do ponto de vista comparativo<sup>18</sup>, aumentam cada vez que o presidente acumula vantagens em seus poderes institucionais de decreto, veto parcial e total, controle sobre o orçamento, poderes de iniciativa exclusiva e capacidade de convocação de referendo.

**Tabela 1 – Poderes Legislativos dos Presidentes por décadas nas Constituições da América Latina (1945-2003)**

Número de países democráticos (N) por década		Média	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão	
Décadas	45-55	12	4,67	0	7	2,49
	56-65	12	4,67	0	7	2,18
	56-65	10	4,90	0	9	2,42
	66-75	10	5,80	4	11	1,93
	86-95	16	6,69	4	11	2,12
	96-03	17	6,88	4	10	1,90

<sup>18</sup> As escala ordinal quantificada por Shugart e Carey confere os mesmos valores a prerrogativas de natureza diversa, o que dificulta saber se o valor da mensuração final caracteriza um presidente poderoso em suas prerrogativas legislativas. A convocação de um referendo sem restrição tem o mesmo valor que o controle do orçamento pelo Executivo, por exemplo.

Fonte: Reelaborado a partir de Shugart e Carey (1992). Para cada década o valor de cada país é contabilizado a partir da constituição de entrada do primeiro ano democrático. As mudanças só se evidenciam na passagem para a década seguinte. Livro de códigos em anexo.(ANEXO A)

Tais transformações constitucionais do presidencialismo nos países da América Latina no pós-guerra precisam ser incorporadas à análise das características institucionais deste sistema de governo em regimes democráticos, pois tais mudanças possuem conseqüências importantes para a versão de um sistema de pesos e contrapesos organizado constitucionalmente, difundida a partir de Madison.

Nesse sentido, a análise das reformas constitucionais e das novas Constituições possui relação estreita com a forma como são considerados nas Constituições os efeitos da separação dos poderes, principalmente quando se avaliam de maneira mais rigorosa os mecanismos institucionais que estruturam os poderes de agenda no processo decisório (Figueiredo e Limongi, 2000). Assim, a reforma de 1994 na Constituição da Argentina, por exemplo, alterou fortemente os poderes institucionais à disposição do Executivo e, mais ainda, o tipo de presidencialismo deste país, que é bastante diferente tanto em relação à Constituição de 1853 quanto em relação à reforma de Perón de 1949 (Negretto, 1998). As diferenças dos mecanismos institucionais das Constituições brasileiras de 1946 e 1988, principalmente pelo incremento de poderes pró-ativos do presidente, são elementos obrigatórios para o entendimento da diferença da capacidade governativa nos dois períodos democráticos brasileiros (Figueiredo e Limongi, 2000). A análise dos poderes institucionais de diferentes períodos do presidencialismo reforça tanto a idéia de um sistema dinâmico, ou seja, com mudanças significativas ao longo do tempo, como a importância das prerrogativas constitucionais para o funcionamento do sistema político.

A observação de dois anos específicos somente nos países sob democracia, ainda utilizando os valores da classificação de Shugart e Carey (1992), explicita a diferença já notada pela literatura que tratou da diferenciação das Constituições dos países. Contudo, duas questões precisam ser avaliadas a partir das observações abaixo. Em primeiro lugar, há que se investigar se a atribuição de peso aos poderes presidenciais contidos nos *scores* criados tanto por Shugart e Carey (1992) quanto por Tsebelis e Aleman (2003) mensuram

adequadamente os poderes institucionais. A segunda pergunta, relacionada a esta, diz respeito ao tipo de mudança envolvida na variação dos valores dos scores entre esses dois anos limite.

**Tabela 2 : Comparação dos valores dos Poderes Legislativos dos Presidentes - 1946 e 2003**

<b>País</b>	<b>1946</b>	<b>2003</b>
Argentina	5	6
Brasil	7	8
Equador	7	10
Chile	6	10
Colômbia	7	9
Costa Rica	2	5
Guatemala	6	4
Panamá	6	6
Peru	0	5
Uruguai	6	8
Venezuela	1	8

Fonte: Reelaborado a partir dos valores dos poderes legislativos dos presidentes de Shugart e Carey (1992)

As diferenças são relevantes para o entendimento das relações Executivo-Legislativo no presidencialismo, se considerarmos que entre os poderes legislativos relacionados está o controle sobre o processo orçamentário, a capacidade do presidente de legislar exclusivamente em determinadas matérias, o poder de legislar mediante delegação do Legislativo, formas de decreto-lei, assim como prerrogativas que interferem diretamente nos procedimentos legislativos do interior do Congresso.

Tais mecanismos institucionais não se restringem somente a uma comparação entre sistemas presidencialistas. Parte importante da diferenciação entre presidencialismo e parlamentarismo está baseada nas diferenças em relação à participação dos poderes no controle da agenda legislativa. No primeiro caso, se tomarmos como modelo o caso do presidencialismo norte-americano, a agenda seria controlada pelos interesses dentro do Legislativo; no segundo, se o Parlamentarismo de Westminster for o modelo, o Primeiro-ministro como chefe do Executivo é quem controla a agenda do Legislativo. As conseqüências dessa dicotomia são importantes, por exemplo, se considerarmos que entre os projetos aprovados está o Orçamento Anual.

Algumas análises já demonstram como mecanismos institucionais possuem efeitos similares para os resultados políticos de diferentes sistemas de governo (Huber, 1996 Apud. Figueiredo, 2004: 39; Tsebelis e Alemán, 2003). Nesse sentido, o trabalho de Figueiredo e Limongi para o presidencialismo de coalizão brasileiro demonstra a eficácia dos poderes de agenda do presidente como elemento de barganha com a maioria do Legislativo. Baseando-se principalmente na contribuição de Huber sobre o *package voto* francês, os autores argumentam que os poderes de agenda do presidente poderiam ser usados da mesma forma como são usados pelos primeiros-ministros, ou seja, para organizar a coalizão de apoio e implementar as políticas, de acordo com as preferências dessa coalizão. Dessa forma, resultados de certas variações institucionais dentro do presidencialismo teriam efeitos similares aos que têm em regimes parlamentaristas, principalmente quando relacionados aos mecanismos institucionais de controle da agenda, pois estes podem permitir incentivos importantes para a estruturação do apoio ao Executivo no interior do Legislativo.

Assim, as prerrogativas institucionais das Constituições e a avaliação do relacionamento entre Executivo e Legislativo estão ligadas à maneira como se distribuem os poderes institucionais de agenda, pois tais prerrogativas definem a influência dos atores no processo de tomada de decisão (Tsebelis e Aleman, 2002). Além disso, tais mecanismos

de poder de agenda possuem impacto significativo na estruturação da capacidade dos governos para implementar políticas (Limongi e Figueiredo, 2003; Cox, 2005). São ainda determinantes para as estratégias de coordenação interna da coalizão de governo e, portanto, para obtenção de apoio da base parlamentar (Figueiredo e Limongi, 2003).

Tal perspectiva está próxima da abordada nos estudos sobre o Congresso dos Estados Unidos, por exemplo para determinar a ação das Comissões sob *closed rule* (sem direito a emendar) e sobre o poder do *Speaker* dentro dos trabalhos das Comissões. Isto por que, a avaliação dos processos de formação da agenda dos estudos institucionais dos presidencialismos latino-americanos enfatiza a importância dos poderes de propor, emendar e tipo de votação, que também foram utilizados pelos modelos formais desenvolvidos pela literatura sobre o Congresso do EUA.<sup>19</sup> Assim como no debate norte-americano, também a forma como se organiza o processo decisório dentro dos trabalhos legislativos aparece como uma variável importante tanto para avaliar a questão inicial levantada por Juan Linz (Figueiredo e Limongi, 2000; Diniz, 2002), como para testar hipóteses comuns da literatura neoinstitucionalista. A importância dos mecanismos de urgência no Brasil (Figueiredo and Limongi 1999; Amorim Neto, Cox and McCubbins 2003) e no Chile (Siavelis 2002), por exemplo, são fundamentais para avaliar a ordem, o tempo e o caráter dos projetos avaliados nas assembléias.

No caso da América Latina, as Constituições são fontes centrais do modo como diferentes prerrogativas moldam a relação entre os poderes e são constantemente utilizadas como maneira de avaliar poderes institucionais (Shugart e Carey, 1992; Tsebelis e Aleman, 2003a, 2004). Um dos motivos centrais para a avaliação das prerrogativas nas Constituições se deve ao fato de, ao contrário dos EUA, a barganha entre Presidentes e Congressos na América Latina ser fortemente regulada pelos poderes constitucionais conferidos ao Executivo. De fato, constitucionalmente, os presidentes latino-americanos possuem inúmeras prerrogativas constitucionais, inclusive em alguns casos para legislar por decretos, e se distanciam muito do poder de somente vetar do presidente norte-americano.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Veja-se por exemplo o trabalho de Baron, D e Ferejonh, J, "Bargaining in Legislatures". *American Political Science Review*, vol.97 n°4.

<sup>20</sup> A literatura sobre a presidência dos Estados Unidos já avalia que apesar dos fracos poderes institucionais do presidente, este possui inúmeras formas de ação unilateral e poderes de agenda como as *executive orders*. (Moe e Howell, 1999; Apud. Figueiredo, 2004; p. 31) Dessa forma, como no debate latino americano, a discussão se alterna entre as perspectivas que realçam as ações unilaterais do presidente sobre o Congresso e as perspectivas que mostram as formas de delegação de poder do Congresso para o presidente.

A tabela abaixo mostra a distribuição das prerrogativas legislativas dos presidentes da América Latina inscritas nos textos constitucionais. Também aqui, como nas evidências anteriores, os poderes legislativos dos presidentes aumentaram gradativamente.

<b>Tabela 3. Poderes Legislativos dos Presidentes em 17 países da América Latina (1946-2003)</b>									
		Poderes institucionais de agenda dos presidentes nos períodos de democracia – Média dos casos por prerrogativas							
Período	N	Dec	Del	Excl	Orç	Urg	Ref	Veto	
								tot	Parc
1945-55	12	1	3	3	8	2	1	12	8
1956-65	12	1	3	3	8	2	1	11	10
1966-75	10	1	3	4	7	4	2	9	8
1976-85	10	4	4	3	9	5	3	10	9
1986-95	16	5	7	6	11	7	7	16	14
1996-03	17	6	7	7	15	7	10	17	15

Fonte: Banco de Dados Constitucionais -Cebrap

Ao tomarmos essas provisões constitucionais do Executivo: decreto constitucional, decreto delegado, iniciativa exclusiva, poder orçamentário, iniciativa de urgência, referendo e a iniciativa de vetar totalmente ou parcialmente, notamos como a presença das prerrogativas à disposição dos presidentes nas Constituições aumentou ao longo do período.

Nesse sentido, apesar da relevância atribuída às prerrogativas presidenciais nas constituições dos países da América Latina, a literatura não foca as mudanças ocorridas ao longo do tempo. A ausência de uma comparação mais ampla, principalmente em períodos democráticos distintos da história latino-americana, não permite uma avaliação mais



precisa da maneira como as prerrogativas institucionais têm se desenvolvido nos sistemas presidencialistas. A distribuição dos poderes de agenda disponíveis para os presidentes e as regras constitucionais que norteiam a barganha entre Executivo e Legislativo precisam de uma avaliação que não se restrinja somente aos aspectos do predomínio de um poder sobre o outro, cuja conseqüência no trabalho de Linz foi a defesa do parlamentarismo, ou sobre conseqüências advindas do pressuposto do conflito entre os poderes, cujo desfecho será sempre um risco à estabilidade democrática.

Do ponto de vista metodológico, portanto, torna-se insuficiente a avaliação do efeito das instituições sobre o desempenho governamental baseada em uma visão estática em que presidentes minoritários e sem apoio utilizariam seus poderes de agenda legalmente garantidos para a resolução da contínua relação conflituosa com o Legislativo. Como ressalta Figueiredo (2004), os poderes legislativos do presidente também são utilizados como instrumento de “barganha horizontal”, ou seja, para resolver problemas entre o governo e sua base parlamentar. Tsebelis e Aleman (2003a; 2005), por exemplo, demonstram que para uma avaliação das formas de controle de agenda dentro do presidencialismo, a análise da dimensão posicional dos atores de veto é importante para avaliar o controle da agenda (2003a) e em trabalho recente apontam para o grau de unidade partidária legislativa e para a influência da relação governo-oposição para o conflito político. Nesse ponto, os autores procuram entender os conflitos políticos entre os poderes lançando mão de outras variáveis. De acordo com estes autores, os poderes institucionais não são suficientes para determinar uma relação conflituosa.

Com isso, para além da mera descrição das instituições formais nas Constituições e da classificação dos poderes legislativos dos presidentes em fracos ou fortes, retirando daí conseqüências para o desempenho democrático (Shugart e Carey, 1992), focarei o processos de mudança que alteraram os poderes legislativos do Executivo. As análises anteriores carecem de uma dimensão temporal e de uma avaliação do que mudou e do que está em transformação. Dessa forma, penso ser possível inferir quais relações estão envolvidas durante a concessão de tais poderes constitucionais ou mesmo nas limitações introduzidas a esses poderes.

A escolha das instituições, e nesse caso, dos mecanismos constitucionais que atribuem poderes de agenda revela a expectativa dos atores políticos em um determinado momento do tempo em relação aos seus objetivos futuros (Elster, 1996). A atribuição de

prerrogativas constitucionais nas assembleias constituintes, ou em reformas constitucionais mais ou menos amplas, pode informar sobre a evolução do relacionamento entre os poderes. Ou seja, estas transformações não devem ser tomadas como independentes do próprio padrão de interação entre os poderes.

## Capítulo 2 - Mudanças Constitucionais e Poder Presidencial nos Países da América Latina

O capítulo precedente constatou como ao longo do tempo o presidencialismo dos países da América Latina mudou. As constituições presidencialistas de *circa* 1945 são muito diferentes dos textos constitucionais vigentes em 2003. Cabe agora caracterizar melhor as diferenças e entender o processo que levou a esta alteração. Quanto ao primeiro ponto, o que se pretende fazer é mostrar que as mudanças tiveram um sentido muito claro, ou seja, o fortalecimento dos poderes legislativos dos presidentes. Em seguida, buscamos entender a importância dos diferentes processos de mudança constitucional para cada aspecto do aumento dos poderes legislativos presidenciais.

Para contextualizar a análise das mudanças e relacioná-las a discussão sobre a fragilidade intrínseca do presidencialismo, adoto a definição de presidentes “fortes” proposta por Cheibub (2007: p. 140). A caracterização, baseada em análise empírica, toma a dominância do Executivo sobre o processo legislativo como critério para a classificação. A definição do autor combina a autoridade exclusiva do Executivo para legislar em áreas políticas importantes e a capacidade efetiva para sustentar o veto.

A combinação desses poderes se integra na análise mais ampla de Cheibub das características institucionais que propiciariam situações de paralisia legislativa e, conseqüentemente, levariam à falência deste tipo de regime democrático.<sup>21</sup>

Cheibub define o domínio presidencial sobre o processo legislativo a partir de duas dimensões: o controle sobre o processo orçamentário e a capacidade do presidente efetivamente vetar a legislação.

Ainda que minha análise se baseie fortemente na análise de Cheibub, dado meu interesse específico na mudança longitudinal, considerarei também as mudanças em uma

---

<sup>21</sup> O debate em que o trabalho de Cheibub (2007, p. 139-140) está inserido pode ser resumido da seguinte forma. A visão dominante até então seria a de que presidentes fracos seriam bons para o presidencialismo, pois o domínio do processo legislativo pelo Poder Legislativo forçaria os presidentes a cooperarem com a maioria. Presidentes fortes, de outra parte, dado seu controle sobre o processo legislativo, teriam menor incentivo para cooperar e, desta forma, teriam maior probabilidade de desencadear a paralisia legislativa. Em particular, quando o *status quo* estivesse localizado entre a preferência do partido do presidente e o próximo partido no espaço político, não seria possível formar um governo de coalizão e as políticas não seriam alteradas. Se o presidente controla o processo legislativo, nesses casos, todos os demais partidos poderiam formar uma coalizão para enfrentar o presidente, levando a um impasse entre o Congresso e o Presidente.

terceira dimensão de poderes legislativos dos presidentes, a saber, as diferentes formas de poder de decreto usualmente citadas como a principal arma com que contam os presidentes fortes para dobrar as resistências de uma possível oposição do Poder Legislativo (Shugart e Carey, 1992; Shugart, 1995).

A primeira parte do capítulo distingue dois processos de mudança constitucional. Procuo diferenciar processos de mudança constitucionais sob vigência democrática daqueles onde há descontinuidade democrática. O objetivo é identificar se as principais mudanças foram endógenas (se ocorreram sob a vigência de uma ordem democrática) ou se foram exógenas (isto é, se ocorreram após interregnos autoritários). Obviamente, a explicação para as alterações notadas no capítulo anterior – recordando: uma tendência a reforço dos poderes presidenciais, ou nos termos de Cheibub, da transição de presidentes fracos a fortes – será diferente caso uma ou outra das origens das mudanças prevaleça.

Em seguida, dedico uma seção específica para o tratamento das mudanças de cada uma das três dimensões dos poderes identificadas acima. O período coberto pela análise se estende de 1945 a 2003. Meu objetivo é identificar o tipo de mudança constitucional dominante –endógeno ou exógeno-- para o fortalecimento dos poderes legislativos dos presidentes latino-americanos. A análise separada de cada uma destas dimensões é necessária uma vez que não é necessário que todas tenham a mesma origem.

Ressalto, no entanto, que procurei não me restringir somente aos aspectos institucionais selecionados por Cheibub para cada uma das dimensões. Ampliei os dados sobre os poderes selecionados para avaliar comparativamente alguns aspectos em mais detalhe. Nesse sentido, além dos fatores que caracterizam o controle presidencial organizado por Cheibub (2007: p.141), considerei outras variações institucionais ressaltadas pela literatura. Entre elas, a capacidade dos presidentes emendarem o projeto vetado, distinção cuja importância foi frisada por Tsebelis e Aléman (2003). Quanto aos poderes de decreto, complementei a análise das variações dos tipos de decretos relacionando-os a um entendimento mais detalhado dos poderes presidenciais sob Estado de Emergência. Isto porque, empiricamente, tais poderes se mostraram importantes em alguns países latino-americanos (Shugart e Carey, 1998).

Finalizo o capítulo retomando como a avaliação dos diferentes processos de mudança associados ao aumento dos poderes legislativos dos presidentes nessas três

dimensões interage com a discussão sobre os problemas relacionados aos presidentes com fortes poderes legislativos no presidencialismo.

## **2.1 Mudanças Constitucionais nos países da América Latina pós-45: processos endógenos e exógenos de mudança**

As mudanças constitucionais na América Latina precisam ser consideradas dentro de um contexto histórico e político em que a vigência dos textos constitucionais foi suspensa por interrupções e por descontinuidades na vigência das instituições democráticas. O exercício e a transmissão do poder previstos constitucionalmente foram interrompidos por golpes de Estado. Governos militares de diferentes países se instituíram como poderes constituintes, seja para se colocar completamente à margem da legalidade constitucional anterior, seja para introduzir reformas ou elaborar integralmente uma nova Constituição. Auto-golpes civis derrubaram Constituições e em alguns casos buscaram legitimidade em novos textos constitucionais aprovados em contextos autoritários. As mudanças que acompanharam as transições democráticas incluíram em suas pautas processos que vão desde reformas constitucionais que dessem início à abertura política gradual do regime até a re-fundação baseada em uma nova Constituição.

Assim, para um bom número de países (10 casos da amostra) a comparação entre os poderes presidenciais no início e no final do período, envolve a comparação de constituições distintas. Nestes casos, o incremento dos poderes presidenciais pode ser creditada a herança dos textos constitucionais e/ou da experiência autoritária.

Contudo, as Constituições vigentes nos regimes democráticos também são objeto de mudanças. Constituições democráticas trazem consigo regras que estabelecem como estas mesmas constituições podem ser alteradas. O método e grau de dificuldade para a realização destas mudanças, está claro, varia de país para país. Mas o fato é que reformas constitucionais de amplitude diversa ocorrem por via dos procedimentos previstos na própria Constituição.

Tais alterações, é lícito supor, estão relacionadas com o desempenho do próprio sistema político. Nestes termos, ainda que atreladas ao jogo político democrático, visam alterar as instituições vigentes e, de um jeito ou de outro, devem guardar alguma relação com os conflitos políticos experimentados pelos sistemas democráticos presidencialistas da

América Latina. Dito de forma mais direta: se de fato a continuidade de regimes presidenciais é afetada por conflitos entre o presidente e o legislativo, pode se esperar que estas relações venham ser objeto de alterações<sup>22</sup>.

A questão a ser ressaltada, portanto, é que as mudanças constitucionais podem ter lugar por processos diferentes. A distinção básica se refere às mudanças que ocorreram no interior dos regimes democráticos (endógenas) das que foram antecedidas pela descontinuidade dos sistemas autoritários (exógenas). O objetivo será avaliar o efeito dos tipos de mudança constitucional sobre a tendência de fortalecimento dos poderes legislativos dos presidentes.

As mudanças endógenas são circunscritas e organizadas pelas “regras do jogo” vigentes. Há, no entanto, diferenças no interior desta classe de alteração que pedem esclarecimentos. Os procedimentos previstos pelas diferentes Constituições para sua modificação fornecem os parâmetros institucionais para a compreensão das alterações endógenas. Entre os procedimentos previstos nas Constituições estão: a convocação de uma Assembléia ou Convenção Constituinte, a reforma ampla ou revisão constitucional e as emendas constitucionais.<sup>23</sup> A abrangência das mudanças endógenas geralmente varia de acordo com o procedimento legal previsto pela Constituição.

As Constituições de língua espanhola denominam pelo termo *reforma* dois processos que, em língua portuguesa, são distintos. Tanto o processo de emendar um artigo da constituição, um processo mais restrito e parcial de alteração, como o processo de revisão constitucional - mais amplo e que em geral requer um tipo de convocação especial do Legislativo—são denominados como *reforma* em espanhol. Como um exemplo de modificação restrita, podemos citar a emenda 4 de 1961 à Constituição brasileira de 1946, que limitou os poderes presidenciais e instituiu o parlamentarismo no país. Outros exemplos de mudanças restritas são as inúmeras emendas à Constituição de 1886 da Colômbia e à Constituição de 1949 na Costa Rica, que entre outras coisas permitiram que o presidente colombiano pudesse declarar projetos de lei como urgentes a partir de uma

---

<sup>22</sup> Entre 2000 e 2003, discussões sobre reformas políticas que incluíam mudanças no texto Constitucional estavam em debate nos Legislativos do Chile, Equador, Bolívia, Venezuela, Colômbia, Uruguai, Brasil, Nicarágua, Guatemala, México e República Dominicana. Um panorama do debate contemporâneo sobre as reformas políticas em andamento na América Latina está em Hofmeister (2004).

<sup>23</sup> A interpretação judicial pode ser considerada também uma outra forma de mudança endógena do texto constitucional, porém não se trata de um aspecto procedimental de alteração das regras formais.

emenda aprovada em 1968<sup>24</sup> ou a que limitou a reeleição presidencial na Costa Rica por uma emenda aprovada em 1969.<sup>25</sup> Em relação aos processos amplos de reforma, podemos citar a revisão brasileira de 1994, que atendendo ao art.3º das disposições constitucionais transitórias de 1988 modificou 6 artigos da Constituição, ou as reformas amplas aprovadas na Argentina, a mais recente concluída em 1994 que aprovou a reeleição presidencial.

As alterações constitucionais exógenas têm lugar entre dois regimes democráticos, supondo, portanto, uma descontinuidade; a interrupção da ordem democrática e sua retomada posterior. Processos de transição política, geralmente, têm como seu ponto culminante a promulgação de novas Constituições, como foi o caso da Constituição Brasileira de 1988, a Constituição Equatoriana de 1979 e a Constituição de El Salvador de 1983.

O objetivo da diferenciação entre processos endógenos e exógenos de mudanças se deve a necessidade de identificar melhor as raízes da mudança observada no capítulo anterior. Sabemos que se as constituições circa 1945 são comparadas às atuais, elas conferem menores poderes aos presidentes. No entanto, não sabemos se isto se deve a processos de reformas ou a novos textos constitucionais. Se um ou outro caso prevalecer, nosso entendimento sobre a evolução e transformações do regime presidencial será diferente. No primeiro caso, teríamos que o presidencialismo se transformou endogenamente, possível a partir de respostas políticas aos problemas identificados por seus críticos. No segundo caso, como a resultante de experiências autoritárias.

Não considere como alterações exógenas as Constituições de períodos autoritários que se iniciaram antes de 1945. O objetivo foi, em primeiro lugar, evitar que a análise tivesse que se deter e dar conta de transformações de sistemas políticos que se iniciaram em contextos políticos muito diferentes daqueles que informam o debate sobre os sistemas presidencialistas do pós-guerra. O foco da literatura sobre presidencialismo recai principalmente sobre as chamadas democracias da “terceira onda” de democratização. Assim, a análise das Constituições de 1925 do Chile (resultado da crise de 1924), a Constituição de 46 do Brasil (dissolução da ditadura Vargas de 37), Bolívia 1967 (resultado de modificações graduais da Constituição de 1938), Argentina 1853 (de origem militar e que de início não incluía Buenos Aires), Colômbia 1886 (texto com inúmeras reformas e

---

<sup>24</sup> Acto Legislativo nº1, 1968.(Art.91).

<sup>25</sup> Lei 4349 (Art.132)

interrupções desde a promulgação) entre outros não são referidos a qualquer texto anterior, até porque para a maioria deles não haveria experiência democrática anterior para tomar como parâmetro.

Desta forma, os primeiros textos constitucionais válidos para os anos pós-45 em todos os países são o marco para a análise de todas as modificações posteriores. Assim, por exemplo, a Constituição de 1949 da Costa Rica é o ponto de partida para todas as mudanças posteriores, não sendo ela mesma classificada como uma mudança em relação ao sistema político da Constituição de 1871 e da crise institucional de 1919.

Portanto, o trabalho tem um marco temporal claramente delimitado. O que se quer comparar são os regimes constitucionais circa 1945 aos atuais. Não se pretende explicar porque os regimes presidencialistas do pós-guerra tomaram a feição que tomaram. O que se quer entender é sua evolução posterior e, mais precisamente, se esta de fato correu, saber se ela se deveu a mudanças endógenas ou exógenas.

Das novas constituições promulgadas no período, 8 Constituições foram classificadas como tendo sido promulgadas após a vigência de regimes autoritários. São constituições que marcam uma abertura democrática. De acordo com a distinção feita anteriormente, as mudanças neste primeiro caso se referem à comparação entre a constituição vigente antes da quebra democrática e a que marca sua restauração. E caso os poderes presidenciais tenham aumentado no novo texto, este incremento foi tomado como exógeno. No segundo caso, possíveis alterações são classificadas como endógenas.

Em relação às reformas constitucionais (seguindo o uso de termo em português, um procedimento mais amplo de mudança do que uma emenda a um artigo específico), os dados apontam 18 casos de mudança por esse procedimento, com 5 deles diretamente relacionados a processos de (re)democratização nos países, ou seja, reformas exógenas (89 no Chile, 89 no Uruguai, 72 na Argentina,<sup>26</sup> 83 no Panamá e 2000 no Peru). A reforma de

---

<sup>26</sup> Os governos militares argentinos, que se iniciaram em setembro de 1955, com a queda de Perón, continuaram em uma seqüência de descontinuidades até dezembro de 1983. Os interregnos ocorreram entre Maio de 1958 e março de 1962 (presidência de Arturo Frondizi); outubro de 1963 a junho de 1966 (presidência de Arturo Illia). Em 1966, um novo golpe militar ocorreu no país e uma reforma constitucional em 1972 influenciada pelos militares marcou uma transição de regime (reforma que classifiquei como exógena). Em seguida é eleito o peronista Héctor Cámpora que renuncia para que em seguida novas eleições legitimassem a volta de Perón ao poder. A reforma de 1972 esteve vigente até 1981, inclusive durante os governos de Perón e Isabel Perón. Apesar de ser mais uma das reformas aprovadas à Constituição de 1853, preferi considerar a mudança de 1972 na Argentina como exógena principalmente por ela ter um caráter muito diferente da reforma de 1956 que simplesmente desfez a reforma de 1949 para a volta do texto de 1853. A reforma de 1972 foi uma mudança conduzida sob forte influência dos militares e marcou a volta de Perón



89 no Chile, por exemplo, marca o início do triunfo do chamado “*Comando del No*” após a derrota do General Augusto Pinochet no referendo de 5 de Outubro de 1988. Apesar das limitações provenientes da participação dos setores militares no governo, a negociação de uma ampla reforma constitucional no Chile em 1989 alterou aspectos importantes no que se refere ao direito de sufrágio, à liberdade de expressão e ao direito de sindicalização.

A tabela abaixo informa as mudanças constitucionais classificadas como exógenas após 1945 (novas Constituições e reformas) em relação à presença de um texto constitucional vigente em anos democráticos anteriores do período.

**Tabela 2.1.1: Constituições e Mudanças Constitucionais Exógenas nos Países da América Latina (1945-2003)**

<b>País</b>	<b>Ano da Constituição do período que antecede a mudança</b>	<b>Ano da Constituição ou Reforma Exógena</b>
Argentina	1853	Reforma de 1972
Brasil	1946	1988
Chile	1925	1980 reformada em 1989
Equador	1946	1979
Guatemala	1945	1957
Guatemala	1957	1965
Guatemala	1965	1985
Honduras	1957	1982
Panamá	1946	1972 reformada em 1983
Peru	1933	1979
Peru	1979	1993 reformada em 2000
Uruguai	1942	1967 reformada em 1989
Venezuela	1947	1961

---

ao poder. Em seguida, um golpe liderado pelo general Videla iniciou a fase mais repressiva das interrupções da Argentina.

Das mudanças constitucionais exógenas, algumas delimitam com mais a clareza uma divisão entre dois períodos democráticos distintos no pós-guerra. Neste caso estão, por exemplo, as duas Constituições brasileiras (46 e 88), a reforma à Constituição chilena de 1980 (democracia pré-73 e a abertura após eleições de 89) e as Constituições equatorianas (46 e 79). Outras mudanças exógenas marcam uma quantidade maior de descontinuidades entre governos classificados como democráticos. Nesse sentido, as mudanças constitucionais da Guatemala, por exemplo, marcam uma série de (re)inaugurações após as sucessivas descontinuidades no regime democrático do país. Assim, após a Assembléia Constituinte que aprovou a Constituição de 1945, e que esteve em vigor nas presidências de Arévalo e Arbenz, até o golpe de 1954, o país passou por um período contínuo de instabilidade política que contabilizou três mudanças constitucionais exógenas válidas por períodos curtos até a transição democrática iniciada em 1983 e que culminou com a Constituição de 1985.

Em relação à diferenciação observada acerca da extensão das mudanças previstas constitucionalmente, a diferenciação entre mudanças pela via das reformas amplas e das emendas constitucionais restritas é particularmente relevante para as mudanças em anos democráticos. As mudanças endógenas somam 263 emendas constitucionais restritas aprovadas por processos ordinários previstos nos textos constitucionais vigentes. Ainda que pontual e visando artigos específicos do texto constitucional, tais emendas não necessariamente têm impacto limitado e diminuto. O exemplo da emenda 4 à constituição brasileira de 1946, citado anteriormente, basta para ilustrar o ponto.

Além das emendas aprovadas, processos amplos de reforma constitucional e até a convocação de Assembléias Constituintes iniciam mudanças importantes nos países em seus períodos democráticos.

Assim, por exemplo, apesar dos intensos debates sobre mudanças institucionais do “*Consejo para la consolidación de la Democracia*” na Argentina nos anos 80, que entre outras coisas previa uma ampla reforma constitucional para marcar uma transição de regime, nenhuma reforma ampla do texto constitucional foi aprovada para marcar a volta da democracia ao país (Negretto, 2000). Apenas em 1994, em um contexto diferente daquele que motivara as propostas da década anterior, foi aprovada uma reforma ampla do texto de 1853. Em um acordo entre o governo Menem e a oposição, a reforma ampla do texto foi aprovada em negociações que incluíam tanto mudanças institucionais para alterar a

organização do presidencialismo argentino (a reivindicação da oposição), até a aprovação da possibilidade de reeleição presidencial a tempo para a candidatura Menem nas eleições de 1995<sup>27</sup>. Em três casos de mudanças analisadas, a amplitude da mudança endógena resultou em um texto constitucional completamente reformulado. Assembleias Constituintes em anos democráticos alteraram a estrutura constitucional anterior na Colômbia em 1991, no Equador em 1998 e na Venezuela em 1999.

A tabela abaixo informa para cada par país/constituição o número de mudanças constitucionais aprovadas em anos democráticos de acordo com cada processo constitucional específico.

---

<sup>27</sup> De fato, Menem conseguiu se reeleger em 1995.

**Tabela 2.1.2: País/Constituição e Mudanças Constitucionais Endógenas nos Países da América Latina (1945-2003)**

<b>País/Constituição</b>	<b>Emendas</b>	<b>Reformas</b>	<b>Constituinte</b>
Argentina/1853	-	3	-
Bolívia/1967	-	1	-
Brasil/1946	6	-	-
Brasil/1988	53	1	-
Chile/1925	-	1	-
Chile/1980	-	4	-
Colômbia/1886	28	-	1
Colômbia/1991	63	-	-
Costa Rica/1949	52	-	-
Equador/1979	8	-	1
El Salvador/1983	18	-	-
Guatemala/1985	-	1	-
Honduras/1957	5	-	-
Honduras/1982	12	1	-
México/1917	4	-	-
Nicarágua/1987	5	2	-
Panamá/1972	1	2	-
Peru/1979		1	
Peru/1993	2	-	-
Rep. Dominicana/1966	-	2	-
Venezuela/1961	-	1	1

Como ressaltado anteriormente, as seções seguintes são dedicadas ao tratamento das mudanças nas dimensões do poder presidencial consideradas mais relevantes. Tratarei, respectivamente, das mudanças no processo orçamentário, dos poderes de decreto e, finalmente, dos poderes de veto presidenciais.

## **2.2 Presidencialismo e Mudanças no Processo Orçamentário nas Constituições da América Latina.**

Não há dúvidas de que a aprovação da lei orçamentária é uma questão chave quando se trata de ação governamental, principalmente por estabelecer os fundos necessários para a execução das políticas públicas.

De maneira geral, o nexos entre a forma de governo e as diferenças em relação aos poderes conferidos a Executivo e Legislativo na aprovação do Orçamento seriam fortemente relacionadas à forma como se organiza o sistema de governo (Lienert, 2005). A definição dos sistemas Presidenciais e Parlamentares seria, para muitos, suficiente para determinar a variação da influência dos poderes no processo orçamentário. Assim, sistemas Parlamentaristas, em uma definição bastante geral e difundida, seriam caracterizados pela fusão entre Executivo e Legislativo e por um governo apoiado pela maioria do Parlamento. O resultado seria um processo orçamentário fortemente centralizado no chefe do Executivo que é também o líder da maioria no Parlamento e possui poderes de dissolução do Legislativo. Um Parlamento contrário à proposta enviada pelo Executivo estaria na verdade acionando praticamente um voto de não confiança no Primeiro-Ministro. O poder para o primeiro-ministro manter sua proposta orçamentária nessas condições ideais seria alto. Por outro lado, nos sistemas de separação de poderes, o Legislativo teria mais incentivos para alterar o projeto enviado pelo Executivo para atender suas demandas, basicamente porque o mandato dos legisladores não estaria ameaçado pela possibilidade do Presidente convocar eleições para garantir uma maioria favorável a seu projeto. Os congressistas preocupados com seus mandatos disputariam os recursos do Orçamento para atender suas bases de apoio e o presidente teria poucos recursos institucionais para garantir a aprovação de seu projeto.

Tais diferenças estão fortemente relacionadas a dois casos típicos de funcionamento dos dois sistemas de governo, do presidencialismo dos Estados Unidos e do Parlamentarismo de Westminster (Lienert, 1995; p.3).

Nos Estados Unidos, o Legislativo seria o ator principal por ser o detentor dos poderes de agenda e decisórios. O Legislativo tem plena capacidade para emendar e até

impor o seu projeto ao Executivo.<sup>28</sup> O Reino Unido estaria situado na outra ponta do espectro. Dentro do governo, os poderes do Primeiro-Ministro e de seu gabinete são muito fortes. Apesar do Parlamento votar o orçamento, a maioria controlada pelo Primeiro-Ministro tem poder para determinar a forma e o tamanho do Orçamento.<sup>29</sup>

A diferenciação entre os processos orçamentários nestes dois modelos servirá para orientar a observação das mudanças institucionais dos países da região. No caso dos países presidencialistas da América Latina, a generalização do nexo *Sistema de Governo-Processo Orçamentário* apresentou mudanças quando tomamos as constituições democráticas vigentes nos democráticos iniciais em relação ao ano de 2003.

As duas primeiras tabelas a seguir confirmam a tendência geral observada de fortalecimento dos poderes do Executivo notada no capítulo anterior. Aqui, de forma mais específica, a diferença é notada primeiro a partir dos dados sobre a limitação do alcance das mudanças do Legislativo ao projeto do Orçamento e, em seguida, pelo projeto que entra em vigor no caso de não aprovação do Orçamento (posição de *default*). Os dados sobre a iniciativa não estão incluídos, pois com exceção da Constituição de 1853 na Argentina para os anos anteriores à reforma conduzida por Perón em 1949, todas as Constituições analisadas garantem ao presidente a iniciativa exclusiva de propor o projeto Orçamentário.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Na prática de controle do Orçamento americano não foi efetivamente este, além de ter mudado ao longo do tempo. De acordo com os ciclos analisados por Schick (2002) e reproduzidos aqui a partir de Lienert (2005: p. 12), o processo orçamentário pré-1921 foi controlado pelo Legislativo, em seguida entre 1921 e 1973 o Executivo controlou o processo Orçamentário. Em 1974, em reação à não execução dos gastos pelo presidente Nixon, o Legislativo adotou o Orçamento do Congresso e aprovou em seguida o *Impoundment Control Act* que aumentaram os poderes do Legislativo no processo orçamentário. Para os detalhes ver: Schick, Allen (1992) Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?, OECD Journal on Budgeting Vol.1, No. 3.

<sup>29</sup> Para a comparação entre os casos presidencialistas e parlamentaristas ou semi-presidencialistas europeus Ver Lienert (2005).

<sup>30</sup> A Constituição da Argentina de 1853 é bastante vaga em relação ao processo Orçamentário e não especifica a atribuição do Executivo no processo.

**Tabela 2.2.1**

**Evolução dos Poderes de Emenda do Legislativo ao Projeto Orçamentário nas Constituições dos Países da América Latina.**

<b>Característica da Emenda Legislativa ao Orçamento</b>	<b>1º Ano Democrático</b>	<b>2003</b>
A Constituição não especifica	7	1
O Legislativo pode emendar sem restrições a composição do projeto e o balanço de gastos do Orçamento	3	1
A emenda pode alterar a composição e pode aumentar os gastos se indicar novas fontes de financiamento	6	3
A emenda do Legislativo pode alterar a composição do projeto, mas não aumentar os gastos.	-	1
A capacidade do Legislativo alterar a composição do projeto é limitada e a alteração não pode incluir novos gastos.	1	10
Nem o balanço de gastos nem a composição do projeto podem ser alterados, o Legislativo somente aprova ou rejeita o projeto por inteiro.	-	1

\* Cada unidade corresponde à unidade país/constituição válida para o primeiro ano democrático pós-45 de cada país no período (coluna primeiro ano). A segunda coluna (2003) corresponde ao último ano democrático da classificação dos 17 países.

Fonte: Banco de dados Constitucionais -Cebrap. Reelaborado pelo autor.

As diferenças entre os dois pontos no tempo são significativas. A tabela trata basicamente das mudanças que aumentaram as restrições na capacidade do Legislativo alterar o projeto orçamentário enviado pelo Executivo.

Em seus primeiros anos classificados como democráticos depois de 1945, a Constituição colombiana de 1886 (com emendas até 1945) era a única que limitava tanto o aumento de gastos como as áreas que o Legislativo poderia alterar a composição do projeto. Em nove casos da classificação do ano inicial dos países, a prerrogativa para emendar o Orçamento não possui limitações para alterações na composição do projeto, sendo o

aumento de gastos permitido com indicação de novas receitas em Constituições como a chilena de 1925. Em muitos casos (7), como na Argentina (1853) e Guatemala (1945), os textos constitucionais não especificavam claramente o trâmite do processo orçamentário e, de forma mais específica, as atribuições do Poder Legislativo. Situação que permaneceu em 2003 somente para o caso da Constituição mexicana de 1917.

Apesar da etapa de aprovação do Orçamento pelo Legislativo ser especificada pelo texto constitucional, ainda para as constituições do primeiro ano, 3 delas não estabelecem nenhuma limitação constitucional à capacidade do Legislativo alterar o projeto orçamentário enviado pelo Executivo. Neste caso estão a Constituição brasileira de 1946 e os textos de Honduras (1957) e da Costa Rica (1949). Para o último ano (2003), somente a Costa Rica continuou a não prever limitações formais ao alcance das modificações do Legislativo.

Outra diferença importante em relação à observação das mudanças constitucionais no processo de emendamento do orçamento é a combinação no mesmo texto de restrições nas áreas em que o Legislativo pode alterar o projeto original com a restrição ao aumento de gastos. Em 2003, as emendas com limitações para modificar as áreas do projeto e com a limitação para novos gastos combinadas no mesmo texto são encontradas em 10 dos 17 países.

Em apenas um caso a classificação da limitação à capacidade de emenda do Legislativo foi extrema, ou seja, o Legislativo somente aprova ou rejeita o projeto enviado pelo Executivo, sem o direito a emendar. A Constituição da República Dominicana de 1966, reformada pela primeira vez em 1994, restringiu de forma ampla a possibilidade do Legislativo alterar o projeto orçamentário do Executivo. Assim como em outros casos de países que limitam as emendas do Legislativo, ou seja, o texto dominicano também limita a possibilidade da inclusão de novos gastos. No entanto, a constituição proíbe a alteração da composição do projeto (parágrafos I e II do Artigo 115 da Constituição). Qualquer alteração por iniciativa do Legislativo é somente permitida pela passagem de uma lei específica. A principal diferença em relação aos outros casos que limitam a capacidade para alterar o projeto de gastos, é que a Constituição de 1994 estabelece para aprovação dessa lei de alteração orçamentária quorum qualificado para qualquer modificação do projeto do Executivo, ou seja, uma regra praticamente “fechada” de votação do orçamento.



As leis que modifiquem o orçamento e que tenham origem no Legislativo devem ser aprovadas por uma maioria de 2/3 do total dos representantes em cada casa legislativa (Art.115), procedimento que na maioria dos países analisados seria suficiente para emendar as próprias regras constitucionais.

A seguir, procuro verificar as diferenças entre os dois pontos no tempo para o processo de reversão orçamentária, ou seja, o projeto que entra em vigor em caso de não aprovação do projeto pelo Legislativo. A mesma tendência de fortalecimento do Executivo se verifica.

Assim, os casos estão tratados pela tabela abaixo em relação aos efeitos da não aprovação do orçamento anual.

**Tabela 2.2.2**

**Evolução do Processo de Reversão do Processo Orçamentário**

<b>Orçamento que entra em vigor no caso de não aprovação dentro do prazo constitucional</b>	<b>1° Ano Democrático</b>	<b>2003</b>
Não especificado	8	5
Orçamento do Legislativo	-	-
Orçamento do Ano Anterior	7	4
Orçamento do Executivo	2	8

\* Cada unidade corresponde ao país/constituição válido para os dois anos limite.

Para o caso da reversão, é importante verificar como em aproximadamente metade dos países latino-americanos da análise em 2003, o projeto do Executivo passou a vigorar em caso de não aprovação do Orçamento. Apenas a Constituição chilena de 1925 e a Constituição da Bolívia (1967) previam a aprovação do projeto do Executivo em seus primeiros anos classificados como democráticos depois de 1945. A Constituição do Equador de 1979 foi a única a prever a aprovação do projeto do Legislativo. O caso foi

contabilizado pela tabela, pois entre os dois anos limite do Equador, temos a Constituição de 1946 para o primeiro ano democrático do país (1948) que não especificava o projeto que entraria em vigor, e a mudança ocorrida após a Constituição de 1998 que passou a aprovar o projeto do Executivo (2003).

Tais mudanças não são irrelevantes. Na literatura sobre o tema, os papéis de Executivo e Legislativo no processo orçamentário são tratados como maneira de avaliar os constrangimentos institucionais que contribuem para o controle dos déficits orçamentários e das dívidas (Von Hagen, 1994; Apud Alesina et al 1999). Uma forte conclusão dessa literatura é que a centralização do poder orçamentário em torno do Executivo – e os fortes constrangimentos aos poderes de emendar do legislativo – são necessários para disciplinar gastos, mantendo situações fiscais sustentáveis.

Legislaturas, porque órgãos coletivos, são vistas como naturalmente inclinadas à irresponsabilidade fiscal. As diferenças entre regras “fechadas” e “abertas” na votação do orçamento resultam em diferentes resultados, em termos do montante e da distribuição dos recursos para projetos destinados a clientelas ou setores específicos do eleitorado (*pork barrel projects*), de acordo com Baron (1989; 1991) e Baron e Ferejohn (1989). No primeiro caso, o Legislativo se posiciona contra ou a favor a proposta orçamentária que vem do Executivo, sem o direito de emendá-la. No segundo, é aberta a possibilidade de emenda, o que diminui o poder de agenda do Executivo. Regras fechadas reduziriam ou, no limite, excluiriam a possibilidade de se emendar a proposta orçamentária, definindo processos mais hierárquicos de votação. Assim, se atribuiria muito maior poder de agenda ao membro do Executivo encarregado de propor o Orçamento, tanto em relação ao Legislativo, quanto frente aos demais ministros do governo. Por seu turno, regras abertas, por definirem uma estrutura decisória de caráter colegiado, vão na direção oposta, abrindo espaço, inclusive, para as demandas da(s) minoria(s) legislativa(s) não incluídas na coalizão de governo.

Alesina *et al.* (1999) incorporam considerações relativas tanto à existência de regras de orçamento equilibrado quanto aos procedimentos que balizam a formulação, aprovação e implementação orçamentária, tendo também como amostra países latino-americanos. A evidência a destacar é a de que melhores resultados primários (déficit nominal – juros nominais) resultam de procedimentos que por serem mais hierárquicos inibem déficits. Isto

porque este formato restringe a capacidade das legislaturas de expandir os orçamentos e confere as autoridades da área fiscal um papel preponderante nas decisões orçamentárias.

Figueiredo e Limongi (2002; p. 315), tratando do caso brasileiro, ressaltam como os procedimentos decisórios do Legislativo em relação ao processo de aprovação do Orçamento foram alterados pelo texto de 1988. A nova estrutura institucional limita a participação dos Congressistas na definição do projeto orçamentário e confere poderes tanto na proposição como na execução do Orçamento, com base principalmente nas limitações ao direito de emendar do Legislativo.

Como forma de entender o efeito dessas mudanças em cada um dos países da amostra, utilizarei um índice criado por Cheibub (2007; p.177 ) que classifica os critérios de dominância do Executivo no processo orçamentário com base em três aspectos dos textos constitucionais: o poder de iniciar a lei orçamentária, o poder de emendar a proposta, e a posição do *default, ou seja*, a posição que prevalece quando a lei não é aprovada. Quanto a este ponto, importa saber em quais casos a reversão favorece o presidente. Para Cheibub (2007) quando a reversão estabelece a aprovação do projeto do Executivo, o favorecimento do presidente é claro e não pede maiores discussões. O Autor considera ainda que a aprovação do Orçamento do ano anterior, quando a capacidade do Legislativo emendar é restrita, deve ser classificada da mesma maneira.

O quadro abaixo, retirado de Cheibub (2007), resume as combinações possíveis entre as três variáveis consideradas e seus resultados quanto aos poderes presidenciais na área orçamentária.

#### QUADRO 2.2.4: Controle Presidencial sobre o Processo Orçamentário

Presidente tem iniciativa Exclusiva para iniciar o Orçamento	O Congresso é limitado em sua capacidade de emendar o Orçamento	O resultado da não aprovação (default) favorece o presidente	O Presidente controla o processo Orçamentário
<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
Sim	Não	Sim	Não
Sim	Não	Não	Não
<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Não	Sim	Não	Não
Não	Não	Sim	Não
Não	Não	Não	Não

Fonte: Cheibub (2007. P.177)

Com base nesta classificação, a tabela a seguir organiza as informações sobre o efeito das mudanças verificadas em cada país na área orçamentária. Não há nenhum caso em que o Executivo perdeu controle sobre o processo orçamentário. Ou seja, todas as mudanças que ocorreram contribuíram para aumentar o controle do processo de aprovação do Orçamento por parte do presidente. As mudanças foram verificadas em países como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Honduras e Uruguai.

**Quadro 2.2.4—Controle Presidencial sobre o Processo Orçamentário nos países presidencialistas da América Latina em dois anos democráticos limite após 1945**

<b>Países</b>	<b>Ano inicial</b>	<b>Ano final</b>
Argentina	Não	Sim
Bolívia	Não	Não
Brasil	Não	Sim
Chile	Não	Sim
Colômbia	Não	Sim
Costa Rica	Não	Não
Rep. Dominicana	Sim	Sim
Equador	Sim	Sim
El Salvador	Sim	Sim
Guatemala	Não	Sim
Honduras	Não	Sim
México	Não	Não
Nicarágua	Sim	Sim
Panamá	Sim	Sim
Peru	Sim	Sim
Uruguai	Não	Sim
Venezuela	Sim	Sim

Está claro, portanto, que os regimes presidenciais reforçaram os poder dos presidentes na arena orçamentária. Dos 17 países considerados, a sua última constituição democrática assegurava controle sobre o processo orçamentário a nada menos que quinze. No início do período, apenas oito presidentes contavam com esta prerrogativa.

Os casos em que não houve mudança no sentido de controle do processo orçamentário para o Executivo (Bolívia, México e Costa Rica) são casos de Constituições que não especificam todas as etapas do trâmite do processo orçamentário. Para a

Constituição da Bolívia, a reforma aprovada em 1994 não alterou o estado inicial da Constituição de 1967. A Constituição boliviana não trata das limitações à capacidade de emenda do Legislativo. Apesar disso, é uma Constituição onde o prazo para a aprovação do Orçamento é de apenas 30 dias e que em caso de não aprovação o projeto do Executivo é aprovado.

Para a constituição mexicana de 1917 foram consideradas as 4 emendas aprovadas depois de 1999. Estas não alteraram o fato da Constituição não especificar qualquer limitação à capacidade de emenda do Legislativo e nem o projeto que entra em vigor em caso de não aprovação. As emendas na Costa Rica também não alteraram nenhuma prerrogativa das etapas legislativas do Orçamento ordinário.

Há sete casos restantes em que o presidente não controlava o processo orçamentário e que sofreram mudanças no processo legislativo com vistas a reforçar o poder presidencial. A inclusão de restrições constitucionais à capacidade de emendar o projeto orçamentário pelo Legislativo e a mudança ou a especificação de uma posição favorável no *default* do Executivo determinaram a classificação da preponderância do executivo no processo Orçamentário. Em outros quatro casos o aumento da força presidencial ocorreu mesmo nos países onde o presidente já controlava o processo orçamentário no início do período. Os poderes foram reforçados no Equador em 1998, no Panamá em 1994, no Peru em 1979 e na Venezuela em 1999.

Em relação aos tipos de processos constitucionais envolvidos nas mudanças, a tabela abaixo ilustra o número de mudanças relacionadas a cada processo. Cabe observar que um país pode registrar mais do que uma mudança neste quesito.

**Tabela 2.2.3 – Tipo de Mudança Constitucional e Características do  
Processo Orçamentário nas Constituições Presidencialistas da América  
Latina (1945-2003)**

Características do Processo Orçamentário	Mudanças Exógenas		Mudanças endógenas	
	Nova Constituição	Reforma Constitucional	Reforma ou emenda	Nova Constituição
Limitação de área para a emenda do Legislativo	1	1	0	1
Limitação para aumento de gastos para a emenda do Legislativo	3	3	0	1
Emenda sem restrições ou a Constituição passou a não especificar	0	0	0	0
O Orçamento do Executivo entra em vigor quando o projeto orçamentário não for aprovado	2	2	1	2
O orçamento do ano anterior entra em vigor	1	0	0	0
O orçamento do Legislativo entra em vigor	0	1	1	0
<b>Total</b>	7	7	2	2

\*Cada unidade corresponde a uma mudança constitucional ocorrida dentro do país a partir da primeira constituição válida para o primeiro ano democrático do pós-guerra. O foco são as mudanças válidas nos anos democráticos somente para o período 1945-2003.

Em dez casos de mudanças que limitaram a capacidade de emenda do Legislativo, oito casos foram de mudanças exógenas (Argentina 72, Brasil 88, Chile 89, Guatemala 85, Honduras 82, Uruguai 52 e 67 e Venezuela em 1961) contra dois casos de mudanças endógenas por novas Constituições e não por reformas (Colômbia 1991 e Venezuela 1999 – no último caso, além dos gastos, a emenda possui limitação em algumas áreas). Em relação ao *default*, as mudanças para o Orçamento do Executivo representaram três casos de mudança exógena (Chile 89, Peru 79, Nicarágua 87) sendo que o caso chileno representa uma continuidade do texto anterior. Foram registrados três casos de mudanças endógenas (Equador 98, Panamá pela reforma de 94 e por uma emenda de 68).

O que se observa, portanto, é que quando nos atemos as alterações de maior impacto, as mudanças exógenas prevaleceram sobre as endógenas. Neste aspecto, quando ocorreram mudanças, estas se deram porque novos textos constitucionais adotadas após transições não mantiveram as mesmas características do processo Orçamentário dos períodos democrático anteriores. Isto ocorreu na Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras e Uruguai.

Mudanças endógenas, com menos intensidade, também aumentaram as formas de controle do processo orçamentário do Executivo. A reforma panamenha de 1994 limitou a criação de gastos pelo Legislativo assim como a emenda de 1968 à constituição da Colômbia. Duas alterações endógenas do processo Orçamentário dando mais poderes para o Executivo ocorreram no Equador em 1998 e na Venezuela em 1999. Cabe notar que nestes casos, as combinações institucionais já favoreciam o controle do Executivo sobre o Orçamento. Houve apenas o reforço de um controle existente.

Para facilitar a interpretação dos dados e sua direção, organizei as informações comparando *scores* ordinais do período inicial ao final observado, identificando o processo de alteração verificado.



**Quadro 2.2.5 - Distribuição dos valores dos poderes do Executivo no processo orçamentário em 17 países da América Latina (1945-2003)**

<b>País</b>	<b>Valor inicial</b>					
<b>Argentina</b>	0	Reforma constitucional – 1949	1	Golpe militar	0	Golpe militar
	2	Reforma Constitucional -1994	2			
<b>Bolívia</b>	4	Reforma constitucional – 1994	4			
<b>Brasil</b>	2	Golpe Militar	3			
<b>Chile</b>	4	Reforma constitucional – 1970	4	Golpe Militar	5	
<b>Colômbia</b>	4	Nova Constituição – 1991	5			
<b>Costa Rica</b>	2	Emendas constitucionais	2			
<b>Rep. Dominicana</b>	3	Reforma constitucional	3			
<b>Equador</b>	2	Golpe militar	2	Nova Constituição – 1998	4	
<b>El Salvador</b>	2	Emendas constitucionais	2			
<b>Guatemala</b>	1	Golpe Militar	2	Golpe Militar	2	Reforma constitucional – 1993
	3					
<b>Honduras</b>	2	Golpe Militar	3			

<b>México</b>	2					
<b>Nicarágua</b>	4	Reforma Constitucional - 1995	4			
<b>Panamá</b>	4	Golpe Militar	3	Reforma Constitucional – 1994	4	
<b>Peru</b>	2	Golpe Militar	4	Auto-Golpe	4	
<b>Uruguai</b>	2	Nova Constituição	3	Golpe Militar	3	
<b>Venezuela</b>	2	Golpe militar	2	Nova constituição – 1961	2	Nova constituição – 1999
	3					

\*A construção dos *scores* é apresentada no anexo B

Em relação ao fortalecimento dos poderes do Executivo no processo Orçamentário, as mudanças exógenas foram as que tiveram mais efeito nos países onde o Executivo passou a controlar o Orçamento com base nos critérios de Cheibub (2007). A comparação dos *scores* permite observar melhor o comportamento das mudanças endógenas. A Colômbia apresentou o maior valor ao longo de todo o período e, ainda assim, passou por uma modificação que visou restringir o aumento de gastos. Somente Constituição da ditadura de Pinochet concentra tantas vantagens para o Executivo.

A reforma de 1949 na Argentina também alterou e aumentou os poderes presidenciais da Constituição de 1853, pois garantiu ao presidente a capacidade de prorrogar por até três anos o projeto do Orçamento, desde que não ultrapasse o período do mandato. Mas foi a reforma de 1972, ainda sob influência militar, que limitou constitucionalmente a área de atuação do Legislativo e a capacidade de aumento de gastos. Foi esta reforma que introduziu em um texto de 1853 definitivamente o artigo que garante ao presidente a iniciativa exclusiva para iniciar o projeto do Orçamento. Mesmo após a

derrubada da reforma de 1972 com a queda do regime militar, a reforma de 1994 confirmou todas as mudanças no processo orçamentário argentino introduzidas em 1972.

O que se observa das mudanças ocorridas no processo orçamentário em primeiro lugar é a maior limitação constitucional da capacidade de emenda do Legislativo durante a fase de aprovação do Orçamento, principalmente nas constituições que tiveram origem em mudanças exógenas. Mudanças endógenas também tiveram efeito, em menor grau e na mesma direção, ou seja, no sentido de aumento do controle presidencial sobre o processo orçamentário.

Em dois dos casos onde as mudanças não alteraram os aspectos de dominância do Executivo no processo orçamentário nos aspectos selecionados, duas mudanças são dignas de uma nota final. Uma emenda aprovada na Costa Rica em 1961<sup>31</sup> garantiu ao Executivo o controle dos gastos não incluídos no Orçamento Ordinário aprovado pelo Legislativo. O Executivo passou a ter a prerrogativa de incluir gastos extraordinários não previstos no projeto original desde que indicasse os motivos. No México, o Orçamento aprovado pelo Legislativo para o ano de 2005, em uma decisão inédita, foi vetado pelo presidente Vicente Fox. O presidente não aceitou as modificações do Legislativo, que incluíam aumento de gastos para alguns setores. A polêmica foi resolvida judicialmente por uma decisão da Corte Suprema Mexicana que garantiu a possibilidade do presidente vetar o Orçamento aprovado pelo Legislativo e manter seu projeto orçamentário original.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Reforma Constitucional 2738 de 12 de Maio de 1961.

<sup>32</sup> Um resumo da controvérsia sobre a decisão de garantir o poder de Veto ao presidente está em <http://www.iis.unam.mx/obsdem/ap050513.htm>. A decisão judicial é a de n°109/2004 de 12 de Maio de 2005.

### 2.3 Mudança Constitucional e Poderes de Decreto nas Constituições da América Latina (1945-2003)

Nesta seção examino os processos de mudança constitucional das diferentes formas de poder de decreto presidencial.

A literatura aponta dois procedimentos de aprovação unilateral de leis pelo Executivo (Shugart e Carey, 1992; 1998): primeiro, os decretos constitucionais, isto é, a prerrogativa constitucional para alterar o *status quo* legal sem a apreciação imediata do Legislativo, como são os casos das Medidas Provisórias brasileiras do texto de 88 e dos decretos de necessidade e urgência da reforma argentina de 94.<sup>33</sup> Segundo, o poder de legislar mediante delegação de poderes legislativos pelo Congresso, os decretos delegados, tal como a *Ley Habilitante* da Constituição venezuelana de 1999.

A denominação *decreto* utilizada para tais procedimentos legislativos, principalmente nas Constituições hispânicas, também inclui entre suas variações a regulação executiva exercida para implementar a legislação (*rule making decree*) e os poderes constitucionais durante a vigência dos estados de emergência (Shugart e Carey, 1998).<sup>34</sup>

Tratarei das mudanças relacionadas aos poderes de decreto constitucional, decreto delegado e poderes legislativos sob estado de exceção (*emergency powers*).

Para o último caso, é preciso fazer um esclarecimento inicial por se tratar de uma prerrogativa legislativa bastante específica. A prerrogativa emergencial de algumas Constituições – Estado de sítio, Estado de emergência interna, etc – costuma garantir poderes especiais aos presidentes para a solução de situações de crise em diferentes contextos previstos pelas Constituições latino-americanas. As prerrogativas garantidas ao Executivo de algumas Constituições da região, no entanto, excedem os aspectos mais comuns das medidas a serem adotadas sob os estados de exceção clássicos, ou seja, as situações emergenciais que requerem medidas extraordinárias para a manutenção da ordem interna ou da soberania estatal (suspensão temporária das garantias constitucionais, prisão, censura, etc).

---

<sup>33</sup> No caso dos decretos argentinos, a entrada em vigor é imediata e uma lei irá regular o trâmite e o alcance da intervenção do Congresso (sancionada pela maioria absoluta da totalidade dos membros). As medidas provisórias brasileiras também entram em vigor imediatamente.

<sup>34</sup> Em algumas Constituições, a denominação *decreto* aparece inclusive para designar leis ordinárias.

Tais variações nos estados de exceção garantem, na verdade, capacidade legislativa ao Executivo. O caso mais notório são as prerrogativas legislativas garantidas ao presidente colombiano classificadas pela literatura como decretos constitucionais (Shugart e Carey, 1992), mas que somente são válidas sob a vigência de um estado exceção declarado pelo presidente.<sup>35</sup> Em Constituições como a da Bolívia (1967) e do Equador (1979), os presidentes podem contrair empréstimos, antecipar impostos e outras contribuições. O Equador, em particular, possibilita ao presidente a utilização de fundos fiscais – exceto aqueles pertencentes à Seguridade Pública e Sanidade – para restabelecer a ordem pública. Outro exemplo é a Constituição de 1987 da Nicarágua que permite que o Executivo aprove o Orçamento e que este seja enviado à Assembléia apenas para seu conhecimento. De forma que, tais prerrogativas se aproximam muito das outras variações dos poderes de decretos legislativos emitidos pelos presidentes.

De qualquer modo, em relação às normas constitucionais que regulam a prerrogativa de legislar mediante decretos, todas as variações dessa capacidade legislativa - decretos constitucionais, decretos delegados e poderes de decreto emergenciais - são justificadas constitucionalmente como uma forma do Poder Executivo solucionar rapidamente situações de exceção. Ou seja, usando um termo do vocabulário jurídico, as situações de exceção seriam o *fundamento* que justificaria as decisões unilaterais do poder Executivo em sua capacidade legislativa. Dessa forma, seria possível que em determinadas circunstâncias excepcionais o Executivo tomasse decisões sem a passagem pelo trâmite legislativo ordinário.

Incorporar este tipo de poder na análise se justifica em função do fato de, na prática, estes poderes excepcionais terem se tornado mais um mecanismo de poder decisório à disposição do Executivo em sua capacidade de controle legislativo ordinário. Assim, o

---

<sup>35</sup> Colômbia: Constituição de 1991 - **Art. 215**. Cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

caráter e os usos dos decretos constitucionais no Brasil (Figueiredo e Limongi, 2000) e Argentina (Goretti e Rubio, 1998), e dos decretos delegados no Peru (Schmidt, 1998) e Venezuela (Crisp, 1998; Carrasquero, 2004), por exemplo, extrapolaram muito seu caráter de medida extraordinária. Nesse contexto, as interpretações acerca do uso de tais medidas se dividem. De um lado estão os que a consideram como uma forma de abdicação ou delegação do Legislativo e, de outro, os que a consideram como uma forma de usurpação do Executivo. Legislar por decreto seria, segundo tal perspectiva, uma forma autoritária de ação do Executivo.

A análise das mudanças será orientada pela observação desses aspectos críticos dos poderes de decreto. Que tipo de mudança foi determinante para o surgimento de cada tipo de decreto? As mudanças exógenas, que poderiam indicar um tipo de legado do regime autoritário anterior, ou as mudanças endógenas, que indicariam de forma mais direta um tipo de delegação ou abdicação do Legislativo em sua capacidade de controle do processo legislativo<sup>36</sup>.

Seja como for, os poderes de decreto não são uma característica institucional presente em Constituições democráticas em todos os períodos do intervalo 1945-2003. Em relação ao poder de decreto constitucional, este não foi até meados da década de 70 uma característica difundida entre as Constituições democráticas dos países da América Latina. Entre doze Constituições classificadas como democráticas para a década 1945-1955, apenas a Constituição equatoriana de 1946 garantia ao presidente a possibilidade de legislar mediante a emissão de decretos constitucionais, ainda assim restritos a matérias de urgência econômica (Art. 80). Em relação aos países observados para o ano de 2003, cinco novos países garantem a possibilidade dos presidentes legislarem pela emissão de decretos-lei em suas constituições democráticas, em alguns casos, como no Brasil e na Argentina, sem as limitações tão específicas como na Constituição equatoriana de 1946. Em relação ao Equador, mesmo após duas novas cartas constitucionais promulgadas no período, o país manteve a prerrogativa de decreto constitucional nos textos posteriores.

---

<sup>36</sup> Um tipo de avaliação mais pormenorizada dessas escolhas institucionais exigiria um tipo de análise de cada caso que não é o objetivo desta análise, que se restringe a uma avaliação comparada do efeito dos diferentes tipos de mudança constitucional em relação às mudanças institucionais ocorridas nos poderes legislativos dos presidentes. A hipótese de Shugart (1998) é que a concessão desses poderes está relacionada a partidos fracos, situação que não se confirma para todos os casos de sua amostra (p.26) e cuja seleção dos países não possui um critério muito claro.

Os decretos delegados apresentaram um número maior de casos para a década 45-55. Venezuela, Colômbia e Panamá previam em suas constituições desse período a possibilidade dos presidentes legislarem por leis delegadas. Assim como no caso equatoriano, a prerrogativa se manteve para o restante do período nestes países. Em 2003, mais quatro Constituições possuíam a prerrogativa.

Além do surgimento das prerrogativas de decreto constitucional e delegado ao longo do período em um número maior de países, um aspecto importante para entender o efeito dos diferentes processos de mudança é avaliar a forma como as mudanças incidiram nos países que já possuíam a prerrogativa de legislar por decretos ou mesmo sobre aqueles que passaram a adotá-la posteriormente. O objetivo é saber se existiram mudanças no sentido da limitação ou mesmo supressão da capacidade do Executivo legislar pela via dos decretos. Como já ressaltado, legislar por decreto tornou-se um tema controvertido das análises da relação Executivo-Legislativo, sendo por esse motivo considerado como uma forma abuso de poder do Executivo. A avaliação do tipo de mudança constitucional nesse sentido incluiu as mudanças que iniciaram limitações e restrições das áreas para se legislar por decreto, a limitação temporal e também as características de sua entrada em vigor (se imediata ou não). A mesma avaliação foi adotada para os decretos delegados pelo legislativo ao presidente.

A tabela a seguir detalha os processos envolvidos em cada caso de mudança dos poderes de decreto. Considerei como uma entrada cada nova limitação introduzida nos decreto delegados e constitucionais.

**Tabela: 2.3.1 - Mudanças Constitucionais e Poderes de Decreto nas Constituições Presidencialistas da América Latina (1945-2003)**

Poderes de Decreto do Executivo e Limitações	Mudanças Exógenas		Mudanças Endógenas	
	Constituinte pós-ditadura	Reforma pós-ditadura	Reforma ou Emenda Constitucional	Nova Constituição
Decreto Constitucional	3	0	1	0
Decreto Delegado	4	1	1	0
Poderes emergenciais	0	1	0	0
Limitação ao poder de decreto constitucional	0	0	4	0
Limitação ao poder de decreto delegado	1	1	5	1
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>1</b>

Uma primeira observação dos dados revela como o efeito das mudanças exógenas foi maior para o surgimento das prerrogativas de decreto. A maioria dos casos com mudanças que conferiram poderes de decreto constitucional, delegado e emergencial surge a partir de modificações exógenas. Para os três tipos de poder de decreto em conjunto, oito casos registram mudanças relacionadas a Constituições ou reformas pós-autoritárias. O único caso de concessão por mudanças constitucional endógena de decretos é a reforma de 1994 na Argentina. De forma complementar, as limitações a tais poderes em sua maioria se originaram de mudanças endógenas, ou seja, dez casos de limitações aos decretos tiveram origem em mudanças (reformas ou emendas aprovadas) sob a vigência democrática.



Para facilitar e detalhar cada um dos casos de mudança, os tópicos abaixo descrevem o percurso das prerrogativas de decreto dos países que as possuem e identificam o tipo de mudança.

Dessa forma, começo pelos Decretos Constitucionais:

- 1) Na Constituição equatoriana de 1946, a aprovação do decreto era imediata nos assuntos econômicos. Após o retorno à democracia e a adoção de uma nova constituição em 1979 (mudança exógena) as características do decreto se modificaram. O presidente quando qualifica um projeto de lei como urgente em matéria econômica confere ao Legislativo um prazo de 15 dias para sua apreciação. Quando da expiração do prazo, o presidente pode aprovar a lei automaticamente como decreto (Art.65). Uma emenda aprovada em 1996 sob vigência da ordem democrática (mudança endógena) limitou o número de emissões e não permite que o presidente envie mais de um pedido de urgência por vez (Art.88).
- 2) No Brasil, sob a Constituição adotada em 1988, (mudança exógena), o presidente pode emitir medidas provisórias com força de lei que requeriam a apreciação do Legislativo em 30 dias (Art.62). Uma emenda aprovada em 2001 (mudança endógena) limitou a prática da reedição e mudou o prazo para apreciação para 60 dias com trancamento da pauta do Legislativo.
- 3) Em Honduras, a partir da Carta de 1982, o presidente passou a ser dotado do poder de emitir decretos em casos extraordinários de urgência econômica e financeira (mudança exógena).
- 4) A constituição sandinista de 1987 permite decretos constitucionais para assuntos fiscais e administrativos (Art 150.4). A reforma (endógena) de 1995 passou a não permitir decretos constitucionais na área fiscal.
- 5) Peru, Constituição de 1979, Art.211.20, prevê Decretos Constitucionais em matéria econômica e financeira (mudança exógena).
- 6) Na Argentina, em 1994, a Constituição foi alterada, regulamentando a emissão de decretos que já estavam sendo utilizados na prática (mudança endógena).

Para os Decretos Delegados as principais mudanças são:

- 1) Peru (1979): (mudança exógena) Art. 188 Uma *Lei autorizativa* aprovada pelo Congresso garante ao presidente poderes para legislar por decretos legislativos. A Constituição de 1993 reformada em 2000 (mudança exógena) mantém a prerrogativa.
- 2) Brasil (1988): (mudança exógena) Art. 68.
- 3) Venezuela (1961): (mudança exógena) Decretos delegados limitados a questões econômicas e financeiras. Nova constituição de 1999 (mudança endógena) retira a especificidade da limitação a essas matérias e os limites dos decretos passam a ser determinados por uma *lei habilitante* aprovada pelo Legislativo.
- 4) Argentina (1994): (mudança endógena) Art.76. Que também introduz limites para as matérias aprovadas.
- 5) Chile (1989): (mudança exógena) Art.61 O Formato do Decreto Delegado chileno segue o padrão da *lei autorizativa* peruana e da *lei habilitante* da Venezuela e garante poderes amplos para legislar nos assuntos acordados. Uma reforma ao texto aprovada em 1997 (mudança endógena) passou a limitar o tempo e as matérias dos decretos lei delegados pelo Legislativo.
- 6) Nicarágua (1987): A prerrogativa foi introduzida pela Constituição de 1987. A reforma de 1995 (mudança endógena) é o único caso de limitação que retira totalmente a prerrogativa presidencial de legislar mediante a delegação legislativa.
- 7) Panamá (1972): (mudança exógena) Art. 153.16 Os decretos passaram a ser limitados por lei pela reforma de 1994. (endógena)
- 8) Colômbia (1886): Uma emenda constitucional aprovada em 1979 passou a limitar o tempo da delegação (mudança endógena).

Para os poderes emergenciais:

- 1) O único caso de mudança é a reforma do Chile de 1989 (exógena)

As diferentes formas de legislação por decretos que ocorreram após interregnos autoritários possuem variações que aumentaram os poderes do Executivo no Brasil, Peru, Equador, Honduras, Venezuela, Chile e Panamá e são diferentes em relação aos poderes dos presidentes de períodos democráticos anteriores.

Com exceção da reforma da Constituição da Argentina em 1994 (endógena), as mudanças que conferiram diferentes formas de legislação por decretos ao Executivo em diferentes períodos estão relacionadas a alterações pela via dos processos exógenos de mudança, ou seja, as mudanças relacionadas aos processos de transição dos períodos autoritários.

Em alguns casos, a presença dos poderes de decreto marca a continuidade da vigência da prerrogativa ao longo do período em um mesmo país, mesmo após a promulgação de novas Constituições ou da passagem por interregnos autoritários. É o caso do poder de decreto constitucional no Equador e do decreto delegado na Colômbia. Ressalto tal característica para observar que nenhuma mudança exógena limitou os poderes de decreto constitucional.

Em relação ao primeiro caso de continuidade da prerrogativa, a Constituição de 1946 do Equador já possibilitava ao presidente a faculdade de legislar por decretos constitucionais. Cumpre notar a especificidade histórica da Constituição equatoriana de 1946. O texto foi válido para os anos democráticos que vão de 1948 até o golpe militar de 1962, mas foi resultado de um *autogolpe* que derrubou a Constituição aprovada em 1945 (que não permitia a emissão de decretos). Tal característica tende a ser ressaltada para atribuir um caráter autoritário ao texto de 46 (Pachano, 2004). O fato é que, no entanto, a prerrogativa presidencial permaneceu vigente mesmo após dois novos textos constitucionais neste país. Em uma mudança exógena posterior (1979) a prerrogativa de decreto constitucional alterou a sua característica de estar mais relacionada com situações de exceção e passou a se integrar ao processo legislativo ordinário. O poder de aprovar a lei como decreto funciona como um mecanismo de *decurso de prazo*, ou seja, se o Legislativo não apreciar em 30 dias um projeto qualificado como urgente o presidente pode aprovar automaticamente por decreto. A limitação a essa prerrogativa aconteceu em 96 (endógena) ao impedir que o presidente envie mais de um projeto qualificado como urgente antes da apreciação do Legislativo.

As prerrogativas legislativas sob a vigência dos estados de Emergência também possuem essa característica de permanência nos países. De formas diferentes, Colômbia, Equador e Bolívia mantiveram as características desta prerrogativa após mudanças constitucionais amplas. Assim, a capacidade do presidente do Equador adotar medidas legislativas sob a vigência dos Estados de emergência aparece em todas as Constituições do país. Em 1946 as prerrogativas eram de arrecadação antecipada de impostos, contração de empréstimos e inversão de fundos fiscais. A partir de 1979, os empréstimos não eram mais autorizados. Em relação à Colômbia, durante todo o tempo de vigência da Constituição de 1886 para os anos pós-45, o Executivo colombiano possui a prerrogativa para emitir decretos com força de lei durante a vigência do Estado de emergência. A partir de 1991, o Executivo passou também a poder estabelecer novos tributos ou modificá-los durante um ano. Na Bolívia (1967), a vigência de um estado de emergência garante ao presidente a capacidade para antecipar contribuições e rendas estatais e exigir empréstimos de contribuintes.

A mudança nas prerrogativas dos poderes emergenciais no Chile, como uma série de outras mudanças que fortaleceram o Executivo deste país, ocorreu como legado da Constituição autoritária de 1980 que foi reformada em 1989 (mudança exógena). Diferentemente do arcabouço da Constituição de 1925, as prerrogativas sob a vigência do Estado de Emergência da Constituição de 1980 são de iniciativa exclusiva do Executivo e permitem que o presidente adote medidas que interfiram diretamente na administração pública. De forma complementar, esta é uma Constituição que também garante ao Executivo a iniciativa exclusiva para o Executivo legislar em matérias administrativas, assim como em matérias tributárias, empréstimos, serviços públicos, salários, negociações coletivas e seguridade social.

Portanto, o efeito das mudanças exógenas para os poderes de decreto do Executivo foi sempre no sentido de fortalecimento ou manutenção dos poderes presidenciais que eram vigentes em períodos constitucionais anteriores.

As mudanças endógenas, de maneira geral, tiveram outro sentido. Reformas e emendas constitucionais aprovadas em anos democráticos impuseram limites aos poderes de decreto do Executivo. São os casos do Brasil (2001), Chile (1997), Equador (1996), Nicarágua (1995), Argentina (1994), Colômbia (1979) e Panamá (1994). Em apenas um caso uma mudança endógena, a limitação foi ao limite de eliminar a prerrogativa delegada

de decreto presidencial, a reforma da Nicarágua de 1995. No entanto, a Constituição da Nicarágua manteve com novas restrições os decretos constitucionais e de emergência do país. Em todos os outros casos, nenhuma mudança endógena eliminou os poderes de decreto presidenciais, apenas os tornaram sujeitos a mecanismos de controle do Legislativo e a restrições constitucionais de tempo e matérias.

A Argentina é o único caso onde os poderes de decreto foram incorporados por uma mudança constitucional endógena. A reforma de 1994, no entanto, regulamentou e impôs limites aos decretos constitucionais que já vinham sendo emitidos na Argentina em anos anteriores à reforma de 94. Goretti e Rubio (1998) ao analisar o uso sistemático desses poderes durante a passagem do governo Raul Alfonsín para Menem, argumentam como o uso freqüente dessa prerrogativa já era uma prática comum em anos anteriores à reforma de 1994. A emissão dos *decretos de necesidad y urgência*, em um período conhecido como *decretazo* teve como motivação a necessidade de resolução da situação de crise econômica enfrentada pelo país entre o final dos anos 80 e início dos anos 90.<sup>37</sup> Durante o governo Menem, a emissão dos decretos se expandiu para outras matérias do processo legislativo ordinário e deixou de lado o caráter emergencial que justificou judicialmente as medidas unilaterais decretadas pelo presidente para implantar sua agenda de reformas (Goretti e Rubio, 1998).

Para comparar os casos em dois anos limites com relação aos decretos, atribuí *scores* com soma de 1 ponto para cada variação: decreto constitucional, decreto delegado e prerrogativas emergenciais. A ausência de limitação de área, de validade e o fato do decreto passar a valer imediatamente também somam 1 ponto. O livro de códigos encontra-se no anexo II. De acordo com a tabela que discrimina o aparecimento constitucional dos diferentes tipos de decreto, suas limitações e a presença de poderes emergenciais específicos, procuro apontar como as variações dessas prerrogativas possuem uma variação por país.

---

<sup>37</sup> No período entre 1853 e julho de 1989, os governo constitucionais emitiram menos de 30 Decretos. De julho de 1989 a agosto de 1994, Menem emitiu 336 Decretos. (Goretti e Rubio, 1998; p.43)

**Quadro 2.3.2 - Distribuição dos valores dos poderes de Decreto Executivo  
em 17 países da América Latina (1945-2003)**

<b>País</b>	<b>Valor inicial</b>					
<b>Argentina</b>	0	Reforma constitucional – 1949	0	Golpe militar	0	Golpe militar
	0	Reforma Constitucional - 1994	5			
<b>Bolívia</b>	1	Reforma constitucional – 1994	1			
<b>Brasil</b>	0	Golpe Militar	4	Emenda	3	
<b>Chile</b>	0	Reforma constitucional – 1970	0	Golpe Militar	1	
<b>Colômbia</b>	3	Nova Constituição – 1991	2			
<b>Costa Rica</b>	0	Emendas constitucionais	0			
<b>Rep. Dominicana</b>	0	Reforma constitucional	0			
<b>Equador</b>	3	Golpe militar	2	Nova Constituição – 1998	2	
<b>El Salvador</b>	0	Emendas constitucionais	0			
<b>Guatemala</b>	0	Golpe Militar	0	Golpe Militar	0	Reforma constitucional - 1993
	0					
<b>Honduras</b>	0	Golpe Militar	3			

<b>México</b>	0					
<b>Nicarágua</b>	7	Reforma Constitucional - 1995	1			
<b>Panamá</b>	2	Golpe Militar	2	Reforma Constitucional – 1994	1	
<b>Peru</b>	0	Golpe Militar	6	Auto-Golpe	5	
<b>Uruguai</b>	0	Nova Constituição	0	Golpe Militar	0	
<b>Venezuela</b>	2	Golpe militar	3	Nova Constituição - 1999	3	

\*A construção dos *scores* está no Anexo C.

#### **2.4 - Mudança Constitucional e Poderes de Veto nas Constituições da América Latina (1945-2003)**

O último aspecto dos poderes analisados são os poderes de veto do Executivo. Segundo Cheibub (2007; p. 149), a efetividade do veto depende tanto de aspectos institucionais, ou seja, do dispositivo constitucional capaz de garantir ao presidente o poder para vetar a legislação, como de aspectos políticos, ou seja, do tamanho da bancada do partido do presidente.

Nesta seção foco as mudanças nos aspectos institucionais do poder de veto presidencial.

Como parte dos poderes legislativos dos presidentes em sistemas de separação de poderes, um maior controle sobre os poderes de veto pode garantir tanto o impedimento da aprovação de projetos que contrariem a vontade do governo (a política do poder negativo), quanto a possibilidade de influir no processo de barganha legislativa e adequar as leis

aprovadas ao que o governo pretenda aprovar no último estágio do processo legislativo (Cameron, 2001).

O maior controle presidencial sobre o processo legislativo ordinário e a maior capacidade de negociar com os legisladores depende, dessa forma, dos poderes de que dispõem para influenciar a última fase do processo de aprovação das leis. Nesse sentido, as Constituições da América Latina possuem muitas possibilidades de *jogos de veto* que não se restringem somente à idéia de um poder reativo. Descrevo abaixo as classificações dos tipos de poder de veto dos presidentes de acordo com a classificação de Tsebelis e Aleman (2004; p. 6) para as constituições da América Latina:

- 1) Poder de Veto Total, ou seja, rejeição total da lei aprovada pelo Legislativo e manutenção completa do *status quo*;
- 2) Poder de Veto Parcial, ou seja, rejeição de alguma parte do projeto enviado;
- 3) E, por último, o poder de Vetar o projeto com emendas (*amendatory observations*), ou seja, o Executivo envia uma nova proposta como um substitutivo ou faz adições ao projeto original para a reconsideração do Legislativo;

Além da prerrogativa de vetar totalmente um projeto de lei, os diferentes tipos de veto possuem implicações importantes para o poder dos presidentes no processo legislativo. Tsebelis e Aleman (2004) observam que para o tratamento dos poderes presidenciais, o veto parcial e o veto com emendas possuem efeitos diferentes da prerrogativa do veto total. Tais prerrogativas aumentam a capacidade do presidente negociar suas preferências em relação a partes específicas do projeto. A capacidade de vetar parcialmente trechos da legislação diminui os custos dos acordos entre os legisladores e aumenta o poder do presidente influenciar a agenda do legislativo. As emendas ao projeto vetado possibilitam que o presidente use seu veto como um poder positivo para influenciar a última etapa do processo legislativo, principalmente por alterar as escolhas possíveis dos congressistas (2004; p.4).

O outro aspecto institucional importante é a maioria necessária para a derrubada dos vetos pelo Legislativo. O tamanho da maioria pode conferir vantagens significativas para o



Executivo, principalmente pela dificuldade que o Legislativo possa vir a ter para derrubar um projeto vetado pelo presidente.

A tabela a seguir descreve os diferentes tipos de poder de veto nas Constituições em dois anos limite:

**Tabela 2.4.1**  
**Evolução dos Poderes de Veto Presidencial nas Constituições dos Países da América Latina.**

<b>Tipo de Veto Presidencial</b>	<b>1º Ano Democrático</b>	<b>2003</b>
Veto Total	17	17
Veto Parcial	15	15
Veto com Emendas	9	11

\* Cada unidade corresponde à unidade país/constituição válida para o primeiro ano democrático pós-45 de cada país no período (coluna primeiro ano). A segunda coluna (2003) corresponde ao último ano democrático da classificação dos 17 países.

Fonte: Banco de dados Constitucionais- Cebrap.

Todos os presidentes latino-americanos têm poder para vetar totalmente um projeto de lei. Para todos os países e anos nunca houve nenhuma restrição a essa capacidade de rejeição total dos projetos de lei.

A capacidade para vetar parcialmente um projeto também não possui uma variação grande. Trata-se de uma prerrogativa bastante difundida nas Constituições latino-americanas. Em 2003, República Dominicana e Guatemala são os países as que não permitem vetos parciais.

**Tabela 2.4.2**

**Evolução do Quorum para derrubada do Veto Presidencial**

<b>Maioria Necessária para Derrubada do Veto Presidencial</b>	<b>1º Ano Democrático</b>	<b>2003</b>
Maioria Extraordinária	12	12
Maioria Absoluta dos Membros	3	4
Maioria Simples	2	1

\* Cada unidade corresponde à unidade país/constituição válida para o primeiro ano democrático pós-45 de cada país no período (coluna primeiro ano). A segunda coluna (2003) corresponde ao último ano democrático da classificação dos 17 países.

Fonte: Banco de dados Constitucionais -Cebrap.

O que se observa dos dados sobre os poderes de Veto na América Latina é o número bastante reduzido de mudanças internas a cada país. As características institucionais dos poderes de Veto tem a marca da continuidade institucional nos países.

As principais mudanças são avaliadas pela tabela abaixo:

**Tabela 2.4.3 - Mudanças Constitucionais dos Poderes de Veto nos Países  
Presidencialistas da América Latina (1945-2003)**

Poderes de Decreto do Executivo e Limitações	Mudanças Exógenas		Mudanças Endógenas	
	Constituinte pós-ditadura	Reforma pós-ditadura	Reforma ou Emenda Constitucional	Nova Constituição
Veto Total	-		-	-
Veto Parcial	1		-	-
Veto com Emendas	1		1	-
Derrubada por Maioria qualificada	2		-	-
Derrubada por maioria absoluta dos Membros	1		-	2
Derrubada por Maioria simples	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>3</b>		<b>1</b>	<b>2</b>

Em relação às prerrogativas de veto total e parcial, as Constituições apresentaram poucas mudanças. O fato é que as Constituições dos países da América Latina deste período garantem poderes de veto total e parcial em quase todos os países. Uma única mudança ocorreu em Honduras por uma Constituição de tipo exógena. O texto de 1957 não permitia a possibilidade do projeto de lei ser vetado parcialmente. O veto parcial foi incorporado com a Constituição de 1982 (Art.220).

O veto com emendas apresentou mudança em dois países. Cumpre observar, no entanto, que a prerrogativa de vetar com emendas é uma característica institucional que permaneceu vigente ao longo dos períodos democráticos de 9 países. São eles: Chile, República Dominicana, Equador, Peru, Bolívia, Costa Rica, Uruguai, El Salvador e Venezuela. Em dois casos ocorreram mudanças. A Nicarágua pela reforma de 1995

(endógena) incorporou essa variação dos poderes de veto. A Guatemala pela nova Constituição de 1985 também incorporou essa variação. O importante é observar que essa característica institucional, como apontam Tsebelis e Aleman (1994), é bastante difundida nos países da América Latina.

A maioria necessária para a derrubada dos vetos também apresentou variações ao longo do tempo.

Duas mudanças constitucionais exógenas passaram a exigir maioria qualificada para a derrubada dos vetos do Executivo. A Constituição de 1979 no Equador (exógena) e a Constituição de 1953 (exógena) na Venezuela.

Por outro lado, três mudanças diminuíram a exigência para a derrubada do veto presidencial. A Constituição de 1991 da Colômbia (endógena) e a Constituição de 1999 na Venezuela (endógena). A terceira mudança (exógena) foi a Constituição de 88 no Brasil que passou a exigir maioria absoluta .

O que as mudanças nos poderes de veto apontam é que comparativamente aos outros dois aspectos analisados dos poderes presidenciais das seções anteriores, as características institucionais dos poderes de Veto são relativamente estáveis nos países.

## **2.5 – Considerações Finais em relação à análise das Mudanças Constitucionais**

O capítulo analisou três aspectos institucionais dos presidentes considerados fortes em sua capacidade de controle do processo legislativo. O que se observou é que para uma das características o tipo de mudança constitucional teve efeitos diferentes, dada a tendência observada no capítulo 1 de fortalecimento legislativo ao longo do tempo.

No que se refere ao orçamento, quantitativamente, as mudanças exógenas suplantam as endógenas. No entanto, quando comparadas com as alterações relativas ao poder de decreto, nota-se que a participação relativa das mudanças endógenas é maior, indicando que estas alterações dependem menos do tipo de processo que levou a sua adoção. Ou seja, o maior controle do executivo sobre o orçamento pode ser atingido por qualquer das duas rotas. Mais do que isto, este é o campo em que ocorre maior convergência. Todos os países presidencialistas latino-americanos concentraram nas mãos do presidente prerrogativas que lhes permite controlar o orçamento.

Os poderes de decreto concentram o maior número de mudanças por processos exógenos. O retorno à democracia pela via de uma nova constituição ou, pelo menos, por uma reforma radical, implicou uma mudança importante em relação às experiências democráticas anteriores. Ainda em relação aos poderes de decreto, as mudanças endógenas em grande parte foram formas de limitar e regulamentar o alcance dessas prerrogativas. Muitas dessas mudanças procuraram diminuir alguns vícios ou abusos antidemocráticos em seu uso. O papel que esses mecanismos desempenharam em regimes ditatoriais certamente influenciou tais modificações.

Os poderes de veto são, comparativamente, o mais estático dos poderes presidenciais. As mudanças endógenas por emendas e reformas só alteraram o alcance do Veto em um país. Uma mudança exógena incluiu a prerrogativa dos vetos parciais que já é amplamente difundida entre os países da região.

O próximo capítulo avaliará como tais mudanças efetivamente contribuem para a classificação dos presidentes como dominantes dentro do processo legislativo. Procuo entender se as mudanças que fortaleceram os presidentes em cada um dos aspectos resultou em mais presidentes fortes ou não. De outro lado, procurarei relacionar os presidentes dominantes dentro do processo legislativo com a passagem pelas ditaduras.

### **CAPÍTULO 3 - Presidencialismo, ditaduras e presidentes fortes nas Constituições da América Latina.**

*“Parece verdade que todos os regimes competitivos do século XIX que conseguiram sobreviver como poliarquias no século XX desenvolveram Executivos fortes, armados com amplas capacidades de ação”*

*Robert Dahl, Poliarquia (p.124)*

O capítulo anterior tratou de identificar os processos pelas quais as diferentes características institucionais foram alteradas. Neste capítulo tratarei dos poderes presidenciais sobre o processo legislativo de forma integrada, buscando uma classificação da intensidade dos poderes presidenciais. A partir dos aspectos centrais do domínio presidencial sobre o processo legislativo, ou seja, poder orçamentário, poderes de veto e poderes de decreto (Cheibub, 2007; Tsebelis e Aleman, 2004, Shugart e Carey, 1992) classifico as formas de domínio presidencial em poderes presidenciais “fortes”, “médios” e “fracos”. O objetivo do capítulo é identificar e precisar o processo por meio do qual presidentes se tornaram institucionalmente “fortes”.

Para a literatura sobre presidencialismo, principalmente a que foca sobre a versão latino-americana destes sistemas políticos, presidentes fortes seriam aqueles potencialmente perigosos para a manutenção da estabilidade democrática (Shugart e Carey, 1992; Mainwaring e Shugart, 1997). Como observado pela discussão iniciada no capítulo 1, um dos aspectos do debate sobre situações de impasse, paralisia legislativa e derrocadas democráticas associa a presença de presidentes legislativamente fortes aos problemas enfrentados pelos sistemas de separação institucional entre Executivo e Legislativo.

Em trabalho que procurou tratar do problema dos presidentes fortes entre outros problemas ressaltados pelos críticos do presidencialismo, Cheibub (2007) avalia o efeito de duas primeiras dimensões dos poderes presidenciais tratadas pelo capítulo anterior, ou seja, controle sobre o processo orçamentário e poder efetivo de veto, para a sobrevivência

democrática. A análise de dados realizada pelo Autor mostra as chances de sobrevivência dos regimes presidencialistas não são afetadas pela extensão do controle do presidente sobre o orçamento ou pela capacidade de exercer seus poderes de veto. O trabalho demonstra que, pelo contrário, as chances das democracias sobreviverem aumentam com alguns aspectos da força dos presidentes (Cheibub, 2007:p. 154).

De acordo com os dados analisados por Cheibub (p.156), o controle do processo orçamentário pelos presidentes diminui em 3% a chance de colapso democrático no presidencialismo. Em relação ao controle dos poderes de veto, os dados do autor indicam que não há impacto significativo dos controles dos poderes de veto para a sobrevivência democrática dos sistemas presidencialistas (Idem, p.156).

A análise dessas duas dimensões dos poderes legislativos do trabalho de Cheibub (2007) reitera de forma adjacente duas constatações retiradas da análise das mudanças constitucionais realizada no capítulo anterior.

De fato, a maioria das mudanças que fortaleceram o processo orçamentário teve origem exógena e são mudanças posteriores aos colapsos democráticos do pós-guerra nos países latino-americanos. Mesmo nos países menos afetados por descontinuidades, como a Colômbia, o processo de fortalecimento dos poderes orçamentários ocorreu através de mudanças endógenas. Em relação aos poderes institucionais de veto, não há diferenças significativas entre os diferentes períodos democráticos. Portanto, independentemente da passagem por ditaduras, as características gerais dos poderes de veto se alteraram muito pouco, o que explica a ausência de significância estatística observada por Cheibub quando ele relaciona o controle efetivo dos poderes de veto e a possibilidade de derrocada democrática (p.181).

Para complementar a citação do trabalho de Cheibub, os dados os dados do autor sustentam que não há conexão entre a ausência de efetividade legislativa e presidentes institucionalmente fortes. Antes, revelam o contrário. Em 58% dos casos, os projetos de lei iniciados pelos presidentes classificados como fortes por Cheibub são aprovados, contra 54% dos projetos dos presidentes que não controlam o processo legislativo (p.156). A diferença não é, do ponto de vista substantiva, alentada, mas tem o sinal esperado.

Outro aspecto ressaltado pelo Autor com conseqüências diretas sobre as mudanças observadas nos capítulos anteriores diz respeito ao fato do incentivo para a formação de coalizões ser quase o mesmo nos dois tipos de regime (presidencialismo e

parlamentarismo) e, mais importante, que a formação das coalizões governamentais não está relacionada com a estabilidade das democracias.

A conclusão de Cheibub em relação aos presidentes “fortes” é a seguinte:

*“Finally, presidential systems that provide for institutionally strong presidents, that is, presidents who control the legislative process, either because they have the monopoly to set the budget or are able to effectively veto legislation they dislike, are not plagued by conflict, inaction, and eventual death into an authoritarian system.”* (p.158)

A partir dessa conclusão de Cheibub e da análise das mudanças constitucionais que fortaleceram os presidentes ao longo do tempo, resta saber que tipo de mudança constitucional foi mais importante para dar origem a situações institucionais em que presidentes contam com fortes poderes legislativos. A pergunta que ficou da análise do capítulo anterior é a seguinte: mas, afinal, que tipo de mudança foi determinante em cada país para a emergência dos presidentes institucionalmente fortes? Ou seja, presidentes “fortes” teriam sido o resultado de um fortalecimento endógeno, isto é, que teriam ocorrido ao longo da vigência de sistemas democráticos ou teriam tido sua capacidade aumentada pelas instituições legadas pelos regimes autoritários?

A análise precedente demonstrou que essas mudanças foram diferentes para cada um dos aspectos dos poderes legislativos, tendo afetado cada requisito de maneira diversa.

De acordo com a primeira rota (a endógena), os presidentes fortes no processo legislativo teriam tido sua capacidade expandida por reformas, emendas ou novas constituições promulgadas em períodos democráticos.

A literatura trata desses presidentes fortes originados por processos endógenos de mudança como causas para a instabilidade em alguns países. A capacidade de controle presidencial sobre o processo legislativo pela via dos aumentos de poder advindos das mudanças endógenas teria sido importante para as derrocadas democráticas em alguns países, como Allende no Chile após a reforma de 70 ou Perón pela reforma de 1949 (Shugart e Carey, 1992; Valenzuela, 1993; Siavelis, 1997).<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Neste trabalho não avança para uma análise da causa das derrocadas democráticas. Limito-me a analisar as mudanças que originaram os diferentes tipos de presidentes do ponto de vista legislativo.



A segunda rota nos diz que presidentes fortes seriam produto de uma armação institucional adotada após um interregno autoritário, legados de constituições não democráticas, portanto exógenas à própria luta política democrática.

Assim, os presidentes legislativamente fortes teriam tido seus poderes legislativos aumentados como resultado de mudanças advindas de causas exógenas, ou seja, novas constituições ou reformas constitucionais que herdaram aspectos institucionais do regime autoritário anterior.

Dessa forma, a mudança dos poderes presidenciais teria sido o resultado da coexistência das instituições do velho regime com aquelas de um novo regime, cujo resultado teria sido um Executivo predominante legislativamente.

O objetivo do capítulo será diferenciar os períodos democráticos nos países e confrontar a passagem por ditaduras aos presidentes legislativamente dominantes. Assim, penso ser possível entender que tipo de mudança se relaciona diretamente com os presidentes institucionalmente fortes.

Definirei uma gradação dos poderes presidenciais de acordo com uma combinação dos três critérios analisados pelo capítulo anterior, dessa forma defino:

- 1) Presidentes com Poderes Fortes: possuem em conjunto o poder de controle do processo orçamentário, o poder para legislar unilateralmente mediante alguma das formas de decreto e o poder para vetar parcialmente ou vetar com emendas um projeto de lei;
- 2) Presidentes com Poderes Médios: possuem em conjunto o poder de controle sobre o orçamento e o poder para vetar parcialmente ou com emendas;
- 3) Finalmente, os presidentes fracos: não controlam o Orçamento e não possuem a capacidade de legislar por decretos.

A definição de presidentes fortes está mais de acordo com Shugart (1998) do que com Cheibub (2007). Para Shugart (1998: p.5), um presidente forte deve ter a capacidade de estabelecer um novo *status quo* independente das preferências do legislativo.

A definição dos presidentes médios segue a definição de Cheibub (2007) de controle sobre o processo legislativo, ou seja, controle sobre o processo orçamentário e poder institucional de veto.

A definição de presidentes fortes assume que o Executivo deve ter a prerrogativa de legislar por decreto. Em conjunto, os presidentes fortes possuem o controle sobre o processo orçamentário, característica central da análise do controle legislativo em Cheibub (2007), e podem emendar parcialmente ou com emendas, ou seja, vou considerar como atributo da força legislativa dos presidentes os poderes de veto de tipo construtivo tal qual avaliados por Tsebelis e Aleman (2004), ou seja, a capacidade de submeter uma nova proposta reduzida em algum aspecto por um veto parcial ou um projeto modificado de acordo com a preferência presidencial para uma última votação.

A primeira tabela apresentada abaixo organizou temporalmente essa classificação dos poderes presidenciais no processo legislativo.

O que se observa para a primeira década dos anos pós-45 é que a presença dos presidentes fracos nos anos classificados como democráticos é bem superior aos presidentes fortes. Para os anos 45-55 os países classificados no primeiro quadrante são Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica, Venezuela e a Guatemala. Os presidentes classificados como fortes na primeira década são os do Equador (46) e do Panamá (46).

**Tabela 3.1 : Distribuição por década da gradação dos poderes presidenciais nas constituições da América Latina (1945-2003)**

	N	Fraco	Médio	Forte	
	<b>45-55</b>	<b>12</b>	7	3	2
	<b>56-65</b>	<b>12</b>	7	3	2
	<b>66-75</b>	<b>10</b>	4	4	2
<b>Década</b>	<b>76-85</b>	<b>10</b>	3	4	3
	<b>86-95</b>	<b>16</b>	3	4	9
	<b>96-03</b>	<b>17</b>	3	4	10

A tendência dos países com presidentes fortes e fracos se inverteu com o passar das décadas. A situação se inverteu principalmente quando com o aumento dos presidentes fortes para a década 86-95, que ultrapassou a quantidade de presidentes fracos. Para o último período, em 10 países da América Latina os presidentes possuem prerrogativas constitucionais que os classificam como *fortes* no processo legislativo. Ao final do período os presidentes fortes são os da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru e Venezuela.

Se adotarmos o critério de Cheibub que somente leva em consideração o controle sobre o Orçamento e os poderes de veto, 14 países em 2003 possuem presidentes dominantes no processo legislativo. Os 10 citados anteriormente mais os presidentes da República Dominicana, de El Salvador, da Guatemala e do Uruguai.

A tabela a seguir organiza por país as informações sobre o controle presidencial do processo legislativo. O objetivo é diferenciar o que ocorreu em cada um dos países para em seguida determinar o tipo de mudança que cada um sofreu.

**Tabela 3.2 – Classificação dos Países da América Latina em dois anos limite de acordo com a classificação do poder de controle do Executivo sobre o processo legislativo**

<b>Países</b>	<b>Ano inicial</b>	<b>Ano final</b>	<b>Resultado</b>	<b>Passagem por ditadura entre o ano inicial e final</b>
Argentina	Fraco	Forte	+	Sim
Bolívia	Fraco	Fraco	=	Não
Brasil	Fraco	Forte	+	Sim
Chile	Fraco	Forte	+	Sim
Colômbia	Médio	Forte	+	Não
Costa Rica	Fraco	Fraco	=	Não
Rep. Dominicana	Médio	Médio	=	Não
Equador	Forte	Forte	=	Sim
El Salvador	Médio	Médio	=	Não
Guatemala	Fraco	Médio	+	Sim
Honduras	Fraco	Forte	+	Sim
México	Fraco	Fraco	=	Não
Nicarágua	Forte	Forte	=	Não
Panamá	Forte	Forte	=	Sim
Peru	Médio	Forte	+	Sim
Uruguai	Médio	Médio	=	Sim
Venezuela	Fraco	Forte	+	Sim

\* (+) para ilustrar as mudanças com crescimento e (=) para ilustrar as situações de continuidade.

A comparação com a variação dos *scores* do capítulo 1 confirma a tendência de fortalecimento dos presidentes nos países, desta vez baseado em um critério mais objetivo de classificação dos presidentes dominantes no processo legislativo.

Ao analisarmos os casos de mudança em cada país, podemos observar que em 9 casos de mudanças 7 resultaram em presidentes fortes e 1 em presidente médio. Destes 7

casos apenas a Colômbia não teve um interregno autoritário entre dois períodos democráticos distintos.

Nenhuma presidência classificada como fraca foi antecedida por um golpe de Estado dentro do período que marcasse uma descontinuidade com um período democrático anterior.

Não houve nenhum caso de diminuição de poder presidencial segundo esses critérios. Bolívia, Costa Rica e México não alteraram sua classificação tendo permanecido do ponto de vista das Constituições como presidências institucionalmente fracas.

A tabela a seguir, organizada de acordo com os critérios utilizados no capítulo 2, distingue os processos endógenos e exógenos de mudança. Os casos de cada quadrante representam uma mudança na capacidade do Executivo dominar institucionalmente o processo legislativo.

**Tabela 3.3 - Distribuição das Mudanças nos Poderes Legislativos do Executivo nas Constituições Presidencialistas da América Latina (1945-2003)**

Poderes de Decreto do Executivo e Limitações	Mudanças Exógenas		Mudanças Endógenas	
	Constituinte pós-ditadura	Reforma pós-ditadura	Reforma ou Emenda Constitucional	Nova Constituição
Presidentes Fortes	1	4	1	1
Presidentes Médios	1	1	-	-
Presidentes Fracos	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	2	4	1	1

Dos 7 casos de mudança que resultaram em presidentes fortes 5 foram resultado de fortalecimento exógeno. Ou seja, Brasil (88), Chile (89), Honduras (82), Peru (79), Equador (79) e Venezuela (61). E dois casos são resultado de mudanças endógenas, Argentina (94) e Colômbia (91). Duas mudanças exógenas mudaram os poderes de fraco para médio: Guatemala (85) e Argentina (72).

Sendo assim, como observado pelos dados da tabela 3.1, o aumento substantivo dos casos de presidências fortes a partir da década de 80 esteve associado aos processos de transição política em 5 países. Em outros dois, os processos exógenos garantiram o aumento para o poder médio, sendo que na Argentina o poder se fortaleceu mais pela mudança endógena de 94 que incluiu os poderes de decreto na Constituição.

A primeira evidência a destacar nestes casos de presidências fortes é a importância dos contextos envolvidos em cada um destes países para o aumento desses poderes institucionais. Em cinco casos, o aumento mais substancial dos poderes esteve relacionado às passagens por ditaduras. O incremento dos poderes de decreto constitucional e delegado foi determinante para a classificação como fortes nestes casos. Em todos os 5 casos,

emendas endógenas posteriores limitaram os atributos de decreto presidencial sem, no entanto, extingui-los.

As duas mudanças endógenas observadas foram resultado de contextos políticos específicos, ou seja, de contextos onde a justificativa de uso de poderes para a resolução de situações de exceção relacionadas a crises econômicas e políticas garantiu mudanças na constituição para definitivamente autorizar o uso presidencial das prerrogativas.

As duas passagens para médio também são exógenas. Trata-se de limites à capacidade dos legislativos atuarem no processo orçamentário.

Para avaliar as mudanças tendo como parâmetro comparativo dois períodos distintos, organizei as mudanças por *scores* numéricos de diferentes períodos. Organizei os períodos iniciais e finais separados pelo tipo de mudança. Procuo avaliar, desta forma, a diferença entre dois períodos democráticos distintos em relação aos poderes legislativos dos presidentes.

A tabela está organizada da seguinte maneira: em t1 está o valor do primeiro ano democrático pós-45. Em t2 está o último valor que o país atingiu antes da mudança endógena (Reforma ampla) ou exógena (golpe de Estado). Em t3 está o valor obtido após a reinauguração de um novo período democrático ou após o tipo de mudança constitucional endógena. Em t4 estão os valores finais da classificação para o ano de 2003, incluindo as variações endógenas das emendas constitucionais dos países que as tiveram.

**Tabela 3.4. Tabela das mudanças por valores e países (1946-2003)**

País	Score em t1	Score em t2	Tipo de Mudança	Nova constituição	Score em t3	Score em t4
Argentina	2	2	Golpe de Estado	Não	4	8
Bolívia	5	5	Reforma	Não	6	6
Brasil	5	5	Golpe de Estado	Sim	11	10
Chile	7	7	Golpe de Estado	Sim	10	10
Colômbia	8	8	Reforma	Sim	10	11
Costa Rica	2	2	Reforma	Não	5	5
Rep. Dominicana	4	4	Reforma	Sim	4	4
Equador	6	6	Golpe de Estado	Sim	8	11
El Salvador	3	3	Reforma	Não	3	3
Guatemala	4	4	Golpe de Estado	Sim	6	6
Honduras	3	3	Golpe de Estado	Sim	7	7
México	3	3	Reforma	Não	3	3
Nicarágua	12	12	Reforma	Não	9	9
Panamá	6	6	Golpe de Estado	Sim	9	4
Peru	4	4	Golpe de Estado	Sim	12	13
Uruguai	8	8	Golpe de Estado	Sim	9	5
Venezuela	3	3	Golpe de Estado	Sim	6	9

\*Os valores dos *scores* correspondem à soma dos valores das atribuições dos poderes orçamentários e de decreto cujos valores estão nos anexos 1 e 2.

A primeira observação é que em todos os casos de passagem exógena houve aumento dos scores. As mudanças entre t1 e t2, quando ocorreram, não alteraram os scores dos poderes de decreto e orçamentário.

Alguns casos entre t3 e t4 tiveram mudanças endógenas. Alguns deles alteraram os scores para baixo, entre eles, Brasil, Panamá e Uruguai. Em outros mudanças endógenas aumentaram os valores observados, como na Colômbia (cujo aumento foi contínuo), Venezuela (99), Equador, Argentina (94) e Peru. Todos estes últimos países reformaram ou promulgaram uma nova constituição entre t3 e t4.



## **Considerações finais**

Esse trabalho preliminar ainda não tem a pretensão de avançar pelas veredas das teorias sobre escolha institucional, mas pretende ser um primeiro passo para entender a importância das mudanças institucionais dos sistemas de governos da América Latina. O fato é que os poderes presidenciais são diferentes daqueles observados em um primeiro período democrático dos países, e que as ditaduras produziram efeitos importantes no formato do presidencialismo Latino Americano contemporâneo. A análise comparada das Constituições de um período maior de tempo permitiu observar tanto aspectos já consagrados das análises de política comparada, ou seja, os diferentes formatos da organização dos governos democráticos desses países, mas também apresentar uma tendência observada empiricamente em relação às mudanças institucionais na América Latina. A dissertação buscou demonstrar empiricamente a importância das mudanças constitucionais do sistema presidencialista dos países latino-americanos e focar as diferentes formas de variação interna e principalmente temporal que ainda são pouco exploradas na literatura especializada. Ou seja, há variações importantes entre presidencialismos. O que a literatura não abarca, no entanto, e a pesquisa revelou é que o sistema presidencialista de cada país passou e passa por transformações institucionais importantes. Mais que isso, o que os dados coletados indicam é que estas mudanças têm um determinado sentido, qual seja, o do crescimento dos poderes legislativos dos presidentes. A análise dos dados procurou relacionar tal aumento à passagem por períodos autoritários e encontrou uma correlação entre presidentes legislativamente fortes constitucionalmente e a passagem dos países por regimes autoritários.

Tais considerações reforçam o aspecto endógeno das mudanças desses aspectos institucionais. Endógeno aqui, vale esclarecer, toma um sentido diverso ao utilizado na análise anterior. Isto é, para além de produzirem efeitos, instituições são endógenas aos contextos em que são criadas. Segundo Przeworski (2004), o fato das instituições serem endógenas neste sentido não significa que, uma vez instaladas, irão persistir. Instituições são resultados contingentes dos conflitos ocorridos em determinado contexto histórico e são mais ou menos, pior ou melhor adaptadas a persistir em outras condições. O ponto a ser

ressaltado é que os conflitos e os resultados potenciais dos conflitos dependem das condições e das instituições sob as quais estão influenciadas, dessa forma os resultados não são predeterminados *ex ante*.

A análise das instituições como variáveis independentes não é afetada pela consideração da endogeneidade das mudanças institucionais. O fato é que efeitos advindos principalmente dos legados institucionais anteriores (path dependence) são importantes para entender a forma como o presidencialismo e a relação entre os poderes se desenvolveram na região. O trabalho buscou tratar dos arcabouços institucionais em uma comparação combinada de tipo sincrônica e diacrônica. Dessa forma, a análise comparada dos processos de reforma buscou considerar a influência da interação das mudanças institucionais com o contexto histórico dos países.

## ***ANEXOS***

## ANEXO A

### Apêndice Quadro 3 - Valores da classificação dos Poderes dos presidentes eleitos (Shugart e Carey, 1992; p. 150)

#### Poderes Legislativos:

##### Veto Total/Derrubada

- 4 – Veto sem derrubada
- 3 - Veto com derrubada com maioria maior que 2/3 (quorum)
- 2 – Veto com derrubada de 2/3
- 1 – Veto com derrubada de maioria absoluta da assembléia ou maioria extraordinária menor que 2/3
- 0 – Sem veto; ou veto com maioria simples para derrubada

##### Veto Parcial/ Derrubada

- 4 Sem derrubada
- 3 Derrubada por maioria extraordinária
- 2 Derrubada pela maioria absoluta dos membros
- 1 Derrubada com maioria simples
- 0 Sem veto parcial

##### Decreto

- 4 Poderes reservados, sem rescisão
- 2 Presidentes com autoridade de decreto temporário com poucas restrições
- 1 Autoridade de emissão de decretos limitada
- 0 Sem poder de decreto; apenas delegado pela Assembléia

##### Poderes Orçamentários

- 4 – Presidente prepara o orçamento; emendas não permitidas
- 3 – Assembléia pode reduzir mas não aumentar a quantidade de itens do orçamento
- 2 – Presidente estabelece o limite total de gastos dentro do qual a Assembléia pode emendar
- 1 – Assembléia pode aumentar gastos apenas se designar as novas fontes
- 0 – Autoridade irrestrita para Assembléia preparar e emendar o orçamento

##### Iniciativa exclusiva para Legislar em determinadas áreas políticas

- 4 Sem emendas pela Assembléia
- 2 Assembléia com emendas restritas

- 1 Assembléia sem restrição para emendar
- 0 Sem poderes exclusivos

Proposta de referendo

- 4 Irrestrita
- 2 Restrita
- 0 O presidente não pode propor referendo

## **ANEXO B**

### **ORÇAMENTO**

B) Valores atribuídos aos *scores* dos Poderes Orçamentários do Executivo

1) O Executivo inicia o projeto orçamentário?

0=Não

1=Sim

2) O Orçamento pode ser emendado pelo Legislativo?

0=Sim

1=Não

3) Existe alguma restrição de Área na emenda orçamentária do Legislativo?

0=Não

1=Sim

4) A emenda pode criar despesas?

0=Não

1=Sim

5) Qual o resultado da não aprovação do orçamento?

0= Orçamento do Congresso

1=Orçamento do Ano anterior

2=Orçamento do Executivo

## ANEXO C

### PODER DE DECRETO E EMERGENCIAL

1) Decretos delegados ao Executivo.

0=Não

1=Sim

2) Decretos constitucionais.

0=Não

1=Sim

3) Limitações de Área para decretos delegados.

0=Sim

1=Não

4) Limitações de Área para decretos constitucionais.

0=Sim

1=Não

5) Entrada em vigor do decreto delegado.

0=Após um período

1=Imediatamente

6) Entrada em vigor do Decreto Constitucional

0=Após um período

1=Imediatamente

7) Limitação temporal da validade do decreto delegado

0=Sim

1= Não

8) Limitação temporal da validade do decreto constitucional

0=Sim

1= Não

9) O executivo possui poder legislativo sob a vigência do Estado de Emergência?

0=não

1=sim

## Referências Bibliográficas

Ackerman, Bruce. (2000). *The New Separation of Power*. Harvard Law Review. Vol.113. Number 3. January 2000. (634-725)

Alesina, Alberto; Hausmann,R; Hommes,R and Stein,E. (1999). *Budget Institutions and fiscal performance in Latin America*. Inter American Development Bank: Working paper series 394.

Alesina, Alberto & Perotti, Roberto (1996) Budget Deficits and Budget Institutions. National Bureau of Economic Research: NBER Working Paper 5556 (May).

Amorim Neto, Octavio, Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins. 2003. *Agenda Power In Brazil's Câmara dos Deputados, 1989 to 1998* *World Politics* 55:550-578.

Arend Lijphart, (1998). *Patterns of Democracy: Government forms and performances in thirty-six countries* Yale University Press.

Bagehot, Walter. (2001). *The English Constitution*. Oxford: Oxford University Press [1867].

Baldez, Lisa and John M. Carey (1999). *Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution*. *American Journal of Political Science* 43(1):29-55.

Baron, D (1989). A Non-Cooperative Theory of Legislative Coalitions. *American Journal of Political Science*, 1048-84.

Baron, D (1991) Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs and Procedural Control. *American Journal of Political Science*, 57-90, February.

Baron, D & Ferejonh, J (1989). Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review*, 83: 1181-1206.

Carey, John M. e Shugart, Matthew S. (comps.). (1998), *Executive Decree Authority*. Cambridge, Cambridge University Press.

Cameron, Charles M. 2000. *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of negative power*. New York: Cambridge University

Cheibub, José & Limongi, Fernando (2002). Modes of Government Formation and the Survival of Democratic Regimes: Presidentialism and Parliamentarism Reconsidered. *Annual Review of Political Science* 5: 151-179

Cheibub, José (2007) *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge. Cambridge University Press.

Chevalier, François (1999) *América Latina. De la Independencia a nuestros días*. Mexico, D.F, Ed. Fondo de Cultura Económica.

Cox, Gary (2005) “*The organization of democratic legislatures*” in Weingast, Barry and Donald Wittman, eds. 2005. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press

Cox, Gary (2000) *On the Effects of Legislative Rules*. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, N° 2, pp.169-192.

Cox, Gary (1997) *The Efficient Secret*. Cambridge University Press. New York.

Crisp, Brian (1998) *Presidential Decree Authority in Venezuela*. In Carey e Shugart (1998). 141-173.

Dahl, Robert (1997) *Poliarquia*. São Paulo, Ed. Universidade de São Paulo.

Diniz, Simone (2004) *Presidencialismo(s) e seus efeitos no processo decisório: as mudanças nas legislações do trabalho da Argentina e do Brasil*. São Paulo, Tese de doutorado. FFLCH-USP



Elster, Jon. (1988). *Introduction*. in Constitutionalism and Democracy, ed. Jon Elster and Rune Slagstad. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 1-18 .

Elster , Jon (1996) *The Role of Institutional Interest in East European Constitution-Making - Explaining legislative dominance*. East European Constitutional Review, 5 (6):63-65

Fausto, Boris e Devoto, Fernando (2005) Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada. São Paulo. Ed. 34.

Figueiredo, Argelina C. & Limongi, Fernando, (2000). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

Figueiredo,A & Limongi, F (2002). *Incentivos eleitorais, Partidos e Política orçamentária; Dados-* Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, V.45, 2002.

Figueiredo, Argelina C. & Limongi, Fernando.(2003) *Agenda Power and Brazilian Democracy: Government Performance in Multiparty Presidentialism*. Preparado para o Seminário realizado no Cebrap – Março / 2003.

Figueiredo, Argelina (2004) *Resenha de estudos sobre o Executivo*. Revista do Serviço Público / Fundação Escola Nacional do Serviço Público. Ano.55. nº1.p.5-48. Brasília.

Guerra, Luís Lopes e Luque, Luís Aguiarde. (2001) *Las Constituciones de Iberoamerica*. Madrid, Unión Iberomericana de Colegios de Abogados..

Krehbiel, Keith and Diermeier, Daniel (2002) *Institutionalism as a Methodology*. Research Paper No.1699, Graduate School of Business, Stanford University.

Lanzaro, Jorge (org.). (2003), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

Lienert, Ian (2005) Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?. International Monetary Fund. Working Paper/05/115.

Limongi, Fernando (1994) *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura norte-americana recente*. In BIB (Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais), Rio de Janeiro, n° 37, p. 3-38.

Limongi, Fernando (2002) *Política Comparada: da teoria da modernização ao novo institucionalismo* São Paulo. Tese de Livre Docência, FFLCH-USP.

Limongi, Fernando e Figueiredo, Argelina. (1998). *Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão*. Lua Nova, n° 44, pp. 81-106.

Linz, Juan and Valenzuela, A eds.,(1994) *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Maiwaring, Scott and Shugart, Matthew S (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. NY: Cambridge UP.

Madison, James ; Hamilton, A; Jay (1973). *Os Federalistas*. São Paulo. Ed. Abril Cultural [1787].

Marx, Karl (1978). *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo. Ed. Abril Cultural [1852]. Trad Leandro Konder.

Mayhew, David R. (1991) *Divided we govern:1946-1990*. New Haven: Yale University Press.

Negretto, Gabriel (1998) *Constitution-Making and Institutional Design: The Reform of Presidentialism in the Argentine Constitution of 1994* Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26, 1998

Negretto, Gabriel (2000) *Constitution-Making and Institutional Design: Distributing Power Between Government and Opposition in Three Argentine Constitutions (1853-60, 1949, 1994)*. Phd Dissertation. Columbia University, New York.

Nohlen, Dieter & Lamounier, Bolívar (1993) *Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira* (Orgs). São Paulo, Idesp/Ed. Loyola.

Nohlen, Dieter & Fernández, Mário. (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas, Ed. Nueva Sociedad.

North, Douglass (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. New York.

North, Douglass C; Summerhill, William; Weingast, Barry R (2000) “*Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America*” in *Governing for Prosperity*. Forthcoming. Bruce Bueno de Mesquita and Hilton Root, eds. Yale University Press.

Przeworski, Adam (2004) *Some Historical, Theoretical, and Methodological Issues in Identifying Effects of Political Institutions*. Working Paper. New York University.

Pessanha, Charles. (2002), *O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras (Teoria e Prática)*”, in L.Werneck Vianna (org.), *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Ed. UFMG/Iuperj/Faperj.

Sartori, Giovanni. (1996) *Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições*. Ed. UNB, Brasília.

Santos, Wanderley Guilherme dos. 1986. *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. São Paulo:Vértice.

Santos, Fabiano; Ranulfo, Carlos; Anastasia, Fátima (2004) *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro. Fundação Konrad Adenauer e Ed.unesp.

Schmitt, Carl ( 1996 ) *A crise da democracia parlamentar*. São Paulo:Scritta [1923].

Schmidt, Gregory (1999) *Presidential Usurpation or Congressional Preference? The Evolution of Executive Decree Authority in Peru*. In Carey e Shugart (1998), 105-141.

Siavelis, Peter M. (1997) *Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment*. In Mainwaring and Shugart (1997), 321-362.

Stepan, Alfred C. and Cindy Skach. (1994). *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective*. In Linz and Valenzuela (1994), vol. 1, 119-136.

Shepsle, Kenneth (1979) *Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting model*. American Journal of Political Science, Vol.23, N°23. Reprinted in Congress: Structure and Policy Ed. By Mathew McCubbins and Terry Sullivan. NY: Cambridge UP.

Shugart, Matthew Soberg, and Carey, John. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. NY: Cambridge UP.

Shugart, Matthew S. (1998). *The inverse relationship between party strength and executive strength: A theory of politicians' constitutional choices*. *British Journal of Political Science*, 28 January: 1-29.

Shugart, Matthew Soberg, and Carey, John (1998). *Poder de decreto. Chamando os tanques ou usando a caneta?* Rev. Brasileira de Ciências Sociais v.13 n.37 São Paulo.

Tsebelis, George (2002a). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton UP and Russel Sage Foundation.

Tsebelis,G and Aleman, E (2002b). *Agenda control in Latin American presidential democracies*. Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29-September, 2002.

Tsebelis,G and Aleman, E (2003). *Presidential conditional agenda-setting in Latin America*. Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28 - August 31, 2003.

Tsebelis,G and Aleman, E (2005). *The origins of presidential conditional agenda- setting in Latin America*. Latin American Research Review, Vol.40, No. 2, Austin, University of Texas Press.

Valenzuela, A. (1993) . *Latin America: Presidentialism in Crisis*. in Journal of Democracy No 4 (October 1993) pp. 3-16.