

UM ÍNDICE PARA MEDIR A FORÇA DO LEGISLATIVO

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS
SÉRGIO SIMONI JR.

INTRODUÇÃO

A expansão mundial da democracia foi um dos fenômenos políticos mais importantes do século XX, mas o cenário do início do século XXI envolve um paradoxo. Em que pese os importantes avanços democráticos verificados por toda parte, a insatisfação política, a desconfiança de partidos e parlamentos, e a descrença de governos crescem nas novas e velhas democracias. Embora um grande número de países tenha se somado ao grupo de regimes usualmente considerados democráticos – mesmo em áreas do mundo onde os valores democráticos eram considerados inexistentes –, as vicissitudes dos processos de consolidação de vários regimes políticos inspiraram alguns estudiosos a caracterizá-los como sendo híbridos, democracias iliberais, incompletas ou falhas. A questão exige o aprofundamento do conhecimento dessa realidade de modo que se possa avançar na explicação de suas causas.

A pesquisa sobre a natureza do regime democrático é parte de uma agenda de política comparada de há muito consolidada. Mas ela teve um extraordinário desenvolvimento nas últimas três décadas do século passado com o início do que Samuel Huntington chamou *a terceira onda de democratização mundial*. As novas democracias da Europa do Sul, da América Latina, da Europa do Leste e da Ásia – todas se constituíram em um novo campo complexo e multidimensional de pesquisa empírica, estimulando os cientistas sociais a aprofundarem a análise do significado das

transformações políticas contemporâneas, assim como dos novos recursos de governança política que se formaram, quase sempre, sob as bases de efeitos contraditórios e desiguais da recente expansão democrática em escala mundial.

Em consequência, a agenda de pesquisa da ciência política foi enriquecida pelo estudo das transições políticas, da consolidação dos novos regimes e das exigências de governança democrática. E em décadas recentes a análise sistêmica dos regimes democráticos ganhou um terreno mais complexo e rico ao incorporar as questões relativas à avaliação da qualidade dos novos regimes políticos. Arendt Lijphart (1999), Guillermo O'Donnell (1998), Larry Diamond e Leonardo Morlino (2005), entre outros, sem esquecer a extraordinária contribuição de Robert Dahl (1997; 1991) – todos chamaram a atenção para a relevância dos aspectos relacionados, direta ou indiretamente, com a qualidade dos procedimentos, dos princípios e dos resultados dos regimes democráticos. A abordagem ultrapassa a definição usual minimalista das democracias, centrada unilateralmente na dimensão eleitoral, e envolve perspectivas analíticas e metodológicas inovadoras que recorrem, ao mesmo tempo, ao uso de técnicas de análise qualitativa e quantitativa para fazer avançar a comparação entre os diferentes tipos de democracias realmente existentes e, em especial, o funcionamento de suas instituições políticas específicas.

Um dos resultados mais significativos desse desenvolvimento é o estudo da chamada *accountability* ou responsabilização interinstitucional, ou seja, da obrigação dos líderes políticos eleitos de prestarem contas de suas decisões políticas aos eleitores, a instituições específicas e aos atores coletivos cuja função constitucional é controlar o comportamento dos governantes. A *accountability* interinstitucional depende da existência de um sistema legal e jurídico que articula um conjunto de freios e contrapesos através dos quais as diferentes instituições públicas se controlam mutuamente, em tese, sem perder a sua autonomia e a sua independência, mas podendo desempenhar com eficiência a fiscalização e o controle dos procedimentos de governos eleitos. A existência de um sistema integrado de instituições de controle, monitoradas por pessoal burocrático dotado de *expertise* para o desempenho dessa função, é uma *conditio sine qua non* do sucesso desse paradigma.

Nesse sentido, desde a análise clássica de Dahl (1999) sobre as poliarquias, a literatura mostrou que, além da existência de uma oposição política vigilante, ativa e responsável, essa forma de prestação de contas, para ser eficiente e ao mesmo tempo servir de referência para as escolhas políticas dos eleitores, exige a existência de estruturas de intermediação de interesses como partidos, uma mídia independente e uma rede de organizações de cidadãos ativos que compartilham valores democráticos comuns, assim como – o que será o foco deste artigo – a presença de um poder legislativo forte e independente. Essa forma de abordar a *accountability* interinstitucional mostrou ainda as conexões existentes entre a responsabilização pública de governantes e o conceito de responsividade, o qual supõe que os governos sejam capazes de captar e atender as preferências dos eleitores formadas no curso dos processos de disputas eleitorais. Os autores da abordagem da qualidade da democracia enfatizaram o nexo integrativo que se espera existir entre os conceitos de *accountability*, responsividade e participação política.

Ao mesmo tempo, a agenda de pesquisa sobre os países da terceira onda de democratização, em especial sobre a América Latina, abordou, de um lado, os possíveis riscos institucionais que o regime presidencialista poderia trazer para a manutenção do regime democrático, seguindo a tradição de Linz (1994), e, de outro, os possíveis déficits nas funções de *accountability* horizontal, na tradição de O'Donnell (1998). Central nas duas abordagens é a análise da força e a capacidade do poder legislativo nas suas funções de representação dos cidadãos: elaboração de leis e de políticas públicas, mas também o controle e fiscalização do poder executivo e demais instituições públicas. Tais aspectos são fundamentais para a abordagem da qualidade da democracia, para o que um dos eixos centrais da análise dos regimes democráticos é a sua efetiva capacidade de dar poder aos cidadãos comuns para exercerem a sua soberania: a ideia é que os mecanismos de fiscalização e controle de governos oferecem referências fundamentais para o processo de formação de preferências dos eleitores, ou seja, para a *accountability* vertical que se expressa através da participação eleitoral; e, por isso, a conexão teórica entre representação e participação é vista como um dos eixos fundamentais para se avaliar a qualidade da democracia (Diamond e Morlino, 2005).

Ao mesmo tempo, os estudos específicos sobre o caso brasileiro ganharam relevância especial para a literatura por dois motivos. De um lado, o conhecimento do impacto das instituições políticas sobre a governabilidade e as relações entre executivo e legislativo se beneficiou do desenvolvimento de estudos empíricos sobre o Brasil que debateram as condições de possibilidade da chamada *paralisia decisória* (Mainwaring, 1993; Ames, 2001; Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 1997, Chaisty, Cheeseman e Power, 2012). De outro, a dominância amplamente reconhecida do executivo no sistema político levou alguns analistas a inquirirem recentemente em que medida essa situação implica em rebaixamento das funções e do desempenho do braço legislativo, em especial, sobre o impacto desse arranjo na eficácia do funcionamento do sistema de representação e *accountability*, com ênfase nas implicações disso para a qualidade da democracia (Moisés, 2011; Melo, 2009 e 2010). Uma vez mais a ênfase analítica recaiu sobre a conexão entre *accountability* horizontal e vertical.

Com o objetivo de contribuir para esse debate o presente capítulo realiza uma leitura crítica de parte da literatura específica, ressaltando lacunas e sugerindo caminhos para novas pesquisas. Ao final, propomos, ainda em caráter preliminar, um exercício analítico: trata-se da construção de um índice de força do poder legislativo. A sua inovação em relação a outros empreendimentos semelhantes é a incorporação – ao lado dos tradicionais indicadores concernentes ao processo legislativo, como a existência ou não do poder de decreto do executivo, de veto e a possibilidade de sua derrubada, etc -, da dimensão de capacidade de controle e fiscalização do legislativo, a exemplo dos procedimentos envolvendo cargos que devem prestar contas e se submeter ao controle público, cargos que são nomeados ou que necessitam de aprovação do parlamento, e assim por diante. A ideia é que isso ajude a avançar o conhecimento do legislativo no que concerne ao seu papel de fonte de informações capaz de alimentar a *accountability* vertical. Um dos pressupostos dessa conexão está relacionado com o papel dos partidos políticos na arena eleitoral (e não apenas na decisória), mas essa dimensão não será objeto de análise deste texto.

O índice proposto (ver adiante) foi elaborado com o objetivo de mensurar os poderes legislativos de países da América do Sul em perspectiva comparada. Isso permitirá, de um lado, balizar o conhecimento

sobre o caso brasileiro e, de outro, avançar sobre o funcionamento do regime presidencialista de modo geral. Contudo, o presente texto ainda não contém os resultados da aplicação do índice aos casos indicados, algo que está em fase de processamento nesse estágio da pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da Universidade de São Paulo.

O texto está organizado da seguinte forma: depois desta introdução, apresentamos os principais pontos teóricos e analíticos de parte da literatura sobre análise da força do legislativo, com foco nos estudos sobre América Latina; na próxima seção, discutimos as bases metodológicas de diferentes indicadores, para, na seguinte, apresentar as dimensões que irão constituir o nosso índice. Por último, algumas palavras de considerações finais são apresentadas.

DESENVOLVIMENTOS RECENTES DA LITERATURA

Com os processos de redemocratização da América Latina e, logo, as escolhas institucionais das novas democracias, o exame do equilíbrio entre os poderes executivo e legislativo teve a sua relevância teórica renovada. Os trabalhos pioneiros nesta área foram as reflexões de Juan Linz (1994) sobre o conflito inerente aos dois poderes sob o sistema presidencialista. Além da sua importância teórica, a preocupação prática dos analistas era premente: como garantir a estabilidade democrática numa região historicamente tendente a adotar regimes autoritários?

A pesquisa teve uma importante inflexão crítica, por exemplo, com as contribuições de Shugart e Carey (1992) e Mainwaring e Shugart (1997), os quais buscaram ressaltar as não poucas diferenças existentes *entre* os países presidencialistas. Um conjunto paralelo de literatura tratou depois – de forma bastante inovadora – dos modelos legislativos específicos, a exemplo da coleção organizada por Morgestern e Nacif (2002) sobre a América Latina. A pesquisa, nesse caso, chamou a atenção, entre outras coisas, para o fato de que o executivo e o legislativo dos países latino-americanos não são poderes homogêneos, mas, em uma relação de tensão complementar, envolvem diferentes graus de concentração e distribuição de poder, embora raramente isso ocorra de forma simétrica.

Um aspecto da abordagem metodológica de Shugart e Carey (1992) inaugurou uma importante tradição analítica nesta área. Trata-se da elaboração de índices de força dos poderes republicanos. Os autores mensuraram os poderes do executivo com a intenção de mostrar que as alegadas deficiências do presidencialismo eram devidas a arranjos específicos desse regime, mais propriamente, aqueles nos quais a força da Presidência é sobrevalorizada. Esforços semelhantes na elaboração de índices foram realizados por Metcalff (2000), que atualizou e ampliou a proposta de Shugart e Carey (1992), buscando captar melhor as diferenças entre os países semi-presidencialistas; e por Samuels e Shugart (2003), que utilizaram o indicador numa discussão teórica sobre representação e *accountability*, dentre outros autores.

Mas é bastante evidente que esses estudos estavam focados principalmente no grau de poderes do executivo. Nessa perspectiva, os poderes do parlamento foram vistos como o espaço complementar dos poderes do executivo: onde esses são fortes, aqueles são necessariamente vistos como fracos. Mais recentemente, entretanto, a importância de se medir os poderes do próprio poder legislativo ganhou nova atenção. Fish e Kroening (2009), Saiegh (2010) e Montero (2009) são alguns dos autores que avançaram recentemente nessa direção. Os primeiros realizaram esforços interessantes para estabelecer um índice global de poder legislativo ao medir os poderes de centenas de parlamentos nacionais com o objetivo de qualificar analiticamente as instituições políticas para além da simples divisão de países segundo a sua forma de governo, parlamentarista ou presidencialista, ou os modelos mistos. Argumentaram que as diferenças na distribuição de poder do legislativo podem existir dentro de cada uma dessas formas de governo em função de suas instituições específicas, e alertaram para a necessidade de se aperfeiçoar os indicadores destinados a medir a distribuição de poder nos quadros da governança democrática, algo que deveria ser levado em conta em novas pesquisas do tema.

Saiegh (2010) estudou os países da América Latina e abordou a questão no contexto do *framework* e da tipologia de legislativos apresentada por Cox e Morgenstern (2002). A análise utilizando indicadores do *Inter-American Development Bank* levou o autor a enquadrar os parlamentos em duas dimensões, de acordo com seus tipos e suas capacidades: reativo ou

proativo. Suas conclusões são de que existe uma grande variedade de situações nas relações executivo-legislativo dos países da América Latina, mas, de modo geral, os parlamentos latino-americanos podem ser caracterizados como sendo detentores de consideráveis poderes reativos.

Montero (2009), de sua parte, realizou outra tentativa importante na mesma direção. O principal objetivo de sua pesquisa era explicar os diferentes tipos de atividade legislativa na América Latina através da análise de variáveis institucionais e políticas. Seu Índice de Poder Institucional Legislativo (IPIL) é tratado como uma das variáveis explicativas da capacidade de ação do legislativo e se compõe de diferentes aspectos como o estágio de iniciativa parlamentar, seus trabalhos legislativos, a eficácia nas casas dos parlamentos e o processo legislativo regular.

Em que pesem esses interessantes desenvolvimentos teóricos e empíricos, poucos estudos avançaram, contudo, na direção de uma análise capaz de combinar o exame da dimensão de *accountability* interinstitucional com aquela relativa ao papel específico de representação do poder legislativo. Essas duas dimensões não se confundem, nem se subsumem em suas virtualidades, antes têm implicações e exigências que se refletem na sua qualidade e, por isso, afetam as percepções da sociedade a respeito do desempenho dos parlamentos. Enquanto a conexão analítica entre *accountability* e *responsividade* sugere que o desempenho de governos presidencialistas, por exemplo, é avaliado diretamente através de eleições majoritárias, a garantia de defesa de interesses de minorias – que em casos como o brasileiro são numericamente bastante significativas – depende da efetividade dos mecanismos de representação, ou seja, de o quanto os parlamentos têm capacidade de agir no interesse dos eleitores independentemente do fato de formarem a maioria ou a minoria políticas de determinada sociedade. Essa dimensão tem, por isso mesmo, uma grande importância para a mensuração da qualidade da democracia.

O princípio de representação política está na base da conexão entre interesses e a ação que realizam no parlamento os representantes eleitos, como a capacidade de levar para dentro do sistema político as aspirações dos representados. Pitkin (2006) discute o conceito de representação como delegação de soberania dos eleitores aos seus representantes e como a forma efetiva deles terem os seus interesses defendidos na comunidade políti-

ca; para isso, ela recorre mesmo a Burke, cuja distinção entre os conceitos de representação “efetiva” e “virtual” remete à ação e às escolhas dos representantes do povo e à suposição da existência de uma “comunhão de interesses e uma simpatia de sentimentos e desejos entre os que agem em nome do povo e o próprio povo”; a representação é vista, então, como um mecanismo de mediação destinado a realizar os interesses e preferências dos eleitores em sua condição de soberanos.

Ainda na tradição do pensamento político, os Federalistas norte-americanos também abordaram as especificidades da representação e defenderam a ideia de que os representantes eleitos recebem um mandato que os comprometem com os representados, o que, nesse sentido, condiciona-os às exigências de defesa do bem público em contraposição a interesses particulares ou de facções. Um governo fundamentado na representação assim concebida é visto, então, como um antídoto à existência de facções. Mas – e isso é importante sublinhar –, isso não implica em desconsiderar os interesses e aspirações das minorias. Para Pitkin (2006), Mill foi quem melhor formulou a necessidade de dar expressão à defesa dos interesses das minorias como parte das funções de representação do parlamento. Nesse sentido, a eficácia da instituição consistiria na combinação da sua capacidade de defender o bem público geral sem excluir a expressão dos direitos de grupos particulares que formam as sociedades complexas e desiguais; por isso, são importantes as formas e os mecanismos singulares pelos quais os legislativos realizam a sua missão.

Se parte importante do papel do legislativo se refere ao processo propriamente legislativo, a exemplo da elaboração de leis e de políticas públicas, outra área fundamental de sua missão é o controle e a fiscalização sobre as demais instituições do sistema político. Nesse sentido, uma contribuição importante é a reflexão de Samuels e Shugart (2003) ao chamarem a atenção para a necessidade de se avançar na análise teórica e empírica sobre a efetividade dos mandatos de representação e de *accountability* do parlamento no regime presidencialista.

A reflexão sobre os mecanismos de *accountability* nos países da América Latina iniciou-se com os trabalhos de O’Donnell (1998). A contribuição do autor foi ressaltar a relevância do que ele denominou de *accountability* horizontal, e que diz respeito ao papel de controle mútuo entre as ins-

tuições públicas. Em texto posterior (2003) ele tratou de dois tipos de *accountability* horizontal. Um deles é o *mandated horizontal accountability* (O'Donnell, 2003, p. 45), o qual é exercido pelas agências e instituições específicas de controle e superintendência. Muitos estudos têm seu foco voltado para esse tipo de responsabilização. Para citar apenas um, o estudo de Moreno, Crisp e Shugart (2003) faz uma análise comparativa entre agências de superintendência, como juízes das Supremas Cortes e dos Tribunais Constitucionais, Advogados, Procuradores e Controladores Gerais e Defensores Públicos em diversos países da América Latina. O procedimento empírico adotado pelos autores resulta em um índice bidimensional, composto pelo grau de independência em relação aos políticos e a duração do mandato de cada cargo. O outro tipo que, na verdade, é histórica e logicamente anterior ao primeiro, diz respeito à separação de poderes entre executivo, legislativo e judiciário, e é denominado de *horizontal balanced accountability*. A ideia elementar de separação de poderes elaborada pelos Federalistas consiste, como bem notou Manin (1994), em uma espécie de interpenetração parcial dos poderes, criando assim um sistema de pesos e contrapesos. São precisamente as implicações desses mecanismos que, afetando as relações entre *accountability* horizontal e vertical, afetam a qualidade da democracia.

É de se notar, no entanto, a relativa ausência de evidências empíricas sobre a capacidade de controle do legislativo sobre o executivo na América Latina. A caracterização desses regimes como sendo *democracias delegativas*, elaborada por O'Donnell (1991), é a perspectiva dominante, mas temos ainda poucos parâmetros para averiguar o grau em que isso ocorre nos diversos casos. Entre os estudos empíricos sobre o caso brasileiro destacam-se o de Figueiredo (2001) e o de Power e Lemos (2013) que, de modo geral, sustentam que o grau de sucesso das iniciativas de fiscalização do Congresso Nacional sobre o executivo depende da estrutura institucional de concentração de poderes e prerrogativas da Presidência da República e dos líderes partidários. Por outro lado, Amorim Neto e Tafner (2002), utilizando-se da abordagem e dos conceitos de *fire-alarme* e *police-patrol* elaborados por McCubbins e Schwartz (1984), analisam as relações executivo-legislativo em torno das Medidas Provisórias, mas de novo o foco está posto mais sobre o executivo do que sobre o legislativo.

Tendo em conta esses desenvolvimentos, o presente estudo pretende contribuir para o debate com a proposta de construção de um Índice de Força do Poder Legislativo que abarque, ao mesmo tempo, o chamado *mandato de accountability* e o *mandato de representação* dos parlamentos latino-americanos (Samuels e Shugart, 2003). Seu objetivo é, portanto, sugerir um passo analítico capaz de dialogar metodologicamente com a literatura tradicional sobre as relações executivo-legislativo na América Latina, centrada na maior parte dos casos na análise do processo legislativo, incorporando agora a dimensão de fiscalização e controle que cabe aos parlamentos desempenhar. Trata-se, assim, de buscar avançar na direção de um aspecto central da análise da qualidade da democracia, ou seja, daquele que faz a conexão teórica entre representação e as condições de possibilidade da participação popular (Moisés, 2011).

DIMENSÕES E INDICADORES DOS ÍNDICES

Nesta seção, discutimos brevemente os indicadores utilizados pelos trabalhos citados anteriormente e seus procedimentos de agregação. O objetivo é avaliar criticamente suas bases conceituais e metodológicas e apresentar, ao final, a proposta de um novo indicador.

Shugart e Carey (1992) buscaram mensurar, como indicado antes, a força do poder executivo. Para tal, construíram um índice composto de duas dimensões: os poderes legislativos do presidente e seus poderes *não legislativos*. Como indicadores de poderes legislativos do executivo, os autores utilizaram as possibilidades de veto total ou parcial, emissão de decretos, introdução de propostas legislativas específicas, propostas orçamentárias, e a proposição de referendo. Como indicadores de poderes não legislativos, Shugart e Carey (1992) se referiram à capacidade de escolha e demissão de gabinete, a possibilidade de sofrer censura pelo legislativo e a possibilidade de dissolução desse poder. Cada indicador possui um intervalo de pontos que denotam as disposições que garantem mais ou menos poder ao Presidente. Depois, as variáveis de cada dimensão são somadas e tem-se assim um indicador sintético de poderes legislativos e outro indicador de poderes não legislativos.

Metcalf (2000) propôs uma atualização do índice de Shugart e Carey (1992), alterando alguns de seus *scores* e incorporando a dimensão da

revisão judicial. Seu método de agregação é o mesmo dos autores discutidos acima. Samuels e Shugart (2003), por sua vez, utilizaram um indicador mais enxuto, focando nas dimensões do veto, do decreto e dos poderes de agenda. No entanto, a agregação de seus índices é menos intuitiva e objetiva. Os autores partem do pressuposto que os dois últimos poderes são mais importantes, atribuindo-lhes peso maior. A cada combinação de cada dimensão os autores designam um valor de indicador sintético, cuja extensão varia de 0 a 9.

Em conjunto, esses indicadores são baseados exclusivamente em dimensões institucionais e formais, ou seja, são as capacidades do executivo tal como se encontram nos textos constitucionais de cada país. No entanto, a despeito de tratarem de dimensões importantes, cabe observar que estão *exclusivamente* ancorados na força do poder executivo e, de alguma forma, na dinâmica do processo legislativo.

Outros trabalhos apresentaram variáveis específicas do poder legislativo, mas deixaram de incorporar os poderes relativos aos procedimentos de controle e fiscalização de governos. Fish e Kroening (2003), em primeiro lugar, realizaram o que se constitui talvez o maior esforço de elaboração de um índice global de força dos parlamentos, tendo trabalhado com 32 itens divididos em quatro tópicos: influência do legislativo sobre o executivo, autonomia institucional do legislativo, seus poderes específicos e capacidade institucional. Esses itens são expressos em afirmações que correspondem a aspectos pelos quais a cada país foi atribuído 1 se a sentença se aplica e 0 em caso contrário. Assim, tem-se em cada país 32 distribuições de 1 ou 0, e o indicador, designado como *Parliamentary Powers Index* (PPI), consiste na soma de todas e posterior divisão por 32, constituindo uma escala de 0 a 1.

O elevado grau de abrangência empírica do trabalho acarreta, no entanto, alguns problemas metodológicos. Por exemplo, algumas variáveis dos autores se aplicam exclusivamente a regimes parlamentaristas, a exemplo da pergunta: “o legislativo designa o primeiro ministro?”. Além disso, os autores utilizam múltiplas fontes de dados. Além dos dispositivos formais, Fish e Kroening (2003) se basearam em entrevistas com *experts* e na análise de fontes secundárias.

Saiegh (2010), por outra parte, procurou traçar um perfil amplo dos legislativos na América Latina. Os indicadores de sua proposta analítica in-

cluem variáveis oriundas de pesquisa de opinião pública, como o grau de confiança no Congresso, pesquisa de opinião de elites empresariais sobre a efetividade do corpo legislativo, e medidas políticas de caráter dinâmico¹, como a experiência dos legisladores e o seu nível educacional. Para agregação dessas dimensões, o autor utilizou a técnica de *multidimensional scaling*, o que permite medir e visualizar de modo multidimensional o grau de similaridades entre as variáveis de cada país.

Do ponto de vista do presente estudo, contudo, parece ser analiticamente mais interessante um indicador de força do poder legislativo constituído unicamente de dispositivos formais por dois motivos. O primeiro é que variáveis institucionais são objetivamente mensuráveis e, principalmente, são de caráter estrutural e de longo prazo. O segundo ponto, mais premente, é o de que a separação entre as dimensões formais e as relativas ao desempenho e à legitimidade pública é analiticamente frutífera porque permite verificar a relação ou impacto entre esses fenômenos. Perguntas do tipo “qual é a relação entre a força dos parlamentos e a aprovação de determinados tipos de legislações?” ou “qual é o impacto de legislativos fracos nas percepções do público sobre o sistema político?” são passíveis de verificação empírica apenas se essas dimensões forem mensuradas separadamente.

Montero (2009), por outro lado, elaborou um estudo abrangente sobre o funcionamento do poder legislativo na América Latina. Seu trabalho é parte de um esforço mais amplo realizado pelo *Observatorio de Instituciones Representativas* da Universidade de Salamanca. A autora constrói seu índice de potência institucional legislativa (IPIL) com o objetivo de explicar os diferentes graus de atividade legislativa (êxito e participação). Diferentemente de Saiegh (2010), Montero (2009) separa as variáveis institucionais de caráter estático, que constituem seu índice, das dimensões políticas dinâmicas. O índice da autora é composto de quatro tópicos: a etapa de iniciativa, a constitutiva e bicameralismo, de eficácia, e os procedimentos legislativos ordinários. Cada um desses tópicos corresponde a etapas do processo legislativo, envolvendo a definição da agenda, o poder de iniciativa das comissões permanentes ou *ad hoc*, a relação entre a *Lower*

1 Entendemos por isso variáveis que são contingentes ao processo político-eleitoral.

e a *Upper Houses*, a existência e o tratamento de vetos presidenciais, etc. Todas as variáveis são extraídas dos textos constitucionais e dos regimentos internos dos Legislativos. Cada país examinado por Montero (2009) foi elencado num contínuo, cujos extremos denotam as situações nas quais o executivo teria mais poder, até aquelas nas quais ele teria menos poder. Os valores atribuídos à posição de cada país são atribuídos indutivamente: os casos onde o executivo é mais favorecido recebem ponto 1, já os casos onde o legislativo é mais favorecido recebem ponto 0. O indicador final consiste na soma de cada variável constituinte de cada tópico e posterior padronização numa escala de 0 a 1.

O estudo de Montero (2009) avança na direção de mensuração da força e capacidade do poder legislativo, mas ele ainda apresenta, como outros discutidos acima, uma lacuna importante: não incorpora variáveis relativas à *accountability* horizontal. As implicações dessa observação para a avaliação da qualidade da democracia, assim como outras apresentadas acima, nos levaram a propor, como apresentado a seguir, o tratamento de variáveis que podem compor um índice que trate o poder legislativo de forma mais abrangente, ou seja, que além de suas funções legislativas mais conhecidas, incorpore suas funções de fiscalização e controle. Entendemos que isso permitirá examinar melhor, também, as relações entre as funções de representação popular e de responsabilização das instituições republicanas que cabe ao poder legislativo; a expectativa é que isso permita mensurar, de modo concreto, uma dimensão central da qualidade da democracia.

PROPOSTA DE ÍNDICE DE FORÇA DO PODER LEGISLATIVO

Apresentamos a seguir as dimensões que consideramos importantes para a construção de um índice mais abrangente de força do poder legislativo em países da América do Sul. Tomamos por base apenas variáveis institucionais e formais, ou seja, os dispositivos vigentes nas atuais constituições e regimentos internos dos poderes legislativos. A escolha das dimensões foi inspirada na literatura discutida acima e, também, nas possibilidades potenciais abertas pelos bancos de dados resultantes do projeto *Legislatina – Observatorio Del Poder Legislativo En América Latina* da Universidade de Salamanca. Este centro de pesquisa, onde também se

realizou o estudo de Montero (2009), organizou os dispositivos das constituições da América Latina em tópicos específicos. Um deles nos interessou em especial, a saber, “as funções de controle” do legislativo, pouco usado em estudos anteriores.²

A presente proposta tem caráter preliminar, e objetiva sugerir as dimensões e as variáveis de um índice a ser aplicado em países da América do Sul. O índice comportará duas dimensões fundamentais: uma concernente ao processo propriamente legislativo, e outra relativa às dinâmicas da *accountability* horizontal que cabe ao legislativo. Como dimensões do processo legislativo, propomos utilizar os seguintes tópicos: veto total e parcial, decreto, iniciativa exclusiva e legislação orçamentária, de parte do executivo. Como dimensões de fiscalização e controle próprias do legislativo, utilizaremos: solicitação de informações, acusação e julgamento de cargos públicos e participação na escolha de altos cargos públicos. A seguir discutimos brevemente cada uma das dimensões, apresentando os seus principais elementos.

Dimensões relativas ao processo legislativo

- *Veto total e parcial*: a existência ou não do poder de veto por parte do Presidente em face da legislação aprovada pelo parlamento, e os procedimentos necessários para sua derrubada, constituem uma dimensão importante das relações executivo-legislativo. O veto total diz respeito ao poder do executivo de vetar todo o *package* da legislação. O veto parcial lhe permite vetar partes do texto aprovado pelo legislativo. Em cada processo, se podem exigir maiorias legislativas diferentes para sua derrubada, como maioria simples, absoluta ou qualificada. Essas variáveis compõem essa dimensão.

2 O Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da Universidade de São Paulo, tem um acordo informal com o Observatório do Poder Legislativo da Universidade de Salamanca que, entre outras coisas, facilita o acesso aos seus bancos de dados.

- *Decreto*: diz respeito à possibilidade do poder executivo de estabelecer leis unilateralmente. Essa dimensão deve abarcar as possibilidades de participação que o legislativo tem nesse procedimento, a exemplo da necessidade de delegação prévia, a possibilidade de emendamento, o prazo para apreciação e a situação da matéria quando nenhuma decisão é tomada dentro do prazo, além das limitações de sua área de atuação e a possibilidade de reedição.
- *Iniciativa exclusiva*: algumas constituições reservam o tratamento de determinados temas legislativos à iniciativa exclusiva do executivo, para além da proposta orçamentária. Essa dimensão dá conta da amplitude de poder facultado exclusivamente ao executivo, assim com das possíveis restrições à participação do legislativo por meio de emendamento.
- *Legislação orçamentária*: a política orçamentária é uma das atividades mais importantes da ação governamental, relativa à dimensão de responsividade tratada acima. Em alguns países, ao legislativo são vetados a proposta e o emendamento do projeto orçamentário do executivo; em outros, o parlamento pode alterar a proposta, mas sofre limitações quanto ao tipo de modificações que pode introduzir, a exemplo da criação de novas rubricas, de novos gastos e remanejamento de recursos.

Dimensões relativas ao processo de controle e fiscalização

- *Solicitação de informações*: o legislativo tem o poder, em alguns países, de solicitar informações sobre atividades desempenhadas pelo governo e o planejamento de ações futuras por parte de determinados órgãos públicos. Algumas dessas modalidades de prestações de contas são de caráter obrigatório, com periodicidade estabelecida, enquanto outras exigem processo de aprovação por parte do legislativo. Nessa dimensão serão considerados, ainda, os atores a quem é concedido o direito de solicitar informação: o parlamentar individual, uma comissão ou uma maioria do plenário.

- *Acusação e julgamento de cargos públicos*: como um dos aspectos mais importantes da capacidade de controle e fiscalização de governos pelo legislativo, essa dimensão diz respeito aos cargos que são objeto de avaliação e, no limite, sanção por parte do legislativo quando seja o caso. O exemplo paradigmático é o poder de investigação e de *impeachment* do Presidente da República. Em alguns países, no entanto, essa faculdade é estendida também aos ministros de Estado, ministros do judiciário e dirigentes de agências de superintendência. Essa dimensão abarcará ainda variáveis concernentes à exigência de tramitação desses processos, como a maioria necessária para sua abertura e realização. Ademais, a existência e o funcionamento de comissões parlamentares de inquérito (CPIs) também constituirão essa dimensão.
- *Participação na escolha de altos cargos públicos*: a participação do parlamento na escolha de nomes para ocupação de altos cargos públicos é uma das dimensões que conformam a importância deste braço do Estado dentro do sistema político. De modo geral, o legislativo toma parte na definição dos nomes para os altos cargos do judiciário e para dirigentes de agências de superintendência, mas existe considerável variação entre os casos sul-americanos. Além da amplitude de cargos que exigem a participação do legislativo, uma variável importante nessa dimensão é o processo por meio do qual ela ocorre: em alguns países, trata-se de aprovação ou recusa da indicação feita pelo executivo, em outros, de elaboração de uma lista com nomes para posterior escolha pelo Presidente, etc.

É importante ressaltar o cuidado que se deve ter com a interpretação dos indicadores do processo legislativo. Como ressaltam Figueiredo e Limongi (2004, p. 48) em uma discussão sobre as tipologias de Polsby (1975) e Cox e Morgenstern (2002), “há (...) uma dificuldade analítica de se trabalhar com presidencialismos que se distanciam do caso norte-americano. O suposto é que, sendo os legislativos e executivos poderes distintos, devem ter vontades políticas distintas.” Os autores fazem alusão à relativa ausência nos modelos da literatura da possibilidade de cooperação que pode existir entre os poderes no presidencialismo, consubstanciada, por exemplo, na formação de coalizões governamentais.

O objetivo da presente proposta é a aplicação dessas dimensões na análise de países da América do Sul. Para isso, em etapa posterior, pretendemos definir as formas de mensuração de cada variável e o método de agregação para formação de um indicador sintético. A expectativa é que a construção desse novo índice possa contribuir para futuras análises de avaliação do poder legislativo brasileiro, em particular, e dos sistemas políticos da América do Sul como um todo.

BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo representa um passo preliminar de uma pesquisa em andamento. Ele é parte de uma pesquisa maior sobre o funcionamento e a qualidade da democracia brasileira nos últimos 25 anos. Seu objeto específico é a análise da força do legislativo brasileiro em perspectiva comparada. A elaboração exposta aqui buscou ressaltar uma lacuna na literatura corrente, ou seja, a ausência de incorporação dos mecanismos de *oversight* do legislativo na avaliação, por meio de índices, da força e capacidade do parlamento nas democracias. Nosso ponto de vista é que essa é uma dimensão fundamental de mensuração da qualidade da democracia, em especial, por causa das implicações teóricas e práticas das relações entre *accountability* horizontal e vertical; representação e controle da ação de governos são vistos, então, como dois aspectos fundamentais para a participação política dos cidadãos.

O artigo propõe as dimensões consideradas importantes para a construção de um indicador capaz de cobrir, com melhor acuidade, aspectos fundamentais da força do parlamento, como veto total e parcial, decreto, iniciativa exclusiva, legislação orçamentária, solicitação de informações, acusação e julgamento de cargos públicos, participação na escolha de altos cargos públicos. Os próximos passos da pesquisa envolvem a aplicação do índice para 10 países da América do Sul e, a partir disso, a análise comparativa do caso brasileiro com seus vizinhos, visando uma melhor compreensão do funcionamento das democracias representativas que resultaram dos processos de democratização dos últimos 40 anos.

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS é Professor Titular do Departamento de Ciência Política (DCP) da USP. É mestre em Política e Governo pela *University of Essex* (1972) e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1978). Foi professor visitante do *St. Antony's College* da Universidade de Oxford (1991/92), e Secretário Nacional de Apoio à Cultura e de Desenvolvimento do Audiovisual do Ministério da Cultura (1995/2002). Atualmente é Diretor Científico do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPS, da USP, e Membro do Comitê Executivo do Conselho Internacional de Ciências Sociais (ISSC), ligado à UNESCO. É autor dos livros *Os brasileiros e a democracia* (1995), *Democracia e confiança - por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* (2010) e *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia* (2013).

SERGIO SIMONI JUNIOR · Mestre e doutorando em Ciência Política pela USP, é pesquisador do NUPPS (Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas) e do NECI (Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais). Concentra suas pesquisas nas áreas de competição eleitoral, partidos políticos e instituições políticas.

REFERÊNCIAS

- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 1, 2002.
- CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic e POWER, Timoty. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, 2012.
- COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito (orgs.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. Yale University Press, 1991.
- . *Poliarquia: participação e oposição*. Edusp, 1997.
- DIAMOND, Larry e MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy*. The John Hopkins University Press, 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e Política no controle do Executivo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 4, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo: e legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Revista Plenarium*, ano 1, n.1, 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. FGV Editora, 1999.
- FISH, Steven e KROENING, Matthew. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- LIJPHART, Arendt. *Modelos de Democracia*. Ed. Civilização Brasileira, 2003.
- LINZ, Juan. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (Ed.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 1997.
- MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, vol. 26, n. 2, 1993.
- MANIN, Bernard. Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the Constitutional Debate of 1787. In: FONTANA, Biancamaria (ed.). *The invention of the modern republic*. Cambridge University Press, 1994.

- MCCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n.1, 1984.
- MELO, Marcus André. Controle do Poder Executivo e presidencialismo de coalizão. *Cadernos Aslegis*, 40, 2010.
- . Strong Presidents, robust democracies: separation of powers and the rule of law in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, 3 (2), 2009.
- METCALFF, Lee Kendall. Measuring Presidential Power. *Comparative Political Studies*, v. 35, n.5, 2000.
- MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995 – 2006). In: MOISÉS, José Álvaro (org.). *O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.
- MONTERO, Mercedes García. Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian e SHUGART, Matthew. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, 2003.
- MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito (orgs.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Democracias. *Revista Lua Nova*, n.44, 1998.
- . Democracia Delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, n. 31, 1991.
- . Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, 2003.
- PITKIN, Hannah. Representação: palavras, instituições e ideias” *Lua Nova*, 67, 2006.
- POLSBY Nelson W. Legislatures. In: GREENSTEIN, Fred I. e POLSBY, Nelson W.. (orgs.) *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975.
- POWER, TIMOTHY e LEMOS, Leany. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: o caso do Brasil (1988-2005). *Dados*, vol. 56, n.2, 2013.
- SAIEGH, Sebastian. (2010) Active Players or rubber-stamps? An evaluation of the policy-making role of Latin American legislatures. In: SCARTASCINI, Carlos et alli (org.). *How Democracy Works*. Inter-American Development Bank, 2010.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 3, 1997.

SAMUELS, David e SHUGART, Matthew. Presidentialism, elections and representation. *Journal of Theoretical Politics*, 15(1), 2003.

SHUGART, Matthew; CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.