

PODER DE DECRETO

Chamando os tanques ou usando a caneta?*

John M. Carey e Matthew Shugart

Este poder de agir de acordo com o bem público, sem a prescrição da lei e às vezes contra ela, é o que se chama prerrogativa. Como em alguns governos o poder que faz as leis não está sempre em ação e normalmente é muito numeroso, e portanto excessivamente lento para a prestação necessária para realizar, e também porque é impossível prever e com isto precaver-se com leis para todos os acontecimentos e necessidades que podem dizer respeito ao público [...] conseqüentemente há espaço para que o poder executivo faça diversas coisas de sua escolha que as leis não prescrevem.

(John Locke, Second treatise on government, Ch. XIV)

Me escutem! Eu sou o novo presidente. Deste dia em diante, a língua oficial de San Marcos será [...] o sueco. [Murmúrios na multidão] Silêncio! Todos os cidadãos deverão também mudar suas roupas de baixo a cada meia hora. As roupas de baixo serão vestidas do lado de fora, de forma que possamos fiscalizar. Além disto, todas as crianças com menos de 16 anos têm agora [...] 16 anos.
(Comandante Espósito, logo após assumir a presidência da pequena república latino-americana de San Marcos, no filme Bananas de Woody Allen, de 1971)

Introdução

A defesa de Locke das prerrogativas certamente seria recebida favoravelmente pelos presidentes Yeltsin e Menemna defesa de seus usos de decretos presidenciais. Os analistas das instituições políticas democráticas, no entanto, são cautelosos, igualando os decretos à usurpação caprichosa e ao abuso de autoridade na linha da paródia de Woody Allen. A importância dos legislativos como fóruns de deliberação e compromisso entre forças políticas diversas é amplamente reconhecida (Lijphart, 1984; Przeworski, 1991). A autoridade no interior dos executivos, por outro lado, é normalmente mais centralizada. Nos sistemas presidencialistas, as presidências tendem a ser controladas por apenas um partido, e às vezes até por indivíduos com fraca ou mesmo nenhuma ligação com os

partidos políticos (Jones, 1997; Linz, 1994; Mainwaring, 1994). Desta forma, tornou-se lugar-comum afirmar que os decretos do executivo são evidências de que as assembléias estão sendo marginalizadas e de que as instituições democráticas são ineficazes.

Antes desta conclusão ser alcançada, no entanto, precisamos avaliar mais cuidadosamente algumas questões importantes relacionadas com o tema. Primeiro, é preciso estudar se em alguns casos as maiorias legislativas não preferem que as políticas públicas sejam feitas por decretos do executivo, ao invés de por processos legislativos comuns. Além disto, há diferenças significativas de procedimento entre os vários tipos de iniciativa de política do executivo conhecidos como poder de decreto. Uma terceira questão diz respeito a se a existência e os tipos de

poder de decreto que observamos são sistematicamente associados a certas características institucionais dos sistemas políticos.

Concordamos com a crença corrente de que muitos exemplos recentes de decreto do executivo particularmente em sistemas com presidentes eleitos têm acarretado a usurpação dos poderes legislativos. Por outro lado, isso está longe de representar uma verdade universal, e o argumento da usurpação com frequência tem sido exagerado ou derivado a partir de evidências espúrias. Sugerimos que, de forma mais comum do que se aceita correntemente, o decreto do executivo é tolerado e mesmo preferido pelas maiorias parlamentares. Isto não faz com que decretos do executivo sejam necessariamente "boas coisas", mas indica ser necessário que redirecionemos nossa atenção dos aspectos nos quais se baseia a tese da usurpação para as razões pelas quais uma legislatura pode ser a favor de decretos.

Sugerimos também que há três fatores gerais críticos para se determinar quando devemos observar a existência de decretos executivos e como pautar a interpretação de suas implicações para as relações entre legislativo e executivo. O primeiro é a gravidade dos problemas de barganha entre os legisladores. O segundo é o quanto as maiorias legislativas esperam perder do seu poder de agência¹ para os executivos com o poder de decreto. O terceiro fator é o quanto o executivo controla o processo de escrever e emendar a Constituição.

O presente artigo é dividido da seguinte forma. Primeiro apresentamos a interpretação convencional sobre os decretos do executivo na literatura corrente de Ciência Política, segundo a qual o decreto representaria uma concentração de poder no executivo e uma marginalização do legislativo. Em seguida oferecemos uma definição mais precisa dos decretos do executivo, distinguindo os vários tipos de poderes do executivo sobre a legislação de forma geral e os vários tipos de poder de decreto especificamente. Depois, apresentamos um conjunto de motivações da parte do executivo e do legislativo para preferirem a elaboração de políticas públicas por decretos do executivo ao invés de

por procedimento legislativo padrão. Partindo de nossa nova tipologia dos decretos e das possíveis motivações para que se lance mão deles, oferecemos nove hipóteses que tentam prever quando a existência de decretos é provável, que tipos de decretos devem ocorrer e por quê. Avaliamos em seguida as hipóteses apresentadas à luz das evidências empíricas retiradas de 20 regimes constitucionais em 14 países diferentes. Por fim, discutimos as implicações dos resultados para a compreensão do poder executivo.

Observando os decretos

Quando se observa um executivo implementando políticas públicas por decreto, o primeiro impulso do analista é concluir que o executivo está definindo as políticas a partir de seus interesses. Mas é igualmente possível que o executivo esteja antecipando as preferências de outros atores políticos como o legislativo, por exemplo. Simplesmente pela observação da ação não há como se avaliar exatamente o que ocorre. Estudos empíricos sobre o poder de decreto dos executivos, entretanto, têm favorecido muito mais a primeira interpretação e com frequência têm obtido conclusões alarmantes. Observando pacotes de reforma econômica implementados por decreto em diversos governos latino-americanos durante os anos 80, Przeworski (1991, pp.186-187) resumiu o processo da seguinte forma:

A democracia é, portanto, enfraquecida. O processo político é reduzido a eleições, decretos do executivo e erupções esporádicas de protesto. O governo comanda por decreto de uma forma autoritária, mas frequentemente sem muita repressão. Todo o poder do Estado é concentrado no executivo, que é no entanto ineficiente em gerenciar a economia. A população tem uma oportunidade regular para votar, mas não para escolher.

Esta tem sido a interpretação consensual dos decretos nos sistemas presidencialistas da América Latina (Conaghan e Malloy, 1994). A mesma visão tem recentemente ecoado entre observadores dos sistemas pós-socialistas com presidentes eleitos. É possível mesmo encontrar afirmações de que os executivos que dependem excessivamente da confiança do parlamento podem usar o poder de decreto

para agir contra as preferências da assembléia (para uma revisão, ver Huber, 1992). Entretanto, muitas análises não têm sequer considerado a possibilidade de que os decretos possam significar qualquer outra coisa que não usurpação.

Em uma análise sobre as reformas econômicas efetuadas pelos países andinos, por exemplo, Conaghan, Malloy e Abugattas (1990, pp. 20-21) notam, mas apenas de passagem, que a Constituição peruana "permitia ao Congresso delegar funções legislativas para o executivo por qualquer período de tempo determinado pelalegislatura". Na Bolívia e no Equador, assim como no Peru, todos os executivos "fizeram acordos políticos para afastar a oposição legislativa" a políticas implementadas por decreto. Apesar disto, os autores nunca investigaram se os decretos no Peru foram produto de delegação parlamentar segundo Schmidt (1998), eles freqüentemente o foram, nem se os "acordos políticos" envolveram concessões substantivas nas políticas aos atores legislativos cuja oposição foi afastada. Ao menos no caso boliviano, as políticas econômicas neoliberais decretadas pelo presidente Paz Estenssoro em 1985 lembram mais a plataforma do partido da pluralidade no Congresso a Aliança Nacional Democrática (AND) do que a plataforma do partido do próprio Paz o Movimento Nacional Revolucionário (MNR). Na verdade, a própria escolha de Paz como presidente deve-se diretamente ao apoio da AND no Congresso,² em troca do qual membros daquele partido foram incluídos em seu gabinete. Durante seu mandato, o presidente contou com o apoio consistente não apenas da AND como também do MNR no Congresso (Gamarra, 1997). Mesmo assim, Conaghan, Malloy e Abugattas (1990, p. 27) atribuíram a utilização dos decretos presidenciais à "intransigência mental" dentro do executivo, que gerou um "estilo triunfal" e "um processo altamente exclusivo" de elaboração e implementação de políticas públicas. Suas conclusões ecoam as de Przeworski:

Os executivos [foram] capazes de agir de uma forma decididamente autoritária, apesar dos arcabouços democráticos formais nos quais o poder executivo foi formulado e legitimado. Resumidamente, em todos os três casos podemos ver os contornos de uma forma híbrida de governo na qual a fachada democrática formal mascara uma inclinação autoritária real. (Conaghan, Malloy e Abugattas, 1990, p. 27)

Na sua forma mais ampla, a interpretação da usurpação caracteriza a produção de políticas por decretos do executivo como democracia delegada: regimes onde "quem vence as eleições para a presidência é habilitado a governar como ele ou ela acharem melhor, constrangido apenas pelas conjunturas das relações políticas existentes e por um período de governo limitado pela Constituição". (O'Donnell, 1994, p. 59).³ Kubicek (1994) estendeu a idéia de democracia delegada para os Estados pós-socialistas, apresentando como evidências um conjunto de reformas econômicas e políticas implementadas por decretos presidenciais na Rússia e na Ucrânia no início dos anos 90.

A maior parte da evidência empírica de usurpação presidencial utilizada por Kubicek, especialmente no caso da Rússia, é convincente. O mesmo ocorre com alguns dos casos latino-americanos. Quando um Yeltsin ou um Fujimori chamam os tanques de guerra para cercar o congresso e decretam que as instituições estão fechadas, fica sem sentido sustentar, com base nos textos constitucionais, que não está ocorrendo usurpação de poder. Por outro lado, muito mais freqüentemente o poder de decreto do executivo é exercido em circunstâncias muito menos dramáticas, quando os legislativos estão funcionando e com frequência de acordo com os encaminhamentos estabelecidos formalmente pela Constituição ou por lei.

Também freqüentemente estes casos mais corriqueiros de decreto do executivo são todos agregados com o "chamar os tanques", tornando o fenômeno como um todo mal interpretado. Não sustentamos aqui que os decretos não sejam nunca usados pelos executivos como instrumento para implementar políticas para as quais eles não contam com apoio legislativo. O que afirmamos é que existe um ampla variedade de fenômenos que são normalmente descritos de maneira uniforme como decreto do executivo, e que há importantes distinções entre eles. Sustentamos ainda que características institucionais específicas dos sistemas políticos podem explicar, em grande parte, a presença ou a ausência dos vários tipos de decreto do executivo.

Poderes legislativos do executivo

Um dos obstáculos fundamentais para a compreensão do decreto executivo é o fato de o termo ser usado para descrever um significativo número de práticas diferentes. Em trabalho anterior ressaltamos que a regulação pelo executivo nas áreas de implementação de legislação, o poder de decreto delegado pelo legislativo, o poder de decreto estabelecido em Constituições e o poder atribuído aos presidentes durante estados de emergência ou exceção são todos referidos em diversos lugares como poder de decreto do executivo (Shugart e Carey, 1992). Além disto, o termo "governo por decreto" é freqüentemente usado para descrever situações de lei marcial. Se qualquer coisa, desde um ato detalhando os procedimentos de contratação de empresas por uma agência governamental até a dramática suspensão da Constituição e o aprisionamento da oposição, pode ser chamada de decreto, corremos obviamente o risco de confusão conceitual. Assim, apresentamos nesta seção uma tipologia baseada nas diferenças de procedimento entre os tipos de decreto e em suas implicações para o escopo do poder executivo. Embora a maioria dos críticos dos decretos e de suas implicações tenha focado o seu uso pelos presidentes, os decretos do executivo são bastante comuns também no parlamentarismo e nos sistemas híbridos. As hipóteses sobre os decretos que apresentamos se aplicam aos vários tipos de regime de maneira generalizada.

É amplo o conjunto de poderes constitucionais que os executivos podem ter sobre legislação. Os poderes legislativos podem ser convenientemente divididos em duas categorias: ativos e reativos. A distinção centra-se na relação entre o poder do executivo e a reversão do resultado. Este resultado freqüentemente o *status quo* é o estado do mundo que é obtido se o executivo não exerce sua autoridade. Os poderes reativos são aqueles por meio dos quais o executivo pode manter a política pública mesmo se os legisladores preferirem um resultado diferente como, por exemplo, quando o executivo consegue bloquear uma tentativa da maioria parlamentar de autorizar um novo conjunto de direitos de *welfare* ou consegue

impedir o corte de fundos públicos já previamente autorizados. Poderes reativos são portanto "conservadores", no sentido de que permitem ao executivo evitar mudanças que de outra forma ocorreriam. Poderes ativos, por outro lado, são poderes que permitem ao executivo efetuar mudanças que o legislativo não teria iniciado por sua própria iniciativa.

Definimos poder de decreto como a autoridade do executivo de estabelecer lei no lugar do legislativo.⁴ O decreto não se refere, portanto, a ações executivas que regulamentam e administram leis estabelecidas pela assembléia. Por outro lado, iniciativas de política do executivo são consideradas decretos mesmo que eventualmente necessitem de ratificação pela assembléia, desde que as iniciativas passem a ter efeito antes da ação legislativa. Até mesmo esta definição aparentemente simples e clara carrega em si uma complexidade empírica significativa. É possível observar variação particularmente em dois de seus componentes: (a) se as propostas do executivo têm ou não efeito como políticas públicas imediatamente e (b) se as propostas do executivo se tornam ou não leis permanentes mesmo sem ação legislativa. As quatro combinações possíveis destes componentes formam a matriz 2x2 mostrada na Tabela 1, com exemplos empíricos em cada célula. Ambas as variações são importantes. A primeira se as medidas são ou não permanentes nos informa se a assembléia tem ou não de iniciar ação explícita para rescindir o decreto. A segunda nos diz se há ou não alguma oportunidade de debate das medidas antes de elas virarem lei.

A célula superior esquerda é o caso típico de poder de decreto, no qual o executivo emite uma proposição que se torna imediatamente lei permanente sem a presença de nenhuma ação legislativa. Nestes casos, a assembléia talvez nem tenha a oportunidade de debater a medida antes da sua emissão, o que torna a ação do executivo um fato consumado. Além disto, os casos incluídos nesta célula indicam que apenas mediante a aprovação de nova legislação (ou um novo decreto) a política pode mudar. Exceto pelos regimes onde o executivo não é escolhido de forma democrática,⁵ temos conhecimento apenas de

quatro Constituições que dão ao executivo este poder. O presidente russo é constrangido apenas na medida em que os decretos "não podem contradizer a Constituição da Federação Russa ou a Lei Federal" (art. 90). O presidente colombiano pode declarar "estado de emergência econômica" e lançar decretos para restaurar a "ordem econômica" (art. 215). O presidente peruano pode exercer

poder constitucional de decreto "em assuntos econômicos e financeiros quando isto for necessário para o interesse nacional" (art. 118). O presidente chileno pode decretar gastos não previstos no orçamento até o limite de 1% do total de fundos apropriados no orçamento anual para resolver contingências não previstas (art. 33:20).

Tabela 1: Variantes de poder constitucional de decreto			
O decreto se torna lei permanente?			
		Sim	Não
O decreto tem efeito imediatamente?	Sim	Rússia (Art. 90) Peru em 1993 (Art. 118: 19) Colômbia em 1991 (Art. 215) Chile em 1989 (Art. 32:22)	Brasil em 1988 (Art. 62) Itália (Art. 77) Colômbia em 1991 (Art. 213) Argentina em 1994 (Art. 99.3) França (Art. 16)
	Não	Equador (Art. 65) França (Art. 49:3)	Não disponível

Na célula superior direita da tabela estão os casos de poder de decreto em que as propostas dos executivos têm efeito imediato mas prescrevem depois de um certo período de tempo, a não ser que sejam ratificadas pelo legislativo. Isto descreve o decreto nos sistemas atuais da Itália (art. 77) e do Brasil (art. 62), onde os períodos de tempos são de 60 e 30 dias, respectivamente; assim como na Colômbia (art. 213), onde o período de tempo é de 90 dias mas pode ser estendido de forma unilateral pelo executivo para 180 dias. Como na célula superior esquerda, decretos neste caso podem ser estabelecidos mesmo sem que se dê oportunidade à assembléia de debater previamente o assunto. No entanto, o executivo não pode garantir que o novo *status quo* se manterá intacto depois do fim do período de efetividade do decreto. A efetividade deste procedimento na instituição de mudanças de longo prazo contra as preferências da assembléia depende em larga medida de se a reedição dos decretos ao final do período é permitida, questão que tem sido objeto de controvérsia

constitucional tanto no Brasil como na Itália. Este tipo de poder pode ser denominado de poder provisório de decreto.

Nos casos correspondentes à situação do canto inferior esquerdo, as propostas do executivo não têm efeito imediatamente, mas se tornam lei no lugar da ação legislativa. Isto descreve a situação no Equador, onde o presidente pode propor e declarar legislação urgente e, caso o Congresso não a analisar em 15 dias, esta se torna lei. Nesta descrição também se encaixa um procedimento presente no caso da França (art. 49:3), que algumas vezes é chamado de "guilhotina". De acordo com este procedimento, se o parlamento rejeitar uma proposta do governo encaminhada segundo este artigo, o governo cai, mas se o parlamento nada fizer, a proposta vira lei. Nos dois casos, há espaço para a assembléia debater a medida antes que esta tenha efeito. Esta é uma distinção potencialmente importante: se o debate revela uma

característica da proposta que é constrangedora para o executivo, este pode retirar a proposta antes que ela se torne efetiva. Há tempo também para se encontrar um compromisso aceitável mutuamente antes do final do período de revisão. No entanto, da mesma forma que com as outras formas de decreto, um executivo determinado pode deixar que sua proposta se torne lei mesmo contra a oposição da assembléia. Membros da assembléia podem também se eximir de participar se quiserem, deixando a proposta se transformar em lei "passivamente", sem terem de votar sobre ela e explicar seu voto a seu eleitorado mais tarde.

Mesmo sem o procedimento da guilhotina, os votos de confiança pelos quais o executivo torna a sua sobrevivência contingente da aceitação pela assembléia de uma política específica se assemelham a poderes de decreto, embora sejam diferentes em substância. O voto de confiança força uma escolha entre novas alternativas (uma nova política ou um novo governo) e impede a manutenção do *status quo* (governo atual e política atual) (Diermeier e Feddersen, 1995; Huber, 1996b). Como o mecanismo do voto de confiança, na maioria dos sistemas parlamentaristas, não impõe a nova política automaticamente como resultado da decisão do executivo, ele é distinto do poder de decreto. O que faz do procedimento francês uma variante do poder de decreto, portanto, é que a inércia da assembléia depois que o executivo tenha invocado o artigo 49:3 torna a proposta uma lei sem o voto parlamentar.

Por fim, não temos conhecimento de nenhum caso empírico que corresponda à situação descrita pela célula inferior direita. Em qualquer caso como este (hipotético), as iniciativas de política do executivo não ganhariam força legal antes de um período específico de discussão e perderiam o efeito se não fossem convertidas em lei até o final de um certo tempo após sua edição.

A diferença estabelecida na Tabela 1 entre o aspecto processual do poder de decreto (se este se torna ou não efetivo imediatamente) e o caráter provisório ou permanente das ações advindas dos decretos é importante porque as duas condições têm implicações muito diferentes

para o poder executivo. Nos casos em que as propostas se tornam efetivas imediatamente, mesmo se prescreverem quando não receberem aprovação legislativa, os executivos podem ameaçar de forma crível as assembléias de terem de enfrentar os custos de *não* ratificar os decretos do executivo. Isto é, uma vez estabelecida uma política, os custos de retirá-la podem ser extremamente altos, tornando muito difícil para uma legislatura deixar prescrever um decreto mesmo se, inicialmente, a maioria não fosse a seu favor.⁶ Nos casos em que as propostas do executivo não se tornam efetivas imediatamente, por outro lado, a importância do poder de decreto está no grau em que as escolhas legislativas sobre alternativas futuras de política são constrangidas. O deslocamento da linha superior para a linha inferior da Tabela 1, portanto, nos leva do decreto puro em direção do poder de agenda.⁷

Além das questões do processo e da aprovação posterior do legislativo, uma outra questão fundamental diz respeito a se o poder executivo de decreto é delegado pela legislatura ou é requerido pelo executivo como constitucional. Quatro diferentes fenômenos são freqüentemente descritos como decretos do executivo, sendo os dois primeiros caracterizados pela delegação de autoridade pelo legislativo por meio de lei, e os dois últimos originados por iniciativa do executivo na ausência de delegação específica.

Poder delegado

Produção de regras e procedimentos
Virtualmente, qualquer legislação implica algum grau de decisão do executivo na sua implementação. A assembléia pode escrever explicitamente instruções na legislação sobre como a lei deve ser executada, ou pode simplesmente estabelecer objetivos gerais na lei e encarregar o executivo do estabelecimento dos métodos específicos para que os objetivos sejam alcançados. Parte da confusão atual sobre a extensão do uso de decretos do executivo é provavelmente semântica. Por exemplo, a palavra espanhola *decreto* e a russa *ukaz* se traduzem como decreto mas descrevem outras ações além de mudanças de política impostas pelo executivo. O que seria denominado nos Estados Unidos de "ordens executivas", tais como a

produção de regras no interior de órgãos do executivo (ordens administrativas) e agências reguladoras independentes, são todas descritas como *decretos* nos registros dos governos latino-americanos e *ukazji* na Rússia. A grande maioria das ações designadas como decretos representa decisões executivas tomadas na implementação das leis existentes ou no exercício do que é tipicamente inerente às prerrogativas do executivo, como estabelecer grupos de trabalho entre agências, comutar sentenças de criminosos condenados ou condecorar veteranos de guerra. Somente uma pequena parcela destas ações realmente implica iniciativas presidenciais para mudar políticas estabelecidas por lei. Assim, é importante estabelecer já de início que o número dos chamados decretos não reflete precisamente a frequência das decisões presidenciais de iniciar novas políticas por decreto.

As decisões executivas relativas à regulamentação de leis amplas aprovadas pelas assembleias apresentam muito maior importância substantiva para as políticas públicas. Sala (1998) afirma que, nos Estados Unidos, o poder de decisão exercido através de ordens executivas tem escopo limitado. Na França, ao contrário, a Constituição reserva funções reguladoras e administrativas substanciais para o executivo, limitando o envolvimento da assembleia.⁸ Em vários países latino-americanos, muitas leis apenas explicitam os aspectos gerais das políticas, deixando importantes detalhes para serem complementados por decretos do executivo. Em alguns casos as razões desta prática podem ser encontradas na divisão constitucional dos domínios legal e administrativo, como na França. Em outros, as razões podem ser mais políticas que legais. Por exemplo, o presidente pode ser o líder do partido da maioria legislativa, que lhe concede amplos poderes, ou os legisladores podem ter razões para preferir não escrever leis detalhadas logo de início. Mais adiante, neste artigo, discutimos com maior detalhe as motivações políticas para a existência dos decretos.

A maior parte destes procedimentos seria do tipo encontrado na célula superior esquerda da [Tabela 1](#), embora a exigência de que o executivo ou a agência reguladora "dê notícia" antes de promulgá-los os colocaria

na célula inferior esquerda. Entretanto, uma advertência muito importante deve ser feita: decretos que detalham questões específicas de procedimento e regras não são leis, mas são subordinados a elas. A distinção pode nem sempre ser cristalina na prática, mas ela é estabelecida em todas as ordens legais de que temos conhecimento. Os tribunais, os tribunais administrativos e o Ministério Público² têm sempre poderes para reverter atos normativos que, no seu julgamento, excedam o escopo da autoridade concedida em lei.

Poder delegado de decreto (PDD)
Ao invés de escrever legislação que deixa para o executivo as decisões sobre as regras de implementação, as assembleias podem às vezes aprovar legislação dando ao executivo o poder de fazer novas leis por decreto e, em conseqüência, de mudar explicitamente as políticas fixadas pelas leis anteriores (ou fora dos limites das mesmas). O escopo do PDD pode portanto ser amplo se, por exemplo, a assembleia não limitar as áreas de política nas quais o executivo pode iniciar mudanças. Mais frequentemente, no entanto, quando as assembleias aprovam o PDD, elas o limitam a políticas específicas e a curtos períodos de tempo. Das duas formas de poder delegado, é o PDD a possibilidade do executivo de mudar a lei que nos preocupa de forma central neste artigo.

Iniciativa do executivo

Poder constitucional de decreto (PCD)**
Alguns executivos são dotados pelas Constituições de poder para iniciar políticas por decreto, fora de qualquer delegação de autoridade estabelecida em lei. Dois tipos de PCD devem ser distinguidos: poderes de emergência e poder de decreto comum. Muitas Constituições estabelecem poderes de emergência por meio dos quais os executivos podem suspender as liberdades civis e assumir o controle das agências governamentais locais em tempos de distúrbios sociais e políticos. Estes poderes, no entanto, estão normalmente sujeitos a aprovação legislativa explícita, tanto antes de serem exercidos como depois de um curto período do seu estabelecimento (por vezes uma semana), e são usualmente limitados às ações necessárias para

restabelecer a ordem, e não para estabelecer políticas amplas.¹⁰

Embora estes poderes possam ser muito importantes tendo no seu extremo a lei marcial —, consideramos fundamental que sejam mantidos conceitualmente distintos do poder executivo de decreto para mudar políticas em algum campo de ação estatal. Quando é um fato incontestável da lei constitucional que o executivo pode tomar iniciativas de política sem consentimento legislativo prévio quaisquer que sejam os conflitos a surgir sobre políticas específicas temos um caso de PCD no sentido mais estrito. Isto pode ocorrer em quaisquer das variações apresentadas na Tabela 1. Por outro lado, quando os executivos forçam os limites dos poderes de emergência, cujo uso deveria se restringir à redução de algumas liberdades nos casos de distúrbios civis, e os usam para fixar novas políticas, ou quando sustentam ter autoridade para agir apesar da óbvia ausência de qualquer poder de decreto na Constituição, passamos para o campo do que qualificamos de iniciativas "paraconstitucionais".

Iniciativa paraconstitucional

Por último, há decretos que representam iniciativa presidencial pura mas não são claramente compatíveis com a Constituição. Escolhemos a palavra paraconstitucional para descrevê-los, ao invés de inconstitucional, de forma a não julgá-los e evitar, assim, avançar em águas nas quais não estamos preparados para navegar (do julgamento da constitucionalidade). Deste modo, consideramos como paraconstitucionais os decretos executivos cuja constitucionalidade é discutida pelos legislativos ou pelos tribunais em bases procedimentais, mas não substantivas. Incluídos aqui estão, obviamente, Yeltsin e Fujimori com seus tanques, mas também muitos decretos de necessidade urgente do presidente argentino Carlos Menem, as tentativas do presidente brasileiro Collor de reeditar decretos que já haviam sido rejeitados previamente pelo Congresso e a reiteração, pelo presidente venezuelano Caldera, em 1994, de um decreto suspendendo direitos civis e de propriedade, apesar das ações do Congresso para restabelecer tais direitos.

Em qualquer proporção, há importantes semelhanças entre o PCD e os decretos paraconstitucionais. Os limites dos poderes do executivo, se existem, são estabelecidos pela Constituição. Caso estes limites sejam objeto de disputa, não podem simplesmente ser redefinidos por lei, como nos casos do poder para produzir regras e procedimentos ou do PDD. Assim, os elementos do jogo legislativo comum, como os pontos de veto, são irrelevantes na redefinição dos limites do poder constitucional de decreto do executivo, diferentemente do que ocorre com o poder delegado. As possibilidades de solução de conflitos sobre iniciativas de decreto do executivo dependerão de revisão judicial, de procedimentos para emendar a Constituição e, possivelmente, *deimpeachment*, votos de censura ao governo e procedimentos de dissolução da assembléia. No seu extremo, estes conflitos podem se comprovar insolúveis, exceto pela quebra do regime democrático.

Motivações para o poder de decreto

Preferências do executivo

O próximo passo para determinar quando podemos esperar que o poder de decreto seja exercido é analisar sistematicamente por que atores políticos prefeririam se apoiar em decretos ao invés de procedimentos legislativos comuns. Ao longo do restante deste artigo enfocaremos os fenômenos do PDD e do PCD. A mais óbvia preferência pelos decretos pertence aos executivos, que devem preferir que o poder de decreto seja garantido na Constituição, ao invés de ser sujeito a delegação do legislativo. Assim, esperamos que o PCD seja tanto maior quanto mais os executivos ou atores que esperam ocupar postos executivos no futuro controlem o processo de elaboração da Constituição.

O fato de que tantas Constituições tenham sido escritas e reescritas nos últimos dez anos em países onde o poder de decreto do executivo é proeminente nos dá a oportunidade de avaliar até que ponto esta condição se sustenta. Embora executivos tenham sido com frequência

defensores destacados de reformas constitucionais, o padrão tem sido o de as assembléias constituintes deterem poder em última instância sobre o conteúdo das Constituições, ou assumirem a elaboração de uma primeira versão do texto constitucional que é apresentado aos eleitores para ratificação em plebiscito. Membros das assembléias constituintes, além disto, são com freqüência os legisladores ordinários, ou ao menos foram eleitos de forma similar em eleições legislativas e provavelmente aspiram a postos no legislativo. Por isto, não surpreendentemente as assembléias tendem a garantir as prerrogativas institucionais do legislativo quando elaboram a Constituição. Um indicador disto é que, uma vez que as Constituições estejam funcionando, é muito raro que os executivos recebam qualquer papel nos procedimentos de emenda futura da Carta. Dentre os casos que examinamos, somente os presidentes do Chile, do Equador e da Rússia têm algum papel nos procedimentos de emendar a Constituição.¹¹ Não por acaso estes países estão entre os raros casos nos quais as Constituições foram elaboradas exclusivamente pelos executivos e depois submetidas aos eleitores para aprovação em plebiscitos, sem nenhuma consideração para com as assembléias. Todos os três países, além disto, dão aos executivos substanciais poderes constitucionais de decreto, assim como poderes reativos com os quais eles podem defender seus decretos de possível reversão legislativa.

Outro indicador de que as assembléias moderam as preferências dos executivos é que quando os legislativos agem depois dos executivos na elaboração das Constituições, eles modificam e constroem o PCD. No Peru, por exemplo, depois que o presidente Fujimori fechou o Congresso por decreto em 1992, ele permitiu a eleição de um novo Congresso Constituinte, encarregado de rascunhar a nova Constituição a ser submetida a *referendum* em 1993.¹² Embora parte significativa da oposição à Fujimori tenha boicotado as eleições para a nova assembléia e esta acabasse dominada por delegados do partido governista, o Congresso Constituinte incluiu um conjunto de limitações explícitas ao PCD que Fujimori vinha exercendo sob a Carta anterior (1979): ficou

estabelecido que decretos deveriam ser ratificados pelo Gabinete (que é sujeito à confiança do Congresso, assim como do presidente) (art. 120); que o Congresso poderia emendar e revogar decretos (arts. 118 e 135); e que decretos poderiam ser colocados em dúvida perante o Tribunal Constitucional (arts. 138, 200 e 202). O mesmo se verificou na Argentina: embora o presidente Menem originalmente tenha pressionado pela formação de uma assembléia constituinte em 1993 (ameaçando fazer um plebiscito paraconstitucional sobre a matéria), de forma a acabar com a proibição constitucional da reeleição presidencial, a própria assembléia estabeleceu que qualquer decreto presidencial sob PCD estaria sujeito a rito sumário no Congresso em dez dias (art. 99.3).

Preferências do legislativo

Dado que as assembléias geralmente exercem grande poder na elaboração das Constituições,¹³ e que seus membros mais freqüentemente aspiram a carreiras legislativas que executivas, é imperativo que consideremos com maior detalhe as razões pelas quais legisladores podem preferir fazer as políticas mediante decretos do executivo. Sugerimos que há dois fatores gerais que determinam a atratividade do decreto: o primeiro é a severidade dos problemas de barganha que os legisladores enfrentam fazendo as políticas, e o segundo é a extensão da perda de poder de agência envolvida em dotar o executivo com o poder de decreto. Um conjunto de fatores institucionais responde pela maior parte dos problemas de barganha e de agência entre sistemas políticos.

É importante que se tenha em mente aqui que, do ponto de vista da formação constitucional, a maioria dos outros fatores institucionais que dissemos levar ao poder de decreto são endógenos. Por exemplo, quando afirmamos que as assembléias preferem não atribuir poder de decreto a executivos que têm poderes de veto sobre o legislativo, seria natural considerar que se assembléias controlam o desenho constitucional, elas poderiam negar ao executivo o poder de veto, assim como o poder de decreto ou mesmo ambos. Não discordamos disto. Com respeito ao desenho constitucional, discutimos aqui o apelo que certas

combinações de PCD com outras características institucionais exercem sobre as assembleias, mas não nos perguntamos sobre quais combinações específicas são escolhidas. Por outro lado, um elemento do desenho institucional em particular o sistema eleitoral para o legislativo com frequência serve como um constrangimento exógeno, mesmo para aqueles que desenham as próprias Constituições. Os membros de assembleias constituintes são frequentemente escolhidos por regras eleitorais que continuarão existindo para a seleção das legislaturas subsequentes; ou, em outras palavras, aqueles que vencem a eleição para a assembleia constituinte sob um dado conjunto de regras eleitorais geralmente não são inclinados a mudar as regras da competição sob as quais eles já estão ganhando (Geddes, 1995). Sendo este o caso, a influência das regras eleitorais nos problemas de barganha entre legisladores pode ser um fator importante na determinação das preferências da assembleia tanto pelo PCD quanto pelo poderdelegado. Por fim, uma vez que uma Carta esteja em vigor, e que emendá-la requer normalmente algo mais do que o procedimento legislativo comum, outros fatores institucionais, como o poder de veto, podem servir como constrangimentos exógenos às preferências do legislativo pela delegação de poder constitucional de decreto a executivos.

Problemas de barganha
Quanto mais difícil para os legisladores construir e manter coalizões capazes de aprovar legislação, mais atrativa será a alternativa de prover ao executivo poder de decreto, seja delegado ou constitucional. Identificamos quatro fatores que moldam os problemas de barganha enfrentados pelos legisladores: nível de disciplina partidária; número de câmaras legislativas; informação sobre os efeitos das escolhas de política e urgência das propostas.

A disciplina partidária refere-se a quanto os líderes dos partidos legislativos podem obrigar legisladores a votar como um bloco, mesmo se legisladores individuais prefeririam votar contra seu próprio partido em questões específicas. Em trabalho anterior, elaboramos um modelo geral para o ordenamento dos sistemas eleitorais com base em uma medida bastante parecida com a disciplina

partidária: os incentivos para os legisladores cultivarem a participação coletiva em partidos, em oposição às reputações individuais (Carey e Shugart, 1995). No presente artigo, apontamos para uma única variável daquele modelo, que apresentamos como central na determinação dos níveis de disciplina partidária: o controle que os líderes exercem sobre o acesso às candidaturas individuais, assim como sobre a posição relativa dos candidatos nas listas das eleições legislativas. Se os líderes exercem controle sobre as candidaturas,¹⁴ então esperamos que a disciplina partidária seja forte, mitigando os problemas de barganha política.

O efeito do número de câmaras é também direto. Se os procedimentos legislativos ordinários requerem votos majoritários em mais de uma câmara da legislatura, então o processo se torna mais complicado, a barganha mais custosa e os decretos do executivo podem se tornar mais atrativos para os legisladores do que em sistemas de uma única câmara.

Outra razão pela qual os legisladores podem preferir decretos executivos a procedimentos legislativos ordinários é o seu pouco conhecimento especializado em políticas relativamente ao executivo. Krehbiel (1992) afirma que a informação sobre as conexões entre escolhas de política e seus resultados é normalmente tão escassa nos legislativos devido a problemas de carona na ação coletiva para desenvolver conhecimento sobre políticas públicas. A obtenção de melhor informação para todos os legisladores é um "bem público" no sentido de Olson (1965), e por esta razão os legisladores individuais não têm incentivos para contribuir para a obtenção de informações. No modelo de Krehbiel, falta de informação é uma motivação para delegar poder de agenda para comitês legislativos, que se especializam e têm jurisdição delegada sobre áreas específicas de políticas.¹⁵ A mesma lógica poderia ser utilizada para a delegação de poder de decreto e de agenda aos executivos, especialmente se os custos de obtenção de informações sobre os resultados das políticas forem menores para os executivos do que para os legislativos. É claro que uma legislatura que delega poder de decreto por motivos de informação ainda enfrenta a perspectiva de perda do poder de agência para um executivo que revela

informações estrategicamente. Como consequência, a atratividade do poder de decreto para superar problemas de informação em legislaturas dependerá da composição do executivo assim como de outros fatores, que serão discutidos mais adiante, relativos à perda do poder de agência.

Por fim, constrangimentos temporais podem impelir legisladores a preferir decretos executivos a procedimentos legislativos ordinários. Processos legislativos são frequentemente lentos, e a necessidade de implementar as políticas pode ser urgente.¹⁶ O modelo de Baron e Ferejohn (1989) segue tal raciocínio: o valor total, para os legisladores, de um acordo sobre políticas pode declinar quanto mais ele for adiado. Ao invés de delegar o poder de proposição a um membro do legislativo ou um comitê, entretanto, os legisladores podem preferir se apoiar em decretos do executivo. Novamente, a atração da solução dependerá das perspectivas de perda do poder de agência.

Perda do poder de agência
Para qualquer tipo de decreto, o potencial para uma ação presidencial que prejudique os interesses dos legisladores dependerá, primeiro, do grau de convergência entre as preferências de política do executivo e da maioria legislativa. Em segundo lugar, dependerá de outros recursos institucionais disponíveis aos legisladores para controlar o executivo. Em uma primeira análise, consideramos o apoio partidário ao executivo o melhor indicador, nos vários sistemas, do grau de convergência nas preferências dos dois poderes. Nos sistemas em que o executivo é dependente de apoio parlamentar, distinguimos entre governos de maioria, governos de coalizão majoritária e governos de partido majoritário simples. Se as demais variáveis permanecerem iguais, esperamos maior poder de decreto no segundo do que no primeiro, e ainda maior no último dos três casos. Em sistemas presidenciais puros, como a coesão que mantém as coalizões unidas apoiando o executivo é mais fraca, distinguimos simplesmente situações nas quais o partido do presidente tem maioria em cada uma das câmaras da legislatura daquelas onde esta condição não está presente. Esperamos maior poder de decreto no primeiro do que no segundo caso.

A existência ou não de veto presidencial é crucial para definir se podemos esperar que o poder de decreto seja atrativo para os legisladores. Se o executivo não tem veto efetivo,¹⁷ então as políticas implementadas por decretos do executivo que são objetáveis pelas maiorias parlamentares podem ser derrubadas pela legislatura mediante procedimento legislativo ordinário. Se, por outro lado, o executivo tem poder de veto, então o poder de decreto tanto delegado quanto constitucional implica que o executivo pode implementar as políticas por decreto e bloquear, na seqüência, qualquer esforço para alterar a política que não tenha apoio legislativo suficiente para derrubar o veto (normalmente dois terços da assembléia). Claramente, a combinação de decretos presidenciais com veto dá aos presidentes a possibilidade de agir de forma contrária às preferências das maiorias parlamentares.

As exigências para emendar a Constituição também devem afetar a ocorrência de poder constitucional de decreto. Se uma assembléia escreve uma Constituição com os interesses dos legisladores em mente, ela pode escolher prover o executivo com PCD, mas se não o faz, deveria prever que legislaturas futuras poderiam facilmente alterar os poderes constitucionais do executivo se eles forem usados contra os interesses do legislativo.¹⁸ Neste sentido, quando as Constituições são facilmente alteradas pelas legislaturas, mesmo o PCD pode ser pensado como poder delegado.

Finalmente, a existência de um judiciário independente com autoridade para regular sobre a legalidade e constitucionalidade dos decretos executivos deve contribuir para a atratividade dos mesmos para os legisladores. Tribunais ou agências de arbitragem similares, como o Ministério Público, os conselhos constitucionais ou os tribunais administrativos, têm tipicamente o poder de decidir se os executivos excederam o escopo da autoridade a eles delegada. Os procedimentos para indicar juízes, assim como seus mandatos, determinam em grande parte o grau de independência do judiciário. Estes fatores variam de forma significativa entre sistemas políticos.¹⁹ Nosso *insight* básico diz respeito ao fato de que as assembléias deveriam relutar em delegar poder de

decreto ao executivo quando elas esperam que, em casos de disputa entre a assembléia e o executivo, os tribunais seguirão necessariamente as preferências do executivo. Assembleias devem ser tão mais inclinadas a delegar poderes quanto mais independentes do executivo forem os tribunais.

Hipóteses

Partindo destes conceitos e razões para a adoção do poder de decreto do executivo, propomos um conjunto de hipóteses a respeito de quando e por que podemos esperar a sua ocorrência. A primeira hipótese diz respeito à atratividade dos decretos para executivos que influenciam a elaboração de Constituições.

H1: Quanto maior a influência do executivo (ou daqueles que têm a expectativa de ocupar cargos executivos em futuro próximo) sobre o desenho constitucional, maior a presença de PCD.

Todas as hipóteses que se seguem dizem respeito às motivações dos legisladores para preferirem decretos executivos. Em todos os casos a condição "todas as outras variáveis permanecendo iguais" é aplicável. Com relação ao PCD, esperamos que as hipóteses digam respeito a quanto os indivíduos que elaboram Constituições aspiram a cargos legislativos. Com respeito ao PDD, é claro, as hipóteses descrevem a atratividade do decreto para os legisladores com mandato em vigor.

Hipóteses relativas a problemas de barganha

H2: Quanto maior a disciplina partidária, menos prováveis serão tanto o PCD quanto o PDD.

H3: Tanto o PCD quanto o PDD são mais prováveis em sistemas bicamerais do que em sistemas unicamerais.

H4: Quanto maior a urgência da questão, maior a probabilidade de que ela seja encaminhada através de PDD.

Hipóteses relativas a problemas de agência

H5: O PDD ocorre mais provavelmente quando o executivo tem apoio de uma maioria partidária no legislativo.

H6: Quanto mais forte o poder de veto presidencial, menos prováveis tanto o PCD quanto o PDD.

H7: Quanto mais difícil para os legisladores mudar a Constituição, menos comum será o PCD.

H8: Quanto mais independentes os tribunais que julgam as disputas entre legislativo e executivo forem do executivo, mais comuns serão os PDDs.

A última hipótese combina a lógica de ambos os problemas, de barganha e de agência:

H9a: Quando o executivo tem apoio partidário majoritário na legislatura, a probabilidade de presença de PDD aumenta quanto maiores forem as vantagens de informação do executivo em relação ao legislativo.

H9b: Quando o executivo não tem apoio partidário majoritário na legislatura, o PDD ocorrerá menos provavelmente quanto maiores forem as vantagens de informação do executivo em relação ao legislativo.

As razões e mecanismos por trás de todas as hipóteses foram apresentados anteriormente. A Hipótese 9 requer um pouco mais de elaboração, pois se baseia em uma combinação entre problemas de barganha e de agência. A idéia básica de que a escassez de informação pode motivar os legisladores a delegar autoridade é clara e direta, mas apenas até onde se espera que o agente ao qual a autoridade foi delegada aja no interesse da maioria legislativa (H9a). Quanto maiores as diferenças entre os interesses de política do executivo e da maioria legislativa (H9b), maior o dano que pode ser causado aos interesses legislativos pela delegação de poder a um executivo com vantagens de informação. Espera-se, portanto, que os efeitos da informação na motivação do PDD sejam invertidos dependendo do apoio partidário dado ao presidente.

Os casos

Utilizamos informações de 20 regimes políticos em 14 países sete na América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Peru e Venezuela), três casos pós-socialistas (Rússia, Ucrânia e Polônia) e três Estados industriais avançados (França, Itália e Estados Unidos). Primeiramente, devemos deixar claro o principal critério pelo qual os países foram escolhidos para serem incluídos em nossa análise: nós sabemos algo sobre eles. Para a maior parte dos casos, isto se deve a termos encontrado estudiosos que pudessem fornecer excelentes descrições do uso dos decretos em países específicos (ver Carey e Shugart, 1998). Além disto, conseguimos incluir um bom punhado de países na análise porque conduzimos pesquisas sobre eles e nós próprios conhecemos suas instituições e histórias. Não afirmamos, portanto, que a amostra estudada foi escolhida de forma aleatória. Por outro lado, desconhecemos a existência de algum viés estatístico na amostra que poderia gerar problemas na interpretação de nossos resultados.

Alguns dos casos são países com 30 ou mais anos de democracia contínua (Chile em 1925, Costa Rica, Colômbia e Venezuela, além dos três países industriais avançados); outros têm democracias novas e incertas. De forma adicional, este conjunto de países nos fornece uma mistura de tipos de regime, desde um que é considerado corriqueiramente como protótipo do sistema parlamentar (a Itália) até outro que tem sido o caso paradigmático para o desenvolvimento de modelos de comportamento legislativo (os Estados Unidos). Temos mais regimes presidencialistas que parlamentaristas, mas sete de nossos casos com presidentes eleitos diretamente (França, Colômbia em 1991, Peru em 1979, Peru em 1993, Polônia em 1992, Rússia em 1993 e Ucrânia) também prevêem a responsabilidade do gabinete perante a assembleia. Além disto, não limitamos nossa análise aos casos nos quais se observam frequentemente PDD ou PCD. Em cinco dos casos considerados aqui observamos ambos (Colômbia em 1968, Colômbia em 1991, França, Peru em 1979 e Peru em 1993); em um grande número de casos observamos ou um

ou outro e em quatro casos não observamos nenhum dos dois (Brasil em 1946, Costa Rica, Polônia em 1992 e Estados Unidos). Em suma, a seleção de nossa amostra não é enviesada com respeito ao valor de nossas variáveis dependentes.

Os casos têm em comum o fato de que o equilíbrio relativo entre os poderes do executivo e da assembleia sobre as políticas públicas foi objeto de intenso conflito político e, igualmente, de intenso debate acadêmico. Exceto por esta característica, os casos são extremamente diversos em termos históricos, culturais, econômicos, geopolíticos e institucionais. Como a variação de fatores não institucionais pode alterar a presença de poder de decreto em um certo regime, esta diversidade poderia confundir nossos esforços na análise empírica. Por outro lado, se conseguirmos detectar padrões regulares no uso de decretos executivos entre um conjunto diverso de casos, poderemos aumentar a confiança de que a nossa compreensão do fenômeno não é o produto de uma anomalia regional ou uma propriedade única de democracias jovens, e de que nossas hipóteses gerais sobre delegação e barganha entre políticos têm algum sentido.

Determinando os valores das variáveis

Para testarmos as hipóteses apresentadas acima, desenvolvemos primeiro um conjunto de variáveis para servirem de indicadores dos elementos históricos, eleitorais e institucionais de nossas hipóteses. Tentamos manter as variáveis o mais simples possível, de forma a que pudessem receber valores sem gerar controvérsias. Isto significa que desenvolvemos um conjunto bruto de instrumentos, mas esperamos que, ao fazê-lo, tenhamos evitado qualquer viés na determinação dos valores dos casos individuais.

Como variáveis dependentes, enfocamos o PDD e o PCD. O PCD recebeu os valores 0, 1 e 2. Foi dado o valor 0 quando não há previsão constitucional de PCD. O valor 1 foi dado se este é limitado no tempo ou a uma ou mais políticas específicas nas quais pode ser exercido, ou se o

decreto expira depois de um certo tempo, ou ainda se o decreto não tem efeito até que algumas condições sejam preenchidas, normalmente a aprovação pelo legislativo. Efetivamente, PCD=1 descreve as células inferior esquerda e superior direita da Tabela 1, assim como os casos em que o PCD é constringido a certas áreas de política. Foi dado o valor 2 ao PCD se os decretos não são limitados a áreas de política e quando viram lei permanente de forma imediata.

O PDD recebeu o valor 0 se a legislatura não delega poder legislativo de decreto ao executivo e 1 se o faz de forma rotineira. Obviamente, esta pontuação depende de que consigamos precisar o que significa "não delega", assim como o sentido de "de forma rotineira". Primeiramente consideramos apenas os casos sobre os quais temos conhecimento histórico substancial ou consultamos especialistas sobre esta questão de forma específica. Os casos receberam 0 somente se sabemos que não ocorreram casos de PDD. Os casos receberam 1 somente se sabemos de três ou mais exemplos de uso de PDD ao longo de governos diferentes.²⁰ Não sabemos de nenhum caso que se enquadre entre os dois extremos de "rotineiro" ou "não PDD". No caso da Constituição argentina de 1994 e da Constituição russa de 1993, nós não sabemos de nenhum exemplo de PDD, mas não houve tempo suficiente para que pudéssemos valorar a variável com confiança.

As variáveis independentes são: a dominação do executivo sobre a produção da Constituição (DOMEXEC); o veto do executivo (VETO); o controle do legislativo sobre emendas constitucionais (EMENDAS); a disciplina partidária (DISCPART); o número de câmaras legislativas (CÂMARAS); o apoio da maioria parlamentar ao executivo (MAIOREXEC); a independência dos tribunais do executivo (INDPTRIB).

As regras de pontuação das variáveis são as seguintes (sumariadas na Tabela 2):

DOMEXEC - Recebe o valor 0 se a Constituição foi escrita por uma assembléia sem intervenção do executivo; 1 se

tanto o executivo (ou quem aspira ao executivo) como a assembléia estiveram envolvidos na elaboração e ratificação da nova Carta; e 2 se a Constituição foi elaborada pelo executivo e não houve nenhum envolvimento da assembléia na sua elaboração ou ratificação.

VETO - É 0 se não há poder de veto do executivo ou se as objeções do executivo à legislação podem ser derrubadas por maioria simples no legislativo; 1 se derrubar o veto requer maioria qualificada.

EMENDAS - É 0 se a mudança da Constituição requer uma maioria legislativa extraordinária ou a aprovação de algum ator além do legislativo (presidente, tribunais ou o eleitorado via referendo); e 1 se a Constituição pode ser mudada por maioria legislativa simples.

DISCPART - É 0 se os líderes partidários não têm controle sobre que candidatos podem ser indicados para compor as chapas sob as suas legendas, ou não têm controle sobre a ordem pela qual os candidatos de seus partidos são eleitos, ou ambos; e 1 se os líderes partidários têm o controle tanto das indicações como das listas de candidatos.²¹

CÂMARAS - É 1 se unicameral ou se a aprovação da câmara alta não é requerida para a aprovação de legislação normal; e 2 se bicameral simétrica.

MAIOREXEC - É 1 se o executivo tem apoio de maioria partidária em todas as câmaras (ou coalizão em sistemas com confiança parlamentar); e 0 nos demais casos.

INDPTRIB - É 2 se o executivo não tem nenhum papel na indicação de juizes para o tribunal que arbitra as disputas entre a assembléia e o executivo sobre o poder de decreto; 1 se o executivo tem autoridade para nomear juizes ou aprovar indicações mas os juizes têm mandatos vitalícios; e 0 se o executivo tem autoridade sobre indicações, os juizes têm mandatos definidos e há a possibilidade da sua recondução aos postos ao final dos mandatos.

Tabela 2: Valores das variáveis		
Variável	Valor	Descrição do caso
PCD	0	Nenhuma
	1	Limitada por assunto de política, período ou atraso de início
	2	Se toma lei permanente e não é restrita a políticas específicas
PDD	0	Poder legislativo de decreto não delegado ao executivo
	1	Poder legislativo de decreto delegado ao executivo
VETO	0	Nenhum, ou se os decretos são derrubados por maioria simples
	1	Maioria qualificada é requerida para derrubar decretos
EMENDAS	0	Requer maioria legislativa extraordinária e/ou outros atores
	1	Emendas realizadas por maioria legislativa simples
CÂMARAS	1	Unicameral
	2	Bicameral
DISCPART	0	Os líderes partidários não têm controle sobre candidaturas e posições nas listas eleitorais.
	1	Os líderes partidários têm controle tanto sobre as candidaturas quanto sobre as posições nas listas eleitorais.
DOMEXEC	0	Constituição elaborada pela assembléia
	1	Tanto o executivo quanto a assembléia estão envolvidos na elaboração e ratificação da Constituição
	2	Não há envolvimento da assembléia
INDTRIB	0	O procedimento de indicação é centrado no executivo e os juízes não têm mandatos vitalícios
	1	O procedimento de indicação é centrado no executivo mas os juízes têm mandatos vitalícios
	2	O executivo não tem controle no procedimento de indicação

Tabela 3: Variáveis Institucionais e poder executivo de decreto

País	Ano da Constituição	DOM-EXEC	VEVO	EMENDAS	IND-TRIB	DISC-PART	CÂMARA-RAS	PCD	PDD
Argentina	1853	0	1	0	1	1	2	0	1
Argentina	1994	1	1	0	1	1	2	1	-
Brasil	1946	0	1	1	1	0	2	0	0
Brasil	1988	0	0	0	1	0	2	1	0
Chile	1925	1	1	0	1	0	2	0	1
Chile	1989	2	1	0	1	0	2	1	0
Colômbia	1968a	0	0	1	2	0	2	1	1
Colômbia	1991	1	0	1	2	0	2	1	1
Costa Rica	1949	0	1	0	2	1	1	0	0
Equador	1978	2	1	0	2	1	1	1	-
França	1958	2	0	0	2	1	1	1	1
Itália	1948	0	0	1	2	0	2	1	0
Peru	1979	0	0	1	1	0	2	1	1
Peru	1993	1	0	0	2	0	1	1	1
Polônia	1992	1	1	0	2	0	2	0	0
Rússia	1991	0	0	0	2	0	2b	0	1
Rússia	1993	2	1	0	0	1	2	2	-
Ucrânia	1992	1	0	0	2	0	1	1	1
Estados Unidos	1789	0	1	0	1	0	2	0	0
Venezuela	1961	0	0	0	2	1	2	0	1

^a Na discussão das cláusulas da Constituição colombiana anterior a 1991, nos referimos às cláusulas criadas pelas emendas constitucionais de 1968. Estas emendas foram elaboradas e adotadas pelo congresso sozinho (DOMEXEC=0). Além disto, simultaneamente com o estabelecimento de PCD, o congresso também emendou o processo de produção de emendas, abolindo o requerimento de maiorias legislativas extraordinárias para emendas constitucionais futuras (EMENDAS=1). A Constituição emendada havia sido promulgada em 1886. Nosso conhecimento sobre o uso de decretos antes de 1968, no entanto, é limitado, e a discussão desenvolvida aqui se refere ao período 1968-1991.

^b Embora o Soviet Supremo tenha sido extraído do Congresso dos Deputados do Povo (CDP), o trabalho de Parrish, assim como de outros autores sobre as coalizões legislativas russas na Primeira República (Sobyenin, 1994), demonstram que as preferências das duas câmaras não são congruentes. Além

disso, o CDP é suficientemente ativo e poderoso para que se considere o sistema como bicameral.

Avaliando as hipóteses

A hipótese H1 sustenta que a presença de PCD deve crescer quanto maior a influência do executivo no processo de produção de uma nova Constituição. Na [Tabela 4](#), a relação entre DOMEXEC e PCD apóia a hipótese.

Tabela 4:
Dominância do executivo sobre a elaboração constitucional e PCD

	PCD			
	0	1	2	
DOMEXEC	0	Argentina em 1853 Brasil em 1946 Costa Rica Rússia em 1991 Estados Unidos Venezuela	Brasil em 1988 Colômbia em 1968 Itália Peru em 1979	
	1	Chile em 1925 Polônia em 1992	Argentina em 1994 Peru em 1993 Colômbia em 1991 Ucrânia	
	2		Equador França Chile em 1989	Rússia em 1993

Equador, França, Chile em 1989 e Rússia em 1993 são os únicos casos em que Constituições elaboradas pelos executivos, sem uma aprovação formal de assembleias, foram submetidas a referendos. No caso francês, o parlamento inicialmente delegou ao governo de De Gaulle a autorização para elaborar a Constituição que posteriormente deveria ser sujeita a ratificação em plebiscito. Mas os constrangimentos impostos sobre o governo na delegação inicial eram mínimos e não tocavam na questão do PCD. Além disto, o parlamento não se reservou nenhuma autoridade para rever os documentos produzidos pelo executivo: a Carta elaborada pelos assessores de De Gaulle foi submetida diretamente ao voto popular, sem nenhuma revisão prévia pela assembleia. A Constituição equatoriana foi elaborada por assessores de um governo militar e ratificada em um plebiscito antes da convocação de eleições para a assembleia e para a presidência. A atual Constituição chilena, elaborada pelo executivo durante a ditadura militar do general Augusto Pinochet, foi adotada em 1980 após ser ratificada em um plebiscito marcado pela intimidação dos eleitores e por irregularidades de procedimento; em 1989, pouco antes do retorno do poder civil ao país, a Carta foi emendada e submetida a outro plebiscito. Em nenhum dos casos, portanto, a assembleia esteve envolvida na redação da Constituição. No caso russo, a liderança parlamentar do

que foi pensado para ser uma assembleia consultiva do desenho constitucional saiu das negociações no outono de 1993, deixando a Carta para ser escrita por assessores presidenciais. Yeltsin em seguida bombardeou todos os planos de submeter a nova Constituição ao legislativo para revisão, e se apoiou no veículo do plebiscito para ratificação. Não surpreendentemente, todas essas Constituições prevêm PCD, incluindo o caso de poder de decreto mais formidável de que temos conhecimento, sob o art. 90 da Constituição russa.

Dos quatro casos em que tanto os executivos quanto os legislativos se envolveram formalmente na elaboração das Constituições, três o Chile em 1925, o Peru em 1993 e a Argentina em 1994 incluem significativo PCD. O caso peruano representa um exemplo notável do papel das assembleias na moderação das aspirações de poder do executivo. O "autogolpe" de Fujimori em 1992 e o fechamento do Soviet Supremo por Yeltsin em 1993 são os nossos mais claros exemplos de presidentes "chamando os tanques" durante conflitos com legislaturas. No início destes eventos, ambos os presidentes começaram a elaborar novas Constituições. Yeltsin escolheu desconsiderar qualquer participação da assembleia, ao passo que Fujimori optou por dar a responsabilidade da elaboração da nova Carta a um novo corpo legislativo, que serviria tanto como

legislatura como assembléia constituinte. Fujimori esperava que seus partidários dominassem as eleições para a assembléia, o que se mostrou correto. O que talvez ele não esperasse é que a assembléia iria desconsiderar o que Schmidt (1998) chama de seu "esboço hiperpresidencialista" e impor restrições significativas ao uso tanto de PCD quanto de PDD. Da mesma forma que a assembléia peruana, a Assembléia Constituinte argentina de 1994 estabeleceu procedimentos para a revisão legislativa de decretos presidenciais. Dentre as Constituições escritas por assembléias, por outro lado, cinco não previram PCD e quatro o incluíram, mas sujeito a limitações de algum tipo.

Resumindo, executivos preferem PCD e os executivos que exercem maior influência sobre o desenho das Constituições tendem a assegurar uma maior presença deste tipo de procedimento. Aceitar esta proposição não é muito difícil e nos permite voltar nossa atenção para os casos mais interessantes: aqueles em que se observa poder de decreto do executivo mas nos quais as assembléias tiveram um papel destacado no desenho constitucional. Na análise das demais hipóteses sobre a presença de PCD reduzimos nossos casos, excluindo Equador, Rússia em 1993, França e Chile em 1989, já que todas as hipóteses subsequentes supõem interesses dos membros da assembléia para explicar a presença de poder executivo de decreto.

A hipótese H2 propõe que baixa disciplina partidária implica problemas de barganha e que, conseqüentemente, os legisladores considerariam decretos executivos mais atraentes nestes casos do que quando a disciplina é alta. Sugerimos, inicialmente, que isto ocorreria tanto com o PCD, dado que os membros da assembléia constituinte freqüentemente antecipam o sistema eleitoral que estará em ação depois que a Constituição for adotada, como com o PDD, dado que baixa disciplina em uma dada legislatura poderia encorajar delegações de poder de decreto. Utilizamos como indicador da disciplina partidária o controle dos líderes dos partidos na definição dos candidatos legislativos e na determinação da posição de

cada um deles nas listas eleitorais. Empiricamente, encontramos uma forte relação entre baixa disciplina partidária e a existência de PCD, mas apenas uma fraca correlação entre fraca disciplina e a incidência de PDD.

Pode ser que isto se deva ao fato de que, em sistemas marcados por baixa disciplina, a existência de PCD dispensa a necessidade de PDD. Uma vez que os executivos tenham o poder para iniciar mudanças de política sob PCD, talvez eles não precisem, nem mesmo requisitem PDD. Além disto, a própria condição de fraca disciplina partidária pode impedir que decisões coletivas no interior de legislaturas sejam tomadas para autorizar o uso do poder delegado. Estas condições parecem descrever tanto os casos do Brasil em 1988 quanto da Itália, conforme discutidos por Power (1998) e Kreppel e Della Sala (1998). No entanto, hesitamos em endossar esta conclusão sem reservas por duas razões.

Em primeiro lugar, não se confirma empiricamente que a existência de PCD evite o uso de PDD. Na verdade, tanto nos regimes colombiano quanto peruano, assim como na França, observamos tanto PCD quanto PDD. Nos três casos, é claro, o PCD é limitado a políticas específicas, ao passo que no Brasil em 1988 e na Itália não há limitações. É mais correto, portanto, afirmar que onde o PCD não é limitado a políticas e momentos específicos, ele dispensa o PDD. A segunda razão para precaução, entretanto, é que, apesar da correlação entre partidos fracos e PCD, a disciplina partidária não parece ser um forte indicador dos dois tipos de decretos na análise multivariada que desenvolvemos e apresentamos ao final desta seção. Resumindo, H2 é apoiada com respeito ao PCD; com relação ao PDD, os resultados são sugestivos especialmente quando modificados para dar conta das limitações de jurisdição do PCD mas não são definitivos.

Os resultados com respeito a H3 são menos definitivos ainda. Não encontramos nenhuma evidência de relação entre o número de câmaras legislativas e o poder de decreto, como descrito na hipótese.

Tabela 5: Disciplina partidária e PCD			
	PCD		
		0	1
DISCPART	0	Brasil em 1946 Chile em 1925 Estados Unidos Polônia em 1992	Brasil em 1988 Colômbia em 1968 Colômbia em 1991 Itália Peru em 1979 Peru em 1993 Ucrânia
	1	Argentina em 1853 Costa Rica Venezuela	Argentina em 1994

Tabela 6: Disciplina partidária e PDD			
	PDD		
		0	1
DISCPART	0	Chile em 1989 Estados Unidos Brasil em 1946 Brasil em 1988 Itália Polônia em 1992	Brasil em 1988 Chile em 1925 Colômbia em 1968 Colômbia em 1991 Peru em 1979 Peru em 1993 Ucrânia
	1	Costa Rica	Argentina em 1853 Venezuela França

A versão mais forte desta hipótese sustentaria que os custos de transação do legislativo (e conseqüentemente os incentivos para se apoiar em decretos) seriam mais altos em sistemas bicamerais do que em unicamerais apenas quando o bicameralismo é incongruente (Lijphart, 1984). Incongruência significa que as duas câmaras legislativas são eleitas²² de formas substancialmente diferentes, de modo

que seja de se esperar a existência de coalizões majoritárias de naturezas muito distintas nas duas câmaras. Em sistemas bicamerais congruentes, ao contrário, os distritos e as fórmulas eleitorais são bastante similares nas duas casas, de forma que as coalizões majoritárias em uma sejam replicadas na outra. A Itália, o Chile em 1925, a Colômbia e a Venezuela se encaixam nesta descrição. No entanto,

as Tabelas 7 e 8 não mostram sinais mais fortes de correlação entre bicameralismo incongruente e poder de decreto de tipo algum do que entre bicameralismo no

sentido mais geral e a ocorrência de poder de decreto. Resumindo, não encontramos evidências que apoiem H3.

Tabela 7: Número de câmaras legislativas e PCD			
	PCD		
		0	1
CÂMARAS	0	Costa Rica	Peru em 1993 Ucrânia
	1	Argentina em 1853 Brasil em 1946 Chile em 1925 Estados Unidos Venezuela Polônia em 1992	Argentina em 1994 Brasil em 1988 Colômbia em 1968 Colômbia em 1991 Peru em 1979 Itália

Tabela 8: Número de câmaras legislativas e PDD			
	PDD		
		0	1
CÂMARAS	0	Costa Rica	Peru em 1993 Ucrânia
	1	Estados Unidos Chile em 1989 Brasil em 1946 Brasil em 1988 Itália Polônia em 1992	Argentina em 1953 Chile em 1925 Colômbia em 1968 Colômbia em 1991 Peru em 1979 Venezuela

A hipótese H4 sustenta que quanto mais urgente o assunto de política, maior a probabilidade de que haja PDD naquele assunto. Os casos estudados em Carey e Shugart (1998) apresentam um conjunto abundante de sugestivas evidências em apoio a esta hipótese. Vários dos mais importantes casos de poder delegado ocorrem em

momentos de crise aguda, quando a ação imediata é considerada imperativa mas impossível sob procedimentos legislativos ordinários. A descrição de Ferreira e Goretti (1998) da ampla delegação, por um Congresso pouco ativo, de poderes econômicos e administrativos ao então recém-eleito presidente Menem para combater a hiperinflação é o

exemplo prototípico. Ainda mais dramática é a autoridade delegada ao presidente Yeltsin pelo Congresso dos Deputados do Povo Russo depois da tentativa de golpe contra o governo soviético em agosto de 1991. Confrontando uma crise econômica imbricada em uma crise de dissolução do Estado, o Congresso dos Deputados do Povo delegou poderes ainda mais amplos para Yeltsin do que o Congresso argentino para Menem.

Crisp (1998) sugere que a urgência teve também um papel importante nos cinco exemplos de PDD na Venezuela. A lei que possibilitou o poder de decreto para o presidente Betancourt em 1961 era intitulada "Lei das Medidas Econômicas Urgentes". O requerimento do presidente Pérez para obter PDD em 1974 foi aceito baseado em que as instituições econômicas existentes não poderiam acomodar a rápida elevação das receitas de exportação geradas pelos choques de preços do petróleo do ano precedente um tipo de "crise" incomumente agradável para um governo enfrentar. Dez anos mais tarde, no entanto, os preços do petróleo em queda e a pressão correspondente das obrigações da dívida do governo sobre o Tesouro serviram de justificativa para a delegação de PDD ao governo do presidente Lusinchi. Finalmente, a crise de confiança no governo venezuelano que se seguiu à renúncia do presidente Pérez em 1993 provocou a delegação de poder de decreto ao presidente interino Velázquez, até que novas eleições pudessem ser realizadas; e a incerteza continuada logo após o pleito justificou, em 1994, a breve delegação de PDD para o recém-eleito presidente Caldera.

Apesar destes exemplos, algumas dificuldades metodológicas severas surgem quando tentamos avaliar H4 de forma sistemática. O maior problema é conseguir determinar os níveis relativos da "urgência". Nos casos argentino e russo, a severidade da crise é clara. Por outro lado, os políticos regularmente justificam suas ações como respostas a problemas urgentes, e os pesquisadores devem tomar muito cuidado e observar estas afirmações com desconfiança. Se comparamos a hiperinflação argentina de 1989 com a "crise" venezuelana das receitas do petróleo em 1974, por exemplo, podemos encontrar dificuldade para identificar qualquer ambiente político que não esteja em

crise. O problema na identificação da urgência se soma ao da seleção dos casos. Em teoria, por exemplo, poderíamos analisar todos os casos nos quais foi conferido PDD e avaliar se as situações tendem a ser urgentes. Fazer isto seria selecionar inteiramente a variável dependente a existência de PDD e precisaríamos de algum tipo de idéia implícita sobre que situações podem ser definidas como de normalidade contra as quais pudéssemos comparar nossos dados. Idealmente, necessitaríamos codificar todos os períodos de tempo em todos os países, separar os urgentes dos não urgentes, e então determinar se o PDD é mais provável nos primeiros do que nos segundos. Afora o problema complicado de definir que unidade de tempo seria considerada como um "período", este procedimento requer um esforço de codificação que está bem além da nossa capacidade aqui.

Uma forma alternativa de abordar o problema é examinar os constrangimentos temporais na ação legislativa, por exemplo, o fato de que o PDD é mais freqüente quando as legislaturas estão mais próximas do final. A delegação de PDD para o presidente venezuelano Velázquez é um caso sugestivo. Também o é o relato de Schmidt (1998) da delegação de poder de decreto ao presidente peruano Belaunde para reescrever a legislação fiscal nos meses anteriores à eleição de 1969. Huber (1998), na sua análise dos decretos executivos na França, apresenta o teste empírico mais amplo nesta linha. Examinando todas as 26 leis que deram PDD ao executivo francês sob o artigo 38 da Constituição da Quinta República, Huber encontra 25 que foram adotadas durante a última semana da legislatura ou em uma sessão especial do parlamento, quando os constrangimentos temporais são maiores.

Em suma, nossa falta de uma medida generalizável de urgência e de dados abrangentes entre sistemas contra os quais testar este tipo de medida limita nossa habilidade de testar H4 tão sistematicamente como gostaríamos. No entanto, H4 captura uma justificativa para o PDD que é comum entre os políticos envolvidos na delegação, e os estudos de caso dos países provêm um conjunto de evidências substancial para apoiar a hipótese.

Analisando agora as hipóteses relacionadas com problemas de agência, as evidências são mais claras, embora no caso de H5 novamente enfrentemos dificuldades com os dados empíricos. A hipótese sustenta que a probabilidade de ocorrência de PDD é maior em executivos com apoio parlamentar majoritário do que naqueles que não dispõem de apoio. Apenas a França, o Peru e a Venezuela, entretanto, apresentam dados exaustivos sobre a ocorrência de PDD, de forma a nos permitir conhecer com certeza a incidência de delegações e as condições partidárias específicas em que ocorreram, e mesmo nestes casos não podemos estar completamente certos de ter identificado *todas* as ocorrências. Nos demais casos conseguimos provar apenas a existência ou a inexistência de PDD. Assim, não podemos identificar as relações

precisas entre a existência específica de uma maioria partidária do presidente no legislativo e o PDD em todos os casos. Para examinar a relação, temos então duas abordagens. A primeira é mostrar uma relação entre as duas variáveis em sistemas que *tenham em alguma ocasião* produzido maiorias legislativas no parlamento e sistemas que se apoiem em PDD.

Embora os dados da [Tabela 9](#) sejam brutos, os resultados são sugestivos. Dentre os oito sistemas que nunca produziram maiorias de um partido no controle dos legislativos, encontramos PDD em cinco deles. Dos nove sistemas que produziram maiorias legislativas, encontramos PDD em sete deles.

Tabela 9: Maiorias partidárias no legislativo e PDD			
		PDD	
		0	1
Houve maioria partidária em algum momento?	Sim	Costa Rica Estados Unidos	Chile em 1925 Colômbia em 1968 Colômbia em 1991 França Peru em 1979 Peru em 1993 Venezuela
	Não	Brasil em 1946 Brasil em 1988 Chile em 1989 Itália Polônia em 1992	Argentina em 1853 Rússia em 1991 Ucrânia

A segunda abordagem é examinar a incidência específica de PDD nos países para os quais dispomos de dados abrangentes. Aqui, os resultados são menos diretos. Na França, em 29 anos de governos majoritários, entre 1959 e 1988, o poder de decreto foi delegado aos executivos 33 vezes sob o artigo 38; nos quatro anos de governos de minoria, entre 1988 e 1992, houve delegação por três vezes

uma proporção quase idêntica de PDD em governos de maioria e minoria. Nos 12 anos de história da Constituição peruana de 1979, o PDD sob o artigo 188 foi utilizado mais freqüentemente do que na França sob o artigo 38, mas novamente sem nenhuma relação aparente com apoio partidário ao presidente no Congresso. O caso venezuelano é mais sugestivo. Nele, a freqüência de PDD sob o artigo

190 é menor do que na França ou no Peru, mas há uma correlação muito forte com o apoio majoritário para as sete primeiras administrações presidenciais (que correspondem exatamente a congressos) sob a Constituição de 1958. Entre 1958 e 1993, os três presidentes que tiveram apoio partidário majoritário nas duas câmaras também receberam PDD em algum momento de seu mandato. Dos quatro presidentes que não tiveram apoio partidário, nenhum recebeu PDD.

O padrão tornou-se ainda mais confuso recentemente, com a crescente volatilidade política na Venezuela. Depois da remoção do presidente Pérez do cargo em 1993, o presidente interino Velázquez recebeu PDD para tratar de assuntos econômicos específicos. Velázquez era realmente um presidente não partidário, embora tenha sido escolhido por voto consensual dos dois maiores partidos venezuelanos para ocupar o cargo durante o restante do mandato de Pérez. Portanto, a experiência de Velázquez pode sugerir uma relação entre apoio partidário e PDD.²³ Mais recentemente, em 1994, foi dado o PDD para o presidente minoritário Rafael Caldera por um período de 30 dias. A delegação de 1994 veio logo depois da eleição de 1993, quando o sistema partidário tradicionalmente estável foi destruído, resultando na mais alta fragmentação no sistema partidário no Congresso venezuelano das últimas três décadas. De uma forma global, o caso venezuelano se ajusta a H5, embora os casos francês e peruano sejam indeterminados.

A hipótese H6 sugere que quanto mais forte o poder executivo de veto, é menos provável que se observe tanto PCD quanto PDD. A combinação de veto e decreto não deveria ser atrativa para os membros das assembleias constituinte e legislativa, porque um executivo poderia usar os decretos para fixar políticas objetáveis pela maioria

legislativa e depois vetar as tentativas de sua alteração pelos procedimentos legislativos ordinários. A implicação é, então, que poderes ativos como o PCD e poderes reativos tão fortes como os vetos seriam formas alternativas de organizar a relação entre executivo e legislativo (Shugart, 1997).

Constituições desenhadas primordialmente por representantes eleitos seriam menos inclinadas a combinar os dois tipos de poder do executivo, ao menos com respeito aos mesmos tipos de política.²⁴

A Tabela 10 mostra uma forte relação entre vetos e incidência de PCD em sistemas em que as assembleias foram envolvidas na elaboração da Constituição, com 14 dos 16 casos se enquadrando onde a hipótese previa. Dos sete sistemas nos quais se requer uma maioria qualificada para derrubar um veto do executivo, apenas a Argentina em 1994 prevê PCD. Dos nove sistemas sem nenhum poder de veto, ou onde o veto pode ser derrubado por maioria simples da assembleia, todos, menos a Venezuela (onde o PDD é reconhecido constitucionalmente e usado regularmente), prevêem o PCD. No caso da Argentina em 1994, o presidente Menem contribuiu diretamente no processo de convocar e elaborar a nova Constituição. Se há um único caso combinando um forte poder de veto com decreto, não é surpreendente que seja o argentino. Além disto, a história da incorporação do PCD na nova Constituição argentina é complexa. Decretos de necessidade urgente foram emitidos sob a Constituição de 1853 por presidentes antes de Menem, mas este os tem tornado muito mais frequentes. Desta forma, embora a Constituição de 1994 "reconheça" o PCD ao especificar os limites para o seu uso, a nova Carta serve para restringir a prática paraconstitucional não limitada adotada anteriormente (Jones, 1997).

Tabela 10: Veto do executivo e PCD			
	PCD		
		0	1
VETO	0	Rússia em 1991 Venezuela	Itália Peru em 1979 Peru em 1993 Brasil em 1988 Colômbia em 1968 Colômbia em 1991 Ucrânia
	1	Argentina em 1853 Brasil em 1946 Chile em 1925 Costa Rica Polônia em 1992 Estados Unidos	Argentina em 1994

A [Tabela 11](#) dá conta do poder de veto e do PDD em todos os sistemas sobre os quais dispomos de informações suficientes acerca da incidência de PDD para poder classificá-lo como de rotina ou como inexistente.²⁵ O padrão é uma versão mais fraca do que observamos na [Tabela 10](#), com 13 dos 17 casos mostrando a relação esperada. Entre os desviantes, o Brasil de 1988 e a Itália não são problemáticos, se assumirmos que a existência de PCD irrestrito em todas as áreas de política nestas Constituições signifique que as assembleias são menos inclinadas a recorrer ao PDD. No entanto, os outros dois casos que se localizam ao longo da diagonal Argentina em 1853 e Chile em 1925 são intrigantes. Nos dois países, as Constituições por muito tempo silenciaram sobre a prática de PDD. Uma

emenda constitucional no Chile em 1970 e a nova Constituição argentina em 1994 estabeleceram que era constitucional delegar poder de decreto. Em ambos os casos, no entanto, estas mudanças constitucionais somente codificaram práticas existentes.²⁶ Do ponto de vista de possíveis perdas de poder de agência, é surpreendente que os congressos delegassem poder de decreto onde os executivos também dispunham de poder de veto com o qual poderiam bloquear "correções" legislativas dos decretos. Exceto por um curto período na Argentina sob Juan Perón, os partidos dos presidentes tenderam a não ter maiorias de dois terços. Na verdade, no Chile entre 1925 e 1973, nenhum presidente teve sequer maioria simples nas duas casas.

Tabela 11: Veto do executivo e PDD			
	PDD		
		0	1
VETO	0	Brasil em 1988 Itália	Colômbia em 1968 Colômbia em 1991 França Peru em 1979 Peru em 1993 Rússia em 1991 Ucrânia Venezuela
	1	Chile em 1989 Costa Rica Estados Unidos Brasil em 1946 Polônia em 1992	Argentina em 1853 Chile em 1925

A provisão de PDD nestes dois casos pode talvez ser explicada, no nosso esquema de análise, pela forma como os presidentes foram escolhidos. No Chile, a maioria dos presidentes foi, em última instância, eleita por coalizões entre partidos no Congresso, já que a Constituição requeria o voto do Congresso entre os dois candidatos mais votados quando nenhum candidato recebesse maioria no voto popular. Na Argentina recorria-se a um colégio eleitoral. Nos dois casos, os políticos tinham muito maior influência na seleção do chefe do executivo do que na maioria dos sistemas presidencialistas. No entanto, especialmente no Chile, a coalizão que elegia o presidente não era sempre a coalizão que continuava a apoiar o presidente ao longo do seu mandato. Se uma explicação baseada na "perda de agência" se mantém, esperamos que a delegação seja mais comum nos primeiros momentos do mandato do presidente do que mais tarde, depois das mudanças nas coalizões.

O limite do veto está em que quando a assembléia controla a elaboração da Constituição ou quando ela controla a

delegação, a combinação do veto do executivo com o poder de decreto é rara. Quando o executivo não tem poder de veto, por outro lado, a assembléia é muito mais suscetível a conceder PDD ao executivo. A hipótese H6 é, portanto, fortemente apoiada pelas evidências empíricas.

A hipótese H7 refere-se diretamente ao caráter endógeno das instituições, sugerindo que onde as assembléias estão envolvidas na criação das instituições, elas provavelmente não proverão o executivo com PCD, a não ser que possam facilmente retirar o poder mais tarde.

A [Tabela 12](#) mostra a relação entre PCD e a dificuldade de emendar as Constituições. A variável "controle legislativo" recebe valor 1 quando a Constituição pode ser mudada unilateralmente por uma maioria de legisladores.²⁷ Se maiorias qualificadas ou uma ação por qualquer outro ator (por exemplo, veto do executivo, ratificação por unidades federativas ou plebiscito) são requeridos, ela recebe o valor 0. O padrão não é tão forte quanto com o veto, mas é claro. Quando as assembléias antecipam que as maiorias legislativas futuras serão capazes de revogar o

poder executivo, elas são inclinadas a prever PCD. Quando as assembleias criam Constituições mais difíceis de mudar,

elas são menos propensas a ser mais generosas com o executivo.

Tabela 12: Controle do legislativo sobre o processo de emenda à Constituição e PCD			
	PCD		
		0	1
EMENDAS	0	Argentina em 1853 Chile em 1925 Costa Rica Polônia em 1992 Rússia em 1991 Estados Unidos Venezuela Ucrânia	Argentina em 1994 Brasil em 1988 Peru em 1993
	1	Brasil em 1946	Colômbia em 1968 Colômbia em 1991 Itália Peru em 1979

A Constituição do Brasil de 1946 é a única de nossa amostra com procedimentos " fáceis" de emenda e sem PCD.²⁸ Dos três casos de Constituições difíceis de mudar com PCD, já comentamos o caso não usual da Argentina em 1994. Uma história similar pode ser contada sobre o Peru em 1993. Embora o congresso constituinte tenha sido convocado depois de um golpe militar que representou uma intervenção do executivo ainda mais dramática do que na Argentina, a Constituição peruana impôs novos constrangimentos à autoridade do executivo: embora ainda preveja PCD, estabeleceu um procedimento mais restritivo de emendas do que o previsto pela Constituição de 1979. A Constituição brasileira de 1988 prevê PCD e, embora receba o valor 0 em nossa pontuação de controle legislativo sobre emendas, é uma Constituição que depende da assembleia de forma incomum. A maioria necessária para as emendas é de apenas 60% significativamente menor que o estabelecido em qualquer outra Constituição que recebeu

a mesma pontuação nesta variável. Ainda mais digno de nota é que emendas à Constituição brasileira não necessitam de nenhum envolvimento dos estados, apesar do federalismo.²⁹

A hipótese H8 sustenta que o PDD é mais provável quanto mais independentes do executivo forem os tribunais que arbitram as disputas legislativo-executivo. A [Tabela 13](#) apresenta algum apoio da evidência empírica a esta tese.

Dos dez sistemas em que os tribunais são mais independentes de acordo com nossos indicadores, o PDD é comum em sete. Dos sete sistemas onde os tribunais são moderadamente independentes, o PDD é rotina em apenas três. Um teste mais completo da hipótese é difícil de realizar, porque temos apenas um caso de tribunal altamente dependente do executivo: a Rússia em 1993. Como seria de se esperar, não houve nenhum PDD neste

caso desde que a Constituição foi adotada, mas é cedo demais para se afirmar com alguma certeza que a nova ordem constitucional se caracteriza por não contar com

PDD (razão pela qual o caso foi incluído na tabela entre parênteses).

Tabela 13: Independência do judiciário e PDD			
	PPD		
		0	1
	0	(Rússia em 1993)	
INDTRIB	1	Brasil em 1946 Brasil em 1988 Chile em 1989 Estados Unidos	Argentina em 1853 Chile em 1925 Peru em 1979
	2	Costa Rica Itália Polônia em 1992	Colômbia em 1968 Colômbia em 1991 França Peru em 1993 Rússia em 1991 Ucrânia Venezuela

Nos dois países onde os procedimentos de indicação dos juízes mudaram ao longo do tempo, os movimentos ocorrem em uma direção que é consistente com a da hipótese. No caso da Rússia, o tribunal da Primeira República foi eleito pelo Congresso, havia PDD e o tribunal foi chamado para mediar o conflito e tendeu a favorecer a assembléia. A Constituição de 1993 estabeleceu um processo bem mais centrado no executivo e até o momento não houve PDD. Sob a Constituição peruana de 1979, o processo de indicação dos juízes dava ao executivo o direito de vetar nomeações à Suprema Corte e poder unilateral de apontar um terço dos membros do Tribunal de Garantias Constitucionais. Com tribunais moderadamente independentes, observamos PDD no Peru sob a Carta de 1979, mas com o início dos conflitos sobre o escopo do PDD, a nova Constituição eliminou inteiramente o papel do executivo nas nomeações para os tribunais.

Para analisar a validade da hipótese mais profundamente seria útil saber se há alguma variação no uso do PDD na Argentina (sob a Constituição de 1853) e no Chile em 1925 com relação ao momento e ao ritmo das nomeações. Por exemplo, o PDD é mais provável quando um dado presidente ou quando uma sucessão de presidentes de um mesmo partido indicam a maioria dos tribunais?³⁰ Não dispomos de informações com as quais analisar a variação intertemporal da independência dos tribunais, mas sabemos da existência de algumas situações nas quais um dado presidente é capaz de indicar e confirmar juízes de sua escolha, como na Argentina no início dos anos 90. Análises sobre o quanto os tribunais estão envolvidos em processos políticos tais como a delegação de poder aos executivos é um campo extremamente fértil para pesquisas futuras.

A hipótese H9 diz respeito à interação entre problemas de barganha e de agência e ao papel das vantagens de informação. O princípio central da teoria da agência é que agentes, no desenvolvimento de tarefas para as quais eles

têm autoridade delegada, adquirem informações não disponíveis facilmente para os principais. Deste modo, assimetrias de informação entre principais e agentes são ubíquas, variando apenas quanto à sua severidade. Temos como hipótese que a probabilidade de obtenção de PDD variará com a interação entre a severidade dos problemas iniciais e o apoio majoritário do executivo. Executivos que contam com maiorias devem receber PDD com probabilidade proporcional ao crescimento das vantagens de informação. Executivos não majoritários devem recebê-lo de forma inversamente proporcional às suas vantagens de informação.

É sugestivo que, ao requerer e exercer o poder de decreto, os executivos freqüentemente fazem referência às vantagens de que decisões discricionárias sobre questões complexas se dêem nos órgãos do executivo, entre técnicos e especialistas, ao invés de entre políticos no legislativo. A hipótese H9 propõe que se apoiar nas especialidades do executivo através do PDD é atraente para os legisladores que são partidários de quem controla o executivo, mas deve desagradar aos demais. Com o objetivo de testar esta hipótese, no entanto, necessitaríamos não apenas de dados abrangentes sobre os exemplos de PDD e sobre a compatibilidade partidária entre executivos e legislativos, mas também de estimativas confiáveis de assimetrias entre executivos e legislativos com respeito à especialidade técnica em políticas públicas. Estamos muito longe de ter conhecimento suficiente para testar esta hipótese rigorosamente. No entanto, como pequenas histórias são na verdade formas singulares de dado,²¹ apresentamos a observação que se segue.

Stefoi-Sava (1995) nota uma estratégia aparentemente peculiar da parte do executivo romeno em revelar informação ao parlamento. Embora os comitês parlamentares tenham poderes constitucionais para requisitar informações sobre alternativas de políticas ao governo, o executivo "ignora esta questão, dando aos comitês informações insuficientes ou irrelevantes". Stefoi-

Sava atribui este comportamento ao fato de que as vagas nas comissões do parlamento romeno não se distribuem na mesma proporção de cadeiras de cada partido na assembléia. Como resultado, vários comitês são controlados por maiorias de oposição ao executivo. "Compreensivelmente, o governo prefere confrontar os legisladores nas sessões plenárias, onde ele tem apoio majoritário." (Stefoi-Sava, 1995, p. 81). Embora a racionalidade do estabelecimento dos comitês, cuja composição não reflete a composição do parlamento romeno, permaneça não explicada, a afirmação de Stefoi-Sava se encaixa perfeitamente com ambas as partes da hipótese H9. O confronto do executivo romeno com os comitês hostis, comparado com sua forma direta de tratar com seus partidários nas sessões plenárias, sugere que os legisladores que delegam autoridade devem considerar tanto a filiação partidária como o grau de dependência da assembléia do conhecimento técnico do executivo.

Sustentamos a hipótese de que um conjunto de variáveis independentes afeta a incidência de PCD e PDD. Algumas delas (por exemplo CÂMARAS) não mostraram sinal algum de influência nas variáveis dependentes. Para outras, como URGÊNCIA e MAIOREXEC, obtivemos fortes evidências positivas de nossos estudos de caso, mas também encontramos problemas substanciais com dados incompletos. Para clarificar a relação entre as variáveis para as quais dispomos de medidas razoáveis, é interessante considerar duas análises multivariadas de probabilidade (*probit*).

A Tabela 14 mostra uma forte relação inversa entre a existência de veto do executivo e a probabilidade de PCD. A evidência também apóia, embora de forma tênue, o fato de que o PCD é mais provável quando o controle legislativo sobre o processo de emenda à Constituição é mais forte. Não há evidências, entretanto, de uma relação entre o nível de disciplina partidária (ao menos da forma como a medimos) e a probabilidade de ocorrência de PCD.

Tabela 14:		
Análise de regressão multivariada sobre os efeitos das variáveis institucionais na existência de PCD entre os casos onde a assembléa foi ativa na elaboração da Constituição (Probit)		
Variável dependente: Igual a 1 se PCD existe e 0 caso não exista		
Variáveis independentes	Coefficiente	Desvio padrão
Constante	-0,36	0,38
VETO	-1,72	0,82
EMENDAS	1,01	0,98
DISCPART	0,14	0,94
N=16		

A [Tabela 15](#) confirma que a presença de um poder de veto também desencoraja fortemente a existência de PDD. A tabela apresenta uma relação surpreendente entre disciplina partidária e poder de decreto, por resultar em um efeito levemente positivo da disciplina partidária na probabilidade de PDD, embora esta relação caia bem abaixo dos níveis de

significância convencionalmente utilizados. Apesar disso, a análise *probit* não mostra nenhuma relação clara entre a independência dos tribunais e a incidência de PDD, apesar dos vários exemplos específicos dos estudos de caso que sustentam a importância desta variável.

Tabela 15: Análise de regressão multivariada sobre os efeitos das variáveis institucionais na existência de PDD (Probit)		
Variável dependente: Igual a 1 se PDD é comum e 0 se não há observações de PDD		
Variáveis independentes	Coefficiente	Desvio padrão
Constante	1,06	1,49
VETO	-1,74	0,88
DISCPART	1,12	1,00
INDTRIB	-0,20	0,83
N=17		

Dado o pequeno número de casos e a falta de refinamento de nossas variáveis, devemos ser cautelosos em inferir muito a partir dos coeficientes da regressão múltipla ou dos indicadores de significância estatística. Os resultados, entretanto, nos permitem considerar mais informações simultaneamente do que nossas tabelas de dupla entrada, confirmando em grande parte as intuições das análises

bivariadas apresentadas acima. Eles também demonstram que as hipóteses relativas a problemas de agência são de alguma forma mais potentes do que aquelas relativas a problemas de barganha como explicações para a delegação de poder executivo de decreto pelos legisladores.

A primeira tarefa deste artigo era submeter os dados agrupados por nós aos testes das hipóteses. O desenvolvimento deste tipo de análise comparativa ampla, entretanto, sempre envolve uma certa perda da sutileza presente nos estudos de caso, nos quais os contextos políticos específicos podem ser examinados. Além disto, os acontecimentos narrados nos estudos de caso trazem para nossa atenção algumas questões relacionadas ao uso e à expansão do poder de decreto que não estavam incluídas em nossas hipóteses. É para elas que voltamos nossa atenção a partir de agora.

A diferença entre poder de emergência e poder de decreto

Tentamos distinguir poder de decreto, que consideramos como o poder que têm os executivos de fazer novas leis, de poder de emergência e de poder de elaboração de regras e regulamentos poderes que são dados à maioria dos executivos de alguma forma, mas que geralmente não incluem a capacidade de agir fora da influência do legislativo. A distinção é importante, particularmente onde decreto, emergência e regulamentação podem ser identificados pela mesma palavra (por exemplo, nos países de língua espanhola). Na maioria dos casos a distinção é razoavelmente clara, porque o que consideramos como decreto tanto é sujeito a diferentes restrições como é usado para tipos variados de políticas. Mas este não é sempre o caso, como fica particularmente evidente no exemplo da Venezuela.

Muitas das ações referidas na Venezuela como decretos claramente não se encaixam em nossa definição de poder legislativo de decreto. Por exemplo, a autoridade dos presidentes de convocar comitês especiais para estudar questões de política específicas e elaborar legislação não é um poder legislativo, a não ser que as recomendações destes comitês sejam implementadas sem ação legislativa ou tenham necessariamente tratamento de procedimentos privilegiados no Congresso. Nenhuma das duas condições

ocorre. As restrições e suspensões das garantias constitucionais descritas por Crisp (1998) envolveram largamente a suspensão de liberdades políticas e civis com base no argumento do executivo de que promoviam riscos à segurança e distúrbios.³² Mesmo as ações tomadas sob a suspensão do art. 96 (liberdade econômica) objetivaram principalmente ajustamentos específicos nas taxas de câmbio e nas transações do poder público ações que em diversos sistemas políticos são do domínio da regulamentação executiva e não legislativa.

No entanto, começando especialmente em dezembro de 1993, durante a segunda administração do presidente Rafael Caldera, a suspensão dos artigos 96 e 99 (direitos à propriedade privada) foi usada de diversas formas para violar a diferença entre poderes de emergência e legislativos. Crisp (1998) descreve uma reforma de lei tributária e a criação de novas agências do governo sob a suspensão do art. 96, assim como o confisco e posterior venda de propriedade sob a suspensão do art. 99, notando que estas ações tiveram implicações maiores que qualquer suspensão temporária de direito, porque não se pode esperar que seus efeitos redistributivos revertissem a *status quo* preexistente com o fim da suspensão. Não surpreendentemente, o Congresso venezuelano rejeitou imediatamente as políticas de confisco de Caldera sob a suspensão dos direitos de propriedade privada. Se este tivesse sido o fim da história, a distinção entre poder de emergência e poder legislativo do executivo na Venezuela teria se preservado, assim como a linha estabelecida pela ação do Congresso. No entanto, o desprezo de Caldera pelo controle exercido sobre ele pelo Congresso, assim como a aquiescência deste último, estabeleceram um novo precedente sob o qual a linha entre poder de emergência e poder legislativo se borrou.

Desenho constitucional e adaptação

A confusão entre poder de emergência e poder de decreto na Venezuela também aponta para outra área crítica na qual nosso quadro conceitual original para o entendimento do

decreto está aberto para questionamentos. Afirmamos inicialmente que as assembleias constituintes incluem o PCD para fazer frente antecipadamente a problemas de barganha na legislatura e a perdas potenciais de poder de agência para o executivo. Estas premissas iniciais são apoiadas por considerável evidência empírica apresentada aqui, mas nada afirmam sobre por que os elaboradores das Constituições não conseguem prever como suas Cartas podem ser subsequente manipulação pelos executivos para estabelecer domínios de poder de legislar por decreto originalmente não intencionados pelas assembleias.

Por exemplo, a Constituição venezuelana não estabelece o PCD em lugar nenhum, mas as ações do executivo tomadas sob a suspensão de alguns direitos que eram garantidos constitucionalmente foram recentemente tomadas de forma similar ao PCD. Além disto, as prerrogativas de produção de políticas do executivo sob a suspensão dos direitos cresceu vagarosamente por 35 anos desde que a atual Constituição foi promulgada, sob formas que não poderiam ter sido antecipadas pelos constituintes originais.

O caso brasileiro oferece outro exemplo. O PCD foi adotado explicitamente pela assembleia constituinte, mas a questão da reedição de decretos com prazos expirados não foi prevista e rapidamente se tornou objeto de controvérsia. Todavia, como o caso do ex-presidente Collor mostrou, há boas razões para os legisladores tolerarem a reedição de decretos em áreas de política pública sobre as quais o Congresso prefere não agir. A ação do Congresso, apoiada pelo judiciário, estabeleceu que o executivo não poderia reeditar decretos que foram rejeitados pela maioria da assembleia, mas a falta de ação legislativa levou o executivo a sustentar suas iniciativas de política. A mesma condição se aplica na Itália.

As Constituições não são documentos estáticos. Suas provisões iniciais estabelecem o terreno sobre o qual as lutas procedimentais subsequentes serão travadas, e desta forma influenciam muito os resultados dos conflitos futuros. As assembleias constituintes, no entanto, não podem antecipar perfeitamente como as Cartas que elas

produzem afetarão as capacidades relativas do executivo e do legislativo de iniciar políticas. Talvez mais importante, as motivações dos atores do executivo e do legislativo com respeito aos poderes procedimentais são relevantes para a evolução das Constituições muito depois da sua adoção inicial. Começamos com a premissa de que os executivos querem tanto poder de decreto quanto eles puderem obter, e que as assembleias constituintes adotam os interesses institucionais dos legisladores, dando poder de decreto de acordo com as suas expectativas sobre a capacidade legislativa e as preferências do executivo. Pode-se esperar que os executivos persistam em seus esforços de aumentar o seu poder, mas casos como os da Venezuela (Crisp, 1998), Brasil (Power, 1998), Argentina (Ferreira Rubio e Goretti, 1998) e Peru (Schmidt, 1998) também demonstram que as legislaturas subsequentes podem consentir em expansões do executivo. Isto pode ocorrer pelo apoio partidário para executivos individuais, por problemas de ação coletiva no interior dos legislativos ou graças aos incentivos eleitorais individuais dos próprios legisladores. As duas primeiras condições já foram discutidas em detalhe. A terceira merece ainda alguma atenção.

Os incentivos eleitorais dos legisladores podem não ser tais de forma a levá-los a defender as prerrogativas do legislativo no domínio da produção de políticas. Em diversos sistemas especialmente em regimes presidencialistas os legisladores podem ser eleitos de uma forma que não lhes dá incentivos para desenvolver e defender o legislativo como fórum de representação das preferências de política de suas bases eleitorais. As regras eleitorais ou a existência de máquinas partidárias que controlem as futuras carreiras dos legisladores podem levá-los a serem relativamente desinteressados pelas preferências de política de seus eleitores ou da própria instituição legislativa. Quaisquer que sejam as motivações dos legisladores para tolerar o poder de decreto do executivo ao invés de defender as prerrogativas institucionais da assembleia, os precedentes estabelecidos podem ter impacto substancial na evolução constitucional,

e especificamente na capacidade do executivo de fazer políticas por decreto.

É claro que a aceitação pelos legislativos de decretos executivos agressivos não é de forma alguma uniforme mesmo dentro de um mesmo país. A resistência legislativa ao expansionismo do executivo detonou crises que geraram novas Constituições inteiras, como na Argentina, no Peru e na Rússia nos últimos cinco anos. Talvez mais importante, há numerosos exemplos de legislativos restando iniciativas de executivos sem crises, mediante procedimentos institucionais ordinários (Carey e Shugart, 1998). Os casos sugerem que os esforços dos executivos para estabelecer e expandir o poder de decreto podem ser bem-sucedidos e estabelecer precedentes que alterem fundamentalmente nossa compreensão das Constituições. Mostram também, entretanto, que assembleias com recursos institucionais para evitar perdas de poder de agência através do uso de decretos pelos executivos podem usar estes instrumentos de forma efetiva.

Conclusão

Uma conclusão central que tiramos desta detalhada análise do poder de decreto é que a interpretação convencional dos decretos executivos que denominamos de interpretação da usurpação é exagerada. Certamente, há casos famosos em que executivos agiram além dos limites constitucionais alegando poder de decreto ou de emergência, marginalizaram legislaturas no processo ou mesmo tomaram ações diretas contra os legislativos. Também é verdade que onde os executivos exercem influência sobre o processo de elaboração e emenda da Constituição eles tendem a assegurar maiores poderes constitucionais de decreto do que quando as assembleias dominam a elaboração da Carta, e conseqüentemente institucionalizam maior influência dos legislativos sobre as políticas. No entanto, decretos executivos não são sempre, ou mesmo usualmente, a mesma coisa que "chamar os tanques". O que observamos como decreto é com freqüência tanto o poder delegado pelas legislaturas através de lei, como o poder de

decreto assegurado nas Constituições. Mais do que isto, quando examinamos as características institucionais de sistemas onde o decreto é observado, encontramos padrões consistentes com a proposição de que os decretos não significam necessariamente que os interesses legislativos tanto interesses em políticas públicas como interesses institucionais estejam sendo marginalizados.

Há boas razões para esperar que, em um formato institucional correto, decretos executivos podem ser atrativos para legisladores como formas de tornar mais ágil a ação sobre políticas, mesmo sem ceder o controle sobre as políticas para o executivo. Acima de tudo, a evidência empírica apresentada aqui corrobora a proposição de que quando as assembleias provêem poder de decreto, elas geralmente o fazem de modo a mitigar a capacidade dos executivos de usar aquela autoridade para ferir seus interesses. Ao sustentar a urgência da reavaliação da interpretação da usurpação, não pretendemos que este trabalho se constitua em uma apologia dos decretos do executivo. Em trabalho anterior (Shugart e Carey, 1992), afirmamos que as Constituições que dão aos executivos grandes poderes constitucionais sobre legislação resultam em altos níveis de conflito legislativo-executivo e tendem a ser menos estáveis do que as Constituições de regimes com legislativos relativamente mais proeminentes. Embora nosso argumento anterior sobre os riscos de poder executivo excessivamente forte fosse dirigido principalmente a sistemas presidencialistas, acreditamos que ele também pode ser generalizado para sistemas parlamentaristas e híbridos. Na verdade, onde os executivos parecem "fortes" ou "dominantes" em sistemas parlamentaristas, quase sempre temos um apoio partidário consistente e disciplinado no legislativo. Onde o apoio da assembleia aos gabinetes for menos consistente, como na Itália, não apenas os gabinetes serão menos estáveis, mas também os poderes de decreto tornar-se-ão uma forma de solucionar os impasses executivo-legislativo.

Se assembleias fortes e, no interior delas, partidos fortes são cruciais para a democracia parlamentarista, sugerimos que a importância desta variável tem sido desconsiderada no caso das democracias presidencialistas. Mesmo um

argumento que considera o poder de decreto como universalmente "mau" deve levar em conta as condições que levam ao recurso aos poderes presidenciais de decreto. Neste artigo tentamos chamar a atenção para estas condições. Uma agenda importante para pesquisa futura sobre democracias novas é tentar compreender as condições sob as quais os líderes legislativos e partidários evitam a institucionalização do corpo legislativo em favor da utilização da iniciativa executiva. Se as vantagens de informação do executivo são uma causa importante do recurso ao poder de decreto, os legislativos e os partidos podem desenvolver fontes alternativas de informação mediante o estabelecimento de equipes técnicas mais profissionais e estruturas de comitês mais fortes. Se os problemas de barganha são uma fonte que leva os legislativos a se apoiar no poder de decreto, por que alguns legisladores do "baixo clero" são mais capazes de ou mais inclinados a adotar mecanismos intrapartidários e intralegislativos para mitigar tais problemas? Estes, na sua maior parte, são caminhos inexplorados nos estudos de democratização. Concluindo, gostaríamos de enfatizar a importância dos contextos institucionais nos quais o poder de decreto do executivo é exercido. É importante verificar, primeiro, se a ação executiva necessariamente implica poder executivo; segundo, se o poder está sendo tomado pelo executivo ou delegado pelo legislativo e; terceiro, em que termos isto ocorre.

NOTAS

¹ "Perda de agência" diz respeito a um problema inerente às relações do tipo "principal-agente". "Principais" delegam tarefas para "agentes" e estes, durante o processo, inevitavelmente têm a oportunidade de empreender ações que violam as preferências dos principais. A questão para os analistas das relações de agência é em que medida estas perdas podem ser mitigadas. Sob certas circunstâncias, o executivo pode ser um agente razoavelmente fiel às preferências legislativas. Em outros casos, o executivo pode

passar o rolo compressor sobre as preferências do legislativo.

² A Constituição boliviana determina a escolha do presidente em uma sessão conjunta do Congresso caso nenhum candidato conquiste a maioria no voto popular. Desde o retorno dos governos civis no país em 1982, nenhum candidato obteve a maioria. Assim, a seleção do chefe do executivo pelo Congresso dá ao sistema boliviano um elemento de parlamentarismo. No entanto, este sistema apresenta como principais diferenças em relação a este tipo de regime o fato de que, uma vez eleito, o presidente boliviano tem autoridade exclusiva para indicar e remover ministros e de que a manutenção do presidente no cargo não é sujeita a votos de confiança do parlamento.

³ É irônico que os mais extremos exemplos de interpretação de usurpação se refiram a democracia "delegada", já que a distinção enfatizada por nós aqui é exatamente entre usurpação e delegação. Nossa questão está em que a delegação de autoridade pode ser desenhada de forma a mitigar a perda do poder de agência das maiorias legislativas para os executivos. Mas aqueles que escrevem sobre a democracia delegada usam o termo delegação de uma forma não usual, sustentando perda maciça do poder de agência por definição: "Representação [...] acarreta a idéia de responsabilidade política (*accountability*), que o 'delegado' é tornado responsável pelas formas pelas quais ele (ou ela) age [...] A democracia delegada por si só não nega a noção de responsabilidade política, mas não possui o nível de institucionalização que a facilita." (Kubicek, 1994, p. 424).

⁴ Em outro trabalho (Shugart e Carey, 1992) discutimos detalhadamente a natureza do poder executivo sobre legislação.

⁵ Seja mediante eleições ou indiretamente, por um corpo democraticamente eleito, como um parlamento ou um colégio eleitoral.

⁶ Considere-se, por exemplo, o caso do estabelecimento de novas moedas por decreto, como foi feito tanto no Brasil (duas vezes) como na Argentina.

⁷ Para os propósitos deste artigo, distinguimos poder de decreto de poder de agenda, principalmente para manter o escopo do estudo empírico apresentado nas últimas seções. Embora não tenhamos por objetivo aqui uma análise empírica abrangente dos poderes de agenda, é importante notar que (a) tanto o poder de decreto quanto o poder de agenda são instrumentos ativos disponíveis para alguns executivos e são distintos dos poderes reativos do executivo contra o legislativo (como os vetos presidenciais), já que dão aos executivos a vantagem, relativamente aos legislativos, de realizar o primeiro movimento na produção das políticas; e (b) que é de se esperar que as condições sob as quais os legislativos possam preferir tolerar os poderes de agenda do executivo devem ser similares àquelas que apresentamos aqui para explicar a sua preferência pelo poder executivo de decreto.

⁸ Embora Huber (1998) afirme que o escopo da intervenção do executivo no campo da regulação na França talvez seja menos amplo do que sugere a Constituição.

² O Ministério Público é um órgão muito pouco estudado na América Latina e talvez também no resto do mundo. Por exemplo, a Constituição chilena prevê, desde 1945, um procurador geral com mandato vitalício com poderes de estabelecer a validade legal e constitucional dos decretos presidenciais. A Colômbia antes de 1991 tinha um procurador geral com autoridade tão ampla quanto o chileno, o qual era eleito pelo Congresso sem nenhuma relação formal com o presidente. Em 1991, a nova Constituição colombiana definiu uma outra forma de escolha do procurador geral, mais insulada relativamente da influência do Congresso, embora ainda protegida do executivo. Estes órgãos são uma fonte privilegiada de vigilância sobre os atos do executivo.

¹⁰ Por exemplo, a Costa Rica requer o voto de dois terços do legislativo para aprovar o poder de emergência. O Chile requer a aprovação da medida no Conselho de Segurança Nacional, que inclui representantes do Congresso. No Peru, o Congresso deve aprovar qualquer extensão do estado de sítio que passe de 45 dias. Todos os demais países latino-americanos, com exceção da Colômbia, requerem

aprovação majoritária dos legislativos. A França parece ser um caso excepcional, já que o artigo 16 dá amplos poderes de emergência ao presidente, poderes que não são sujeitos à aprovação legislativa. Apesar disto, Huber (1996a) afirma convincentemente que o procedimento de *impeachment* na França tem o objetivo de ser (e efetivamente o é) um controle parlamentar contra o abuso presidencial do poder de emergência. Poderes de emergência na Rússia e em vários dos Estados pós-socialistas parecem ser bem mais amplos e menos constrangidos do que estes casos.

¹¹ Tanto na Rússia (art. 134) como no Chile (art. 117) se permite aos presidentes enviar emendas ao legislativo. No Chile, a desaprovação de emendas propostas pelo presidente requer o apoio de dois terços dos membros de cada uma das duas casas diferentemente do que ocorre com as demais emendas, que requerem o voto de três quintos dos parlamentares para serem derrubadas —, o que dá ao presidente chileno um poder efetivo de veto (embora não absoluto) nas mudanças constitucionais. No Equador, o presidente pode submeter a um plebiscito qualquer emenda que o Congresso proponha e ele se oponha, ou que ele proponha e o Congresso rejeite.

¹² A pressão internacional foi, provavelmente, a maior motivação de Fujimori para permitir que o poder de elaborar a nova Constituição fosse de uma assembléia eleita.

¹³ Os exemplos incluem os Estados Unidos em 1787, a Itália em 1948, a Costa Rica em 1949, a Venezuela em 1961 e o Brasil em 1988.

¹⁴ Candidatura = 0 em Carey e Shugart (1995).

¹⁵ Embora Krehbiel (1992) deixe explicitamente os partidos de fora do seu modelo, é fácil imaginar que pressupostos similares sobre informação e bem público podem ser aplicados a modelos de partidos majoritários ou coalizões entre organizações, com o "público" sendo definido como os membros de um dado partido ou coalizão ao invés de legisladores.

¹⁶ Esta defesa tem sido freqüente com respeito a decretos presidenciais, tanto por acadêmicos como por políticos.

¹⁷ Isto inclui casos em que o executivo pode lançar mão de vetos "suspensivos", que forcem o legislativo a reconsiderar a legislação mas que podem ser derrubados por maioria simples.

¹⁸ Por exemplo, em 1961, na renúncia do presidente Jânio Quadros, o vice-presidente João Goulart assumiu a presidência do Brasil. As preferências de política de Goulart estavam consideravelmente à esquerda das de Jânio Quadros, assim como da maioria dos legisladores brasileiros. A realização de emendas constitucionais no Brasil na época exigia apenas maioria simples em cada câmara. O Congresso rapidamente emendou a Constituição, tornando necessário o voto de confiança do parlamento aos ministros do gabinete, enfraqueceu o poder de veto do presidente e estabeleceu que os futuros presidentes seriam escolhidos pelo Congresso e não por eleições. A presidência brasileira, naquela época, não tinha poder constitucional de decreto, mas se tivesse, é razoável imaginar que este poder também teria sido retirado.

¹⁹ São exemplos alguns dos casos latino-americanos. Alguns usam um procedimento como o dos Estados Unidos, onde o presidente propõe juízes que são sujeitos à aprovação por uma ou ambas as câmaras legislativas, tanto pelo voto majoritário (exemplo: Brasil) como pelo voto de dois terços (exemplo: Argentina). Em outros (exemplos: Costa Rica e El Salvador), o legislativo elege os membros da mais alta Corte do país, sem delegar papel algum para o presidente. Na Colômbia, as vagas abertas são preenchidas pelo voto dos juízes restantes. Os mandatos também variam: são vitalícios na Argentina, Brasil e Colômbia (antes de 1991); o dobro do tempo do mandato do presidente e da legislatura na Colômbia pós-1991, Costa Rica e Venezuela; e concorrentes com os mandatos dos cargos eletivos na República Dominicana.

²⁰ Nos casos da Colômbia em 1991, do Peru em 1993, da Rússia em 1991 e da Ucrânia, consideramos o PDD como rotina, apesar de que menos de três executivos ocuparam

seus cargos desde a adoção das novas Constituições (ou no decorrer de suas existências). Nos quatro casos, o PDD foi exercido em escala maciça por cada governo que ocupou a presidência. Nos casos da Colômbia em 1991 e do Peru em 1993, além disto, o uso regular de PDD é consistente com as Constituições que precederam imediatamente as atuais.

²¹ Ver Carey e Shugart (1995) sobre a variável BALLOT.

²² Ou, no caso em que os membros da câmara alta são delegados dos governos estaduais (como na Argentina até 1994, na Rússia e nos Estados Unidos antes de 1913), indicados.

²³ Crisp (1998) afirma que Velázquez foi na verdade um presidente de maioria parlamentar, devendo sua presidência ao apoio de ambos os partidos AD e COPEI. Neste aspecto, PDD para Velázquez é simplesmente uma continuação do padrão de PDD para presidentes de maioria, e não PDD para os demais.

²⁴ Isto é, uma Constituição elaborada por representantes eleitos pode dar poderes de decreto ao executivo para algumas políticas e poderes de veto para outras áreas de política. Esta combinação seria compatível com a hipótese, mas não exploramos este tipo de complexidade neste artigo.

²⁵ Em alguns casos, a ausência de PDD pode ser explicada por provisões constitucionais proibindo explicitamente a prática. Nas Constituições brasileiras analisadas aqui, por exemplo, as assembléias foram (e ainda são) proibidas de delegar poder legislativo ao executivo. Por outro lado, a Constituição brasileira de 1946 era facilmente emendada por maiorias legislativas, de forma que se a legislatura tivesse concedido PDD, os obstáculos para seguir esta estratégia não seriam insuperáveis.

²⁶ Sobre o uso amplo e disseminado de PDD no Chile ver Faúndez (1997). Sobre a Argentina nos baseamos em comunicação pessoal com Delia Ferreira Rubio.

²⁷ Incluímos os casos em que esta maioria deve ser repetida na sessão legislativa subsequente, mas sem a necessidade de eleições entre elas.

²⁸ O Brasil é também o único caso de nossa amostra em que houve uma tentativa clara da assembléia de mudar a estrutura constitucional de poderes quando da posse de um presidente com preferências de política muito diferentes das da maioria da assembléia. Após a renúncia do presidente Jânio Quadros em 1961, o Congresso reduziu significativamente a autoridade do presidente sobre seus gabinetes e enfraqueceu o poder de veto.

²⁹ A única proteção institucional que os estados têm é o requerimento da troca simultânea de 60% do Senado, onde cada estado é igualmente representado.

³⁰ No caso chileno, é especialmente interessante como o "tribunal" que decidia sobre a legalidade dos decretos era composto por uma só pessoa: o procurador geral da República. Deste modo, é de se esperar variações muito grandes na tendência do procurador geral em apoiar o presidente, dependendo de se o presidente no cargo o nomeou. Infelizmente, não dispomos de dados para testar esta idéia.

³¹ Por esta idéia Carey dá os créditos a Sam Kernell e seu seminário avançado em metodologia de pesquisa, embora provavelmente Kernell seja modesto demais para reivindicá-los.

³² De forma alguma pretendemos desconsiderar a importância da suspensão de liberdades civis e políticas. Entretanto, a consideração do uso de poderes de emergência para restringir tais direitos está fora do escopo deste trabalho. Nossa proposta é avaliar a capacidade dos executivos de produzir políticas fazendo leis através de decretos.

BIBLIOGRAFIA

AMES, Barry. (1995), "Electoral strategy under open-list proportional representation". *American Journal of Political Science*, 39, 2: 406-433.

ARCHER, Ronald e SHUGART, Matthew. (1997), "Presidential power and its limits in Colombia", in Scott Mainwaring e Matthew S. Shugart (orgs.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press.

BALDEZ, Lisa e CAREY, John. (1997), "Pinochet's Constitution and executive agenda control: budgetmaking in Chile", in Mathew McCubbins e Stephan Haggard (eds.), *The structure of fiscal and regulatory policy*, Washington, DC, The World Bank.

BARON, David P. e FERREJOHN, John A. (1989), "Bargaining in legislatures". *American Political Science Review*, 89:1181-1206.

BRESSER PEREIRA, L., MARAVAL, J. e PRZEWORSKI, A. (1993), *Economic reforms in new democracies: a social-democratic approach*. Nova York, Cambridge University Press.

CAREY, John M. (1996), *Term limits and legislative representation*. Nova York, Cambridge University Press.

_____. (1997), "Strong parties for a limited office: presidentialism and political parties in Costa Rica", in Scott Mainwaring e Matthew S. Shugart (orgs.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press.

CAREY, John M. e SHUGART, Matthew S. (1995), "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, 14, 4: 417-439.

_____. (orgs.). (1998), *Executive decree authority*. Nova York, Cambridge University Press.

CONAGHAN, Catherine M., MALLOY, James M. e ABUGATTAS, Luis A. (1990), "Business and the boys: the

politics of neoliberalism in the Central Andes". *Latin American Research Review*, 25, 1: 3-29.

CONAGHAN, Catherine M. e MALLOY, James M. (1994), *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

COPPEDGE, Michael. (1988), *Strong parties and lame ducks: a study of the quality and stability of Venezuelan democracy*. Tese de doutorado, Yale University.

_____. (1994), "Venezuela: democratic despite presidentialism", in Juan J. Linz e Arturo Valenzuela (orgs.), *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

COX, Gary e SHUGART, Matthew S. (1995), "In the absence of vote pooling: nomination and vote allocation errors in Colombia". *Electoral Studies*, 14, 4: 441-460.

CRISP, Brian F. (1997), "Presidential behavior in a system with strong parties: Venezuela, 1958-1995", in Scott Mainwaring e Matthew S. Shugart (orgs.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Nova York, Cambridge University Press.

_____. (1998), Executive decree authority in Venezuela", in John M. Carey e Matthew S. Shugart (orgs.), *Executive decree authority*, Nova York, Cambridge University Press.

DIERMEIER, Daniel e FEDDERSEN, Timothy. (1995), Coherence in legislatures: procedural and policy coalitions. Manuscrito.

FAÚNDEZ, Julio. (1997), "In defense of presidentialism: the case of Chile, 1932-1970", in Scott Mainwaring e Matthew S. Shugart (orgs.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press.

FENNO, Richard. (1978), *Homestyle: house members in their districts*. Boston, Little Brown.

FEREJOHN, John e SHIPAN, Charles. (1990), "Congressional influence on bureaucracy". *Journal of Law, Economics and Organization*, 6: 1-20.

FERREIRA RUBIO, D. e GORETTI, M. (1998), "The *decretaço* in Argentina", in John M. Carey e Matthew S. Shugart (orgs.), *Executive decree authority*, Nova York, Cambridge University Press.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1995), "Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Ano 10, 29: 175-200.

FIORINA, Morris. (1977), *Congress: keystone of the Washington establishment*. New Haven, Yale University Press.

FRYE, Timothy. (1996), The politics of institutional choice: post-soviet presidencies. Trabalho apresentado à conferência da Midwest Political Science Association.

GAMARRA, Eduardo. (1997), "Hybrid-presidentialism and democratization: the case of Bolivia", in Scott Mainwaring e Matthew S. Shugart (orgs.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press.

GEDDES, Barbara. (1995), "A comparative perspective on the leninist legacy in Eastern Europe". *Comparative Political Studies*.

GEDDES, Barbara e RIBEIRO NETO, Arturo. (1992), "Institutional sources of corruption in Brazil". *Third World Quarterly*, 13, 4: 641-661.

HUBER, John D. (1992), "Restrictive legislative procedures in France and the United States". *American Political Science Review*, 86: 675-687.

_____. (1996a), *Rationalizing parliament: legislative institutions and party politics in France*. Cambridge University Press.

- _____. (1996b), "The vote of confidence in parliamentary democracies". *American Political Science Review*, 90: 269-282.
- _____. (1998), "Executive decree authority in France", in John M. Carey e Matthew S. Shugart (orgs.), *Executive decree authority*, Nova York, Cambridge University Press.
- JONES, Mark P. (1997), "Evaluating Argentina's presidential democracy: 1983-1995", in Scott Mainwaring e Matthew S. Shugart (orgs.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press.
- KARL, Terry. (1982), *The political economy of petrodollars: oil and democracy*. Tese de doutorado, Stanford University.
- KATZ, Richard. (1995), "The 1993 electoral reform", in Carol Mershon e Gianfranco Pasquino (orgs.), *Italian politics: ending the First Republic*, Boulder, Westview Press.
- KELLEY, R. Lynn. (1986), "Venezuelan constitutional forms and realities", in John D. Martz e David J. Myers (orgs.), *Venezuela: the democratic experience*, Nova York, Praeger.
- KIEWIET, D. Roderick e McCUBBINS, Mathew. (1988), "Presidential influence on congressional appropriation decisions". *American Journal of Political Science*, 32: 713-736.
- _____. (1991), *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago, University of Chicago Press.
- KREHBEIL, Keith. (1992), *Information and legislative organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- KREPPEL, Amie e DELLA SALA, Vincent. (1998), "Dancing without a lead: executive decree authority in Italy", in John M. Carey e Matthew S. Shugart (orgs.), *Executive decree authority*, Nova York, Cambridge University Press.
- KUBICEK, Paul. (1994), "Delegative democracy in Russia and Ukraine". *Communist and Post-Communist Studies*, 27, 4: 423-411.
- LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein. (1979), "The effective number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, 121: 3-27.
- LIJPHART, Arend. (1984), *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven, Yale University Press.
- LINZ, Juan J. (1994), "Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?", in Juan Linz e Arturo Valenzuela (orgs.), *The failure of presidential democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University.
- LOCKE, John. (1986), *The second treatise on civil government*. Buffalo, Prometheus Books.
- MAINWARING, Scott. (1991), "Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective". *Comparative Politics*, 24, 1: 21-43.
- _____. (1993), "Brazilian party underdevelopment in comparative perspective". *Political Science Quarterly*, 107, 4: 677-707.
- _____. (1994), "Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation". *Comparative Political Studies*, 26, 4: 198-228.
- MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy R. (1995), "Party systems in Latin America", in Scott Mainwaring e Timothy R. Scully (orgs.), *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- MANCUR, Olson. (1965), *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Harvard University Press.
- O'DONNELL, Guillermo. (1994), "Delegative democracy?". *Journal of Democracy*, 51: 55-69.

PARRISH, Scott. (1998), "Executive decree authority in the First and Second Russian Republics", in John M. Carey e Matthew S. Shugart (orgs.), *Executive decree authority*, Nova York, Cambridge University Press.

POWER, Timothy J. (1998), "The pen is mightier than the Congress: decree authority in Brazil", in John M. Carey e Matthew S. Shugart (orgs.), *Executive decree authority*, Nova York, Cambridge University Press.

PRZEWORSKI, Adam. (1991), *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Nova York, Cambridge University Press.

RAE, D.W. (1971), *The political consequences of electoral laws*. New Haven, Yale University Press.

REMINGTON, Thomas F., SMITH, Steven S., KIEWIET, D. Roderick e HASPEL, Moshe. (1994), "Transitional institutions and parliamentary alignments in Russia: 1990-93", in Thomas F. Remington (org.), *Parliaments in transition: the new legislative politics in the former USSR and Eastern Europe*, Boulder, Westview Press.

ROBERTS, Kenneth M. (1995), "Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: the Peruvian case". *World Politics*, 48(1): 82-116.

ROEDER, Phillip. (1994), "Varieties of post-soviet authoritarian regimes". *Post-Soviet Affairs*, 10, jan.-mar.

SALA, Brian. (1998), "The elusive imperial presidency", in John M. Carey e Matthew S. Shugart (orgs.), *Executive decree authority*, Nova York, Cambridge University Press.

SCHMIDT, Gregory D. (1996), "Fujimori's 1990 upset victory in Peru: electoral rules, contingencies, and adaptive strategies". *Comparative Politics*, 28(3): 321-354.

_____. (1998), "Decree authority in Peru's volatile presidentialism", in John M. Carey e Matthew S. Shugart (orgs.), *Executive decree authority*, Nova York, Cambridge University Press.

SHUGART, Matthew S. (1997), "The inverse relationship between party strength and executive strength: a theory of politicians' constitutional choices". *British Journal of Political Science*.

SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. (1992), *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Nova York, Cambridge University Press.

SHUGART, Matthew S. e HAGGARD, Stephan. (1997), "Institutions and public policy in presidential systems", in Mathew D. McCubbins e Stephan Haggard (orgs.), *The structure of fiscal and regulatory policy*, Washington, Banco Mundial.

SOBYANIN, Alexander. (1994), "Political cleavages among the Russian deputies", in Thomas F. Remington (org.), *Parliaments in transition: the new legislative politics in the former USSR and Eastern Europe*, Boulder, Westview Press.

STEFROI-SAVA, Elena. (1995), "Romania: organizing legislative impotence". *East European Constitutional Review*, 4(2), Spring.

STONE, Alec. (1992), *The birth of judicial politics in France: the constitutional council in comparative perspective*. Nova York, Oxford University Press.

WELDON, Jeffrey. (1997), "Political sources of presidentialism in Mexico", in Scott Mainwaring e Matthew S. Shugart, *Presidentialism and democracy in Latin America*, Nova York, Cambridge University Press.

WEYLAND, Kurt. (1993), "The rise and fall of president Collor and its impact on Brazilian democracy". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35, 1: 1-37.

* Conferência proferida por John Carey no XXI Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, outubro de 1997. O trabalho é originário de John Carey e Matthew Shugart, *Executive Decree Authority*, Nova York, Cambridge University Press, 1998.

** N. do T. No original inglês, *Constitucional Decree Authority*
(*CDA*).

Tradução de Eduardo Cesar Marques.