

# O SENADO E AS APROVAÇÕES DE AUTORIDADES

## Um estudo comparativo entre Argentina e Brasil\*

**Leany Barreiro Lemos**  
**Mariana Llanos**

### **Introdução**

A aprovação de autoridades indicadas pelo Executivo é uma importante função dos Senados latino-americanos. De fato, os sistemas presidenciais latino-americanos, que, como é sabido, inspiraram-se na constituição norte-americana, tam-

\* Trabalho escrito originalmente em inglês e traduzido ao português por Otacílio F. Nunes Jr. Agradecemos a Jorge Gordín e a Jairo Nicolau pela cuidadosa leitura, bem como aos participantes dos Grupos de Trabalho da Anpocs “Qualidade da Democracia” (2004) e “Estudos Legislativos” (2005), pelos comentários às versões anteriores do texto. Especial agradecimento a Maria Hermínia Tavares de Almeida e Fatima Anastasia, respectivas debatedoras dos Grupos de Trabalho.

*Artigo recebido em outubro/2005*  
*Aprovado em novembro/2006*

bém espelharam esse aspecto de seu modelo. Com algumas diferenças no que diz respeito à abrangência e ao tipo de cargos envolvidos, os nove atuais sistemas bicamerais da América Latina invariavelmente conferem às câmaras altas a função de aprovar as autoridades indicadas pelo poder Executivo (Llanos e Nolte, 2003). Todavia, não foi realizado nenhum estudo empírico para examinar o desempenho dos Senados latino-americanos nesse importante aspecto do controle legislativo<sup>1</sup>, em particular durante a corrente onda de democratização. Este artigo pretende trazer contribuições para essa inexplorada área de pesquisa, analisando o modo como duas dessas câmaras, os Senados da Argentina e do Brasil, fizeram uso de suas prerrogativas de aprovação de autoridades no período de 1989 a 2003.

A falta de estudos empíricos permitiu a aceitação tácita da hipótese de deferência senatorial e da prevalência do poder Executivo, na América Latina, também nessa arena. Em uma

pequena referência às Américas Central e do Sul como regiões que usaram a constituição norte-americana como modelo, Harris escreveu que “o domínio do Executivo sobre o Legislativo normalmente transformou a exigência (de aprovação de autoridades pelo Senado) em uma formalidade” (1968, p. 7). Desde então, essa visão tem sido confirmada pelas obras que tratam do controle legislativo no sentido mais geral, ou por trabalhos normativos, que apenas afirmam, sem nenhuma evidência empírica, que o Senado não cumpre satisfatoriamente sua função (Bastos e Martins, 2002).

No que diz respeito ao controle legislativo em geral, muitas obras sublinham a incapacidade do (e a falta de incentivo ao) Congresso para controlar o Executivo. Trabalhos recentes de O'Donnell enfatizaram a fraqueza dos mecanismos de *accountability* horizontal (1998, 2003). Como O'Donnell explica (2003, p. 35), a *accountability* horizontal ocorre quando um órgão estatal age para evitar, anular, corrigir ou punir as ações (ou inações) de outro órgão estatal que, por seu caráter corrupto ou abusivo, são consideradas ilegais. O autor acentua que os mecanismos que provêm essa *accountability* estão longe de serem fortes nas democracias latino-americanas. Vários outros estudos recentes assinalaram as dificuldades de o Congresso exercer controle sobre o poder e a burocracia do Executivo (Figueiredo, 2001; Eaton, 2001; Mustapic, 2001; Loureiro, 2001; Siavelis, 2000). Ademais, estudiosos que apontam para a predominância da cooperação entre o Legislativo e o Executivo não afirmam que o Congresso cumpre um papel ativo (Figueiredo e Limongi, 1999). Seu argumento baseia-se na premissa de que há mais previsibilidade – isto é, mais controle das lideranças sobre os congressistas individualmente – do que se afirmava antes nos estudos sobre o Legislativo, e que isso contrabalançaria a natureza fragmentária do sistema partidário no Congresso brasileiro.

Não obstante, na década passada, estudiosos na Argentina e no Brasil questionaram o papel do Congresso *vis-à-vis* o poder do Executivo, particularmente na produção de leis. Nesse quadro, alguns autores mostraram que a hipótese de domínio absoluto do Executivo é também discutível (Castro Santos, 1997; Eaton, 2001;

Etchemendy e Palermo, 1998; Jones, 2001; Llanos, 2002; Mustapic, 2000; Morgenstern e Nacif, 2001). Outros começaram a observar que o Congresso também desempenhava um papel de controle muito mais ativo do que se pensava inicialmente (Morgenstern e Manzetti, 2003; Palanza, 2005), e a analisar as razões responsáveis por um limitado (mas existente) controle legislativo na Argentina e no Brasil (Llanos e Mustapic, 2005). Em vista disso, não devemos descartar a possibilidade de que esses Senados, com seus fortes poderes de veto, tenham desempenhado também um papel relevante no que diz respeito às aprovações de autoridades.

Assim, o objetivo deste artigo é explorar o papel dos Senados da Argentina e do Brasil na aprovação de autoridades indicadas pelos presidentes: eles são de fato deferentes para com as propostas do Executivo ou existiriam mecanismos desse último – como a prática de consulta ou antecipação de preferências – que tornariam o papel dos Senados mais ativo? Recorremos à abundante literatura dos Estados Unidos sobre nomeações presidenciais tanto para questões metodológicas quanto para possíveis explicações. Todavia, depois assumimos um caminho próprio, já que até agora não foi realizado nenhum estudo comparativo das aprovações de autoridades nesses dois países. Em nossa visão, vale a pena explorar uma comparação entre Argentina e Brasil em termos do tratamento dado pelo Senado às indicações presidenciais. Em primeiro lugar, ela agrega evidências empíricas substanciais ao tema e, em termos mais gerais, ao funcionamento das câmaras altas latino-americanas, que foram muito negligenciadas em estudos sobre o Legislativo. Em segundo lugar, a despeito da natureza exploratória deste estudo, as semelhanças e as diferenças encontradas no desempenho dos dois Senados ajudam na apresentação de algumas hipóteses explicativas. Dado que nossos dois casos coincidem na organização do trabalho legislativo com base em alinhamentos partidários, mas diferem nas regras internas que estruturam os respectivos processos legislativos, é possível avaliar o valor explicativo de dois grupos de variáveis (muito destacados na literatura dos Estados Unidos): fatores políticos, principalmente um governo dividido, e aspectos institucionais, sobretudo as regras internas do Senado.

Dividimos o artigo em cinco seções. Aquela que segue esta introdução apresenta uma revisão da literatura relacionada e explica o quadro de análise. A terceira seção mostra como as aprovações de autoridades pelo Senado são reguladas nas constituições e nas leis dos dois países, e apresenta as evidências quantitativas quanto ao resultado final (proporção de indicações confirmadas, retiradas e rejeitadas) e ao processo (duração do processo desde o dia da indicação presidencial até o dia da aprovação pelo Senado). A quarta seção concentra-se em nossas interpretações das semelhanças e das diferenças entre os Senados argentino e brasileiro na aprovação das autoridades. A quinta apresenta as conclusões.

### Quadro de análise

Para os idealizadores da constituição norte-americana, a exigência de aprovação, pelo Senado, de autoridades indicadas pelo presidente pretendia ser uma salvaguarda contra o perigo de abuso de poder e uma garantia de estabilidade. Como Hamilton declarou,

[...] um homem que tivesse capacidade exclusiva de dispor dos cargos seria governado muito mais por suas inclinações particulares do que se fosse obrigado a submeter a propriedade de sua escolha à discussão e à determinação de um corpo diferente e independente, sendo esse corpo um ramo inteiro do Legislativo (*The Federalist Papers*, nº. 76).

Se o poder do Senado de “aconselhar e consentir”<sup>2</sup> com as indicações do Executivo era visto como “um excelente freio para um espírito de favoritismo do presidente”, ele também agiria como “uma fonte eficaz de estabilidade na administração”. Em outras palavras, o processo de aprovação de autoridades pelo Senado é coerente com o sistema de freios e contrapesos, estabelecido pela constituição norte-americana, segundo o qual cada ramo de governo tem o poder de vetar as decisões do outro em caso de ausência de acordo. Nesse quadro, a mudança só é possível se houver a formação de coalizões amplas, nas quais atores minoritários têm um importante poder de negociação (Negretto, 2003, p. 42).<sup>3</sup>

A prática de aprovação de autoridades (*confirmation process*) pelo Senado foi tema de debate entre acadêmicos norte-americanos. Dado que a vasta maioria das nomeações presidenciais raramente é rejeitada ou retirada de consideração no Senado, durante muitos anos prevaleceu a visão de que o Senado não agia de acordo com a idéia de Hamilton, mas antes mostrava deferência para com os desejos do presidente (Chase, 1972; Harris, 1968; Moe, 1987). Mais recentemente, todavia, o saber convencional foi contestado teórica e empiricamente. De fato, novos trabalhos teóricos concluíram que tanto o Senado como o presidente têm um papel fundamental na política de aprovação de autoridades. Isso sugere que a antecipação racional pelo presidente das preferências do Senado ou a concorrência estratégica que ocorre entre os poderes explicam melhor a baixa rejeição dos indicados (Hammond e Hill, 1993; Moraski e Shipan, 1999; Nokken e Sala, 2000).

Além disso, trabalhos empíricos recentes mostraram que, embora pareça que os presidentes fazem o que querem na maior parte do tempo, eles nem sempre o fazem *quando* o querem. Examinando a duração do processo – isto é, o número de dias do calendário desde a indicação presidencial até a aprovação da autoridade pelo Senado –, esses estudos provaram que existe uma variação considerável nessa duração (Hartley e Holmes, 2002; McCarty e Razaghatian, 1999; Stratmann e Garner, 2004; Shipan e Shannon, 2003). A idéia subjacente a esses trabalhos é que processos longos refletem o tempo adicional que o presidente gasta negociando, barganhando ou simplesmente consultando senadores sobre a escolha final dos indicados.

A literatura acadêmica norte-americana identifica três grupos de razões pelas quais o Senado protela a aprovação dos indicados.<sup>4</sup> O primeiro enfatiza as características dos indicados, a saber, quão conhecidos pelo Senado eles são, suas qualificações para o cargo, sua idade, gênero, origem étnica ou racial e, finalmente, sua ideologia ou suas preferências políticas (Martinek, Kemper e Winkle, 2002; Nixon, 2004; Shipan e Shannon, 2003). Essa linha de pesquisa explora, por exemplo, se o “aumento” da qualidade do candidato torna mais provável sua aprovação e se reduz a

duração do processo; ou, analogamente, se a aprovação de indicados do sexo feminino ou de minorias étnicas enfrenta mais obstáculos e protelações do que outras indicações.

No entanto, a maioria dos estudos concentra-se nos outros dois grupos de explicação: fatores políticos e aspectos institucionais (Binder e Maltzman, 2002; Hartley e Holmes, 2002; Martinek, Kemper e Winkle, 2002; McCarty e Razaghian, 1999; Shipan e Shannon, 2003; Stratmann e Garner, 2004). Desse ponto de vista, examina-se, primeiro, se a força da oposição política na câmara alta e a composição partidária das comissões do senado tendem a afetar os processos de confirmação: protelações ocorrerão em caso de governo dividido e, particularmente, quando os partidos forem polarizados (McCarty e Razaghian, 1999; Shipan e Shannon, 2003). Em outras palavras, o Senado será mais lento na medida em que divergir ideologicamente do presidente (Binder e Maltzman, 2002). Pelas mesmas razões, ameaçado de ter a indicação bloqueada por um potencial adversário ideológico, um presidente seria incentivado ou a negociar com esse senador ou a adiar a ação de preenchimento da vaga – ambas as estratégias resultariam em adiamentos longos antes do anúncio de um nome para a vaga<sup>5</sup> (Binder e Maltzman, 2004).

Em segundo lugar, vários estudos enfatizam que as oportunidades da oposição para agir contra um indicado dependem em maior medida das instituições que balizam o processo de aprovação de autoridades. Por exemplo, o uso de comissões para examinar as qualificações para indicações propicia oportunidades de protelação institucional. Analogamente, legisladores que têm controle da agenda têm condições de adiar ou de acelerar as aprovações, ou de pressionar pela rejeição de um indicado. Ao fortalecer ou restringir as oportunidades da oposição, algumas instituições — como presidência de comissões, antigüidade (*seniority*) e maiorias no Senado (sejam simples, absolutas ou unânimes) — influenciam tanto o processo de aprovação como seu resultado (Binder e Maltzman, 2002; Hartley e Holmes, 2002).<sup>6</sup> Finalmente, algumas características institucionais centradas no presidente – tais como o ano do mandato presidencial e o mandato que o presidente está exercendo, se primeiro

ou segundo – também devem ter um impacto sobre os processos de aprovação de autoridades (Martinek, Kemper e Winkle, 2002).

Esses estudos norte-americanos têm particular relevância para se entender o papel desempenhado pelos dois Senados latino-americanos em tela. Em primeiro lugar, eles chamam atenção não só para o *resultado final*, mas também para o *processo em si*. Embora o resultado final no Brasil e na Argentina aponte para a aprovação maciça das indicações, o estudo dos processos de aprovação de autoridade evita que abracemos precocemente a hipótese de deferência senatorial. Esse indicador também permite entender melhor as diferenças entre os dois países. Por essa razão, coletamos dados sobre todas as indicações ocorridas nos dois países entre 1989 e 2003, relativos ao resultado (aprovada, rejeitada e retirada) e à duração do processo (número de dias desde a chegada da proposta do Executivo no Senado até sua aprovação final).<sup>7</sup> Esses dados estatísticos descritivos são apresentados na terceira seção.

Em segundo lugar, os estudos norte-americanos oferecem explicações alternativas à deferência presidencial para o desempenho dos Senados. Como no caso norte-americano, temos razões para esperar um processo de aprovação de autoridades politizado nos dois países. No caso de governos de coalizão, como o do Brasil, não há razão para acreditar que a prática de acomodar os interesses de parceiros de coalizão exclua a área das aprovações de autoridades. Na Argentina, governos divididos (o Senado foi controlado pela oposição peronista durante governos dos radicais) e a heterogeneidade do Partido Peronista (normalmente detendo a maioria no Senado, esse partido lembra uma confederação de chefes provinciais) também sugerem que os presidentes não podem evitar a consulta ao poder Legislativo, e que os senadores são incentivados a se envolver nos processos de aprovação de autoridades. Portanto, fatores políticos parecem ser cruciais para se entender os casos argentino e brasileiro. Adicionalmente, como mostrado acima, as regras e os procedimentos usados pelo Senado para aprovar os indicados aumentam ou restringem a oportunidade para a intervenção da minoria.<sup>8</sup> Na seção 4, mostraremos que Argentina e Brasil diferem consideravelmente nesse aspecto.

Assim, variações nos processos e nos resultados de confirmação dos dois países podem sustentar que fatores institucionais também são variáveis explicativas decisivas.

### Regras e práticas na Argentina e no Brasil

A constituição dos Estados Unidos dá ao presidente a prerrogativa de *indicar* funcionários e ao Senado a de *confirmar* as indicações presidenciais, o que significa, na prática, o direito de aprovar as propostas do presidente. Precisamente, a constituição norte-americana dita que o presidente

[...] indicará, e por meio de e com o Conselho e o Consentimento do Senado, nomeará Embaixadores, outros Ministros e Cônsules públicos, Juizes da Suprema Corte, e todos os outros funcionários dos Estados Unidos, cujas Nomeações não são aqui estabelecidas de outra forma, e que serão estabelecidas por Lei: mas o Congresso pode por Lei conferir a Nomeação desses Funcionários inferiores, como achar apropriado, exclusivamente ao Presidente, nas Cortes de Justiça, ou nas Chefias de Departamento.<sup>9</sup>

De fato, por lei, juizes federais, todas as promoções de oficiais militares e diplomatas, bem como muitos outros cargos civis de alto escalão devem ter seus nomes confirmados pelo Senado. Em conseqüência, nos últimos vinte anos, o Senado norte-americano processou uma média de 35 mil indicações por ano, na maioria para cargos militares (cerca de 90%).<sup>10</sup>

As constituições argentina e brasileira espelharam-se no modelo norte-americano e criaram um Senado muito semelhante em termos de estrutura e funções, inclusive o papel de aprovação de autoridades. Apesar disso, há diferenças importantes entre as constituições latino-americanas e seu modelo. A mais relevante para nosso estudo é que, enquanto a constituição dos Estados Unidos ordena a participação do Senado em todas as indicações, exceto naquelas proibidas por lei, as duas outras procedem inversamente: elas exigem a aprovação do Senado para um número limitado de cargos e deixam o restante a cargo do presidente.<sup>11</sup> Tanto na Argentina como

no Brasil, o Senado não tem a prerrogativa de participar, seja aprovando, seja rejeitando, das indicações para o gabinete ministerial. O Artigo 83 da Constituição argentina de 1853 (Artigo 99 depois da reforma de 1994) determinava que o presidente nomeasse e demitisse os ministros (na nova versão, também o chefe do gabinete), funcionários da Secretaria da Presidência, agentes consulares, assim como outros funcionários cuja nomeação não fosse regulada de outra forma. O mesmo ocorre para as indicações dos ministros no caso brasileiro, como estipula o Artigo 84 da Constituição Federal.<sup>12</sup>

Apesar dos poderes virtualmente exclusivos de nomeação e demissão que os presidentes têm em relação a seus gabinetes, são notáveis as prerrogativas de aprovação de autoridades que os Senados argentino e brasileiro detêm em outras áreas. De acordo com a Constituição argentina, a aprovação do Senado é necessária para três tipos de nomeação: em primeiro lugar, para a nomeação de todos os juizes federais, inclusive os da Suprema Corte. A reforma constitucional de 1994 modificou essa cláusula, determinando a criação do Consejo de la Magistratura, que apresenta três candidatos ao presidente, o qual tem de escolher um e, por sua vez, submeter a escolha à aprovação do Senado. Em particular, a nomeação de juizes da Suprema Corte requer o voto de dois terços dos senadores em sessão. Em segundo lugar, a anuência do Senado é exigida para nomeação, demissão e promoção de pessoal do Ministério das Relações Exteriores (embaixadores, ministros plenipotenciários e encarregados de negócios). Em terceiro, a confirmação do Senado é exigida para nomeação e promoção de funcionários de alto escalão das Forças Armadas. Além da constituição, diferentes leis ordenam a confirmação pelo Senado de uma série de cargos. Essas leis variaram ao longo dos anos,<sup>13</sup> mas atualmente envolvem os diretores do Banco Central (desde 1993)<sup>14</sup> e os principais funcionários do Ministério Público (desde 1988).<sup>15</sup>

No Brasil, a constituição declara que é prerrogativa privativa do Senado aprovar as nomeações presidenciais para os tribunais superiores (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior do Trabalho e Superior Tribunal de Justiça); um terço dos mi-



nistros do Tribunal de Contas da União (TCU);<sup>16</sup> o presidente e a diretoria do Banco Central; o procurador geral da República; membros do Conselho Nacional de Justiça; embaixadores e outros estabelecidos por lei. Também as nomeações de diretores, presidentes e conselheiros das agências reguladoras criadas desde meados da década de 1990, são submetidas à consideração do Senado. Isso vale igualmente para a Agência Brasileira de Inteligência – Abin, ligada ao gabinete da presidência.

Diferentemente do que ocorre na Argentina, os juízes federais brasileiros não são submetidos à confirmação, pois sua carreira se inicia com um exame público. Em consequência, as indicações sujeitas ao Senado só incluem os juízes e os ministros de tribunais superiores. O mesmo é válido para o serviço diplomático, no qual somente diplomatas chefes de missões permanentes – embaixadores – e representantes de alto escalão em alguns fóruns internacionais, como as Nações Unidas, têm de passar por um processo de indicação. Portanto, nos escalões inferiores, a promoção e a demissão de membros do serviço diplomático e de juízes federais não é uma prerrogativa do Senado, mas sim matéria de decisões *interna corporis*. No que diz respeito às Forças Armadas, é prerrogativa privativa do presidente indicar oficiais de alto escalão, e nenhuma indicação está sujeita à anuência do Senado. Conseqüentemente, há muito maior variedade de cargos no caso brasileiro (um mínimo de 37 contra 23 no caso argentino) e não há muita sobreposição entre os dois casos (ver Tabela 1). Ao que parece, o Brasil conseguiu diversificar o controle do Senado sobre as agências relacionadas a questões econômicas – e sociais, mais recentemente –, ao passo que o Senado argentino controla setores mais tradicionais, como o judiciário e os militares. O aspecto mais saliente no caso brasileiro parece ser o fato de os militares não estarem sujeitos ao crivo do Senado; e o de burocracias, que em outros países têm de se submeter ao controle do Legislativo, como o serviço diplomático, no Brasil terem uma natureza discricionária.

Passemos então aos nossos dados, para ver como foi a atuação dos dois Senados durante esses catorze anos. Nossas estatísticas mostram que, embora o Senado brasileiro confirme uma maior

variedade de indicações, o Senado argentino lida com um maior número de indicados. No Brasil, de 1989 a 2003, foram iniciados 882 processos de aprovação de autoridades.<sup>17</sup> Os números da Argentina são bem mais altos que os do Brasil. Para o período 1989-2003, o total de indicações chegou a 4.432.<sup>18</sup>

Ou seja, o Senado argentino tratou de uma média de 317 indicações/promoções por ano, enquanto o Senado brasileiro teve uma média de 59. É importante considerar que grande parte dessa diferença se deve às promoções militares na Argentina, que representaram 58% (2.579 casos) do total. Todavia, excluídas essas promoções, a média argentina de 132 indicações por ano ainda é mais que o dobro da brasileira.

As taxas de aprovação das autoridades mostram semelhanças entre os dois casos. No Brasil, 97,4% das indicações foram confirmadas (859 casos), enquanto na Argentina a taxa correspondente foi de 93% (4.127 casos). Portanto, os dois países exibem confirmações senatoriais em mais de 90% dos casos – taxas que não são incomuns se comparadas às dos Estados Unidos. Quanto às taxas de desaprovação, no Brasil 2,6% dos casos (N = 25) não foram aprovados dentro do prazo previsto<sup>19</sup> e treze casos foram retirados pelo presidente.<sup>20</sup> Não foi registrada nenhuma rejeição. Na Argentina, 6,5% (287 casos) foram retirados pelos presidentes, ao passo que o número de rejeições não tem comparativamente nenhuma significância (seis casos).<sup>21</sup> Considerando essas altas taxas de aprovação, poder-se-ia argumentar que os presidentes não enfrentam muitos problemas para ter seus candidatos aprovados pelo Senado. Esse resultado vale para os dois países, mas é ainda mais pronunciado no caso brasileiro, no qual as taxas de confirmação resultaram 4% mais altas que as da Argentina (ver Tabela 2).

Nos casos aprovados, a duração dos processos, isto é, o número de dias necessário desde a submissão da proposta presidencial até sua aprovação final, mostra tramitações muito rápidas nos dois países, e ainda mais no caso argentino. A média de tempo é de 39 dias na Argentina e de 59 dias no Brasil, o que significa que são necessárias cerca de cinco e oito semanas, respectivamente, para que a mensagem presidencial entre na pauta, as sabatinas sejam realizadas e a

**Tabela 1**  
**Funcionários Sujeitos à Confirmação pelo Senado na Argentina e no Brasil**

<b>CARGO</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>
Diplomatas	Embaixadores Extraordinários e Plenipotenciários	Diplomatas Chefes de Missões Permanentes (embaixadores)
	Ministros Plenipotenciários de primeira classe	Representante Permanente nas Nações Unidas
	Ministros plenipotenciários de segunda classe	Chefe de Delegação nas Nações Unidas (Educação)
	Nomeações políticas (Artigo 5 da Lei 20957)	Representante Graduado em Organizações Internacionais
Juízes	Supremo Tribunal	Supremo Tribunal Federal
	Juízes de Câmara	Ministros do Superior Tribunal de Justiça
	Juízes de primeira instância	Ministros do Superior Tribunal Militar
	Juízes de Tribunais Orais	Ministros do Tribunal Superior do Trabalho
	–	Tribunais Regionais do Trabalho dos territórios e do Distrito Federal <sup>a</sup>
		Conselho Nacional da Justiça <sup>b</sup>
Militares	Exército	–
	Marinha	–
	Aeronáutica	–
Banco Central	Presidente, Vice-presidente	Presidente
	Diretores	Diretores
Ministério Público	Procurador Geral	Procurador Geral da República
	Procuradores Fiscais	
	Fiscais Gerais	
	Fiscais ante os Juízes de primeira instância	–
	Fiscais Auxiliares de primeira instância e da Procuradoria Geral	–
	Defensor geral	Advogado Geral da União
	Defensores Oficiais ante a Corte Suprema	–
	Defensores Públicos de Menores e Incapazes	–
	Defensores Públicos de Menores e Incapazes Adjuntos e outros	–
Agências reguladoras (Presidentes, diretores e conselheiros <sup>c</sup> )		Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel
		Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel
		Agência Nacional de Água – ANA
		Agência Nacional de Saúde Suplementar – Ansa
		Agência Nacional de Cinema – Ancine
		Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
		Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antac

CARGO	ARGENTINA	BRASIL
		Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa
		Agência Nacional de Petróleo – ANP
Governadores e vice-governadores		Distrito Federal Territórios
Funcionários de alto escalão do Executivo <sup>d</sup>		Procurador Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade – Ministério da Justiça
		Presidente e diretores do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT – Ministério dos Transportes
		Presidente e diretores da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene – Ministério da Integração Nacional
		Presidente e diretores da Agência para o Desenvolvimento da Amazônia – ADA– Ministério da Integração Nacional
		Agência Brasileira de Inteligência – Abin – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência
		Presidente e conselheiros da Comissão de Valores Mobiliários – CVM – Ministério da Fazenda
		Conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade – Ministério da Justiça
Instituições auditadoras		Um terço dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU)
		Conselheiro da Instituição de Auditoria do Distrito Federal

a- Atualmente em desuso, já que não há nenhum território no Brasil no momento, e o distrito Federal elege seu governador desde 1990.

b- Artigo 103-B da Constituição brasileira. Como o órgão foi criado pelo Emenda Constitucional n. 45, de 8/12/2004, seus membros não constam da base de dados aqui utilizada.

c- Presidente aqui é usado também para se referir ao diretor-geral.

d- Ver nota 13.

votação ocorra tanto na comissão como no plenário. Se considerarmos que as comissões do Senado se reúnem uma vez por semana durante nove meses (aproximadamente 36 semanas/ano, levando-se em conta somente as sessões ordinárias), o quadro que obtemos é, de novo, que os presidentes obtêm o que querem com facilidade nessas câmaras. Todavia, uma análise mais profunda, particularmente uma que distinga os cargos dos indicados, pode mudar essa visão (Tabela 3).

Na Argentina, destaca-se o fato de o processo de promoções militares exibir diferenças importantes em relação a outras indicações. Os processos de confirmação de militares levam uma

média de cinco dias, sendo assim a única categoria de indicações situada bem abaixo da média geral. Isso acontece porque o processo de aprovação de promoções militares é diferente dos demais. De fato, para promover militares, o Executivo normalmente submete ao Senado uma mensagem “coletiva” com grande número de indicações. Essa mensagem é considerada e normalmente aprovada integralmente, razão pela qual o processo se torna muito mais rápido do que nos demais casos.<sup>22</sup> Isso, somado ao fato de que, no Brasil, as promoções militares não são uma prerrogativa do Senado, torna razoável para nossos propósitos comparativos calcular a média de dias de tramitação excluindo-se os militares, já que



**Tabela 2**  
**Resultados do Processo de Indicação na Argentina e no Brasil (1989-2003)**

	Argentina	Brasil
Indicação confirmada	4.127 (93,1%)	859 (97,4%)
Retirada pelo presidente	287 (6,5%)	13 (1,5%)
Rejeitada (Argentina) – Não considerada (Brasil)	6 (0,1%)	10 (1,1%)
Total*	4.432 (99,7%)	882 (100%)

\* Faltam doze casos na Argentina (0,3%).

Fonte: Base de dados do GIGA Institute for Latin American Studies, Hamburgo

sua média influencia o número geral. Excluídos os militares, a duração do processo na Argentina salta para uma média de 95 dias, e o processo de aprovação de autoridades resulta muito mais lento nesse país do que no Brasil. Ademais, para quase todas as categorias de funcionários, com exceção dos juízes federais e das indicações para a Suprema Corte, em que ambos os casos coincidem, os processos de aprovação são mais lentos na Argentina.

No Brasil, vemos que as agências reguladoras e os diretores do Banco Central – atores decisivos para o mercado – têm os processos menos demorados, levando cerca de duas semanas para serem aprovados. Os embaixadores são os que levam mais tempo (média: 55 dias; mediana: 83 dias), e representam a absoluta maioria das indi-

cações – 60%. Isso significa que, no Brasil, a carreira no serviço diplomático é a que está sujeita a mais protelações. Como as nomeações não são para funcionários operacionais, mas só para os chefes de missão, a protelação não é tão danosa quanto seria a incerteza de não ter um presidente do Banco Central durante meses. Esses extremos talvez apontem para a hipótese de acomodação no Brasil: quanto aos casos mais rápidos, o presidente preveria a reação do Congresso e enviaria um nome que pudesse obter o apoio necessário. Isso é verdade tanto para os cargos voltados para o mercado como para os cargos de alto escalão no Judiciário, especialmente aqueles do Supremo Tribunal Federal, que levam cerca de dezenove dias, em média, para serem aprovados. Os juízes de instâncias superiores e os ministros dos tri-

**Tabela 3**  
**Duração dos Processos de Aprovação de Autoridades no Brasil e na Argentina (1989-2003)**

Cargos	Duração do processo (dias)*	
	Argentina	Brasil
Militares	4,84**	–
Embaixadores – Diplomatas	136,16	55,00
Presidentes e Diretores do Banco Central	106,58	16,35
Juízes Federais (Argentina) – Ministros de Tribunais Superiores (Brasil)	59,2	59,15
Suprema Corte	20,3	19
Ministério Público	61,73	15,14
MÉDIA	38,80 (95)	32,93***

\* Inclui todos os tipos de cargos a serem aprovados pelo Senado, no caso argentino; e os casos equivalentes no Brasil. Os parênteses apresentam os resultados, excluindo os militares.

\*\* Faltam doze nomes militares. A média foi calculada sobre o total de 2.556 casos de indicações militares confirmadas.

\*\*\* Média de casos selecionados; a média do total de casos aprovados é de 59 dias.

bunais superiores também têm uma média alta, mas isso se deve à natureza controvertida da representação trabalhista no Tribunal Superior do Trabalho, que elevou as médias.

Na Argentina, as indicações para o Judiciário exibem confirmações para a Suprema Corte muito mais rápidas do que as do restante dos juízes federais e de membros do Ministério Público. Os períodos menores relativos aos indicados para a Suprema Corte sugerem que em decisões extremamente “políticas” a hipótese de acomodação também pode ser uma explicação. Ou seja, essa hipótese pode se mostrar verdadeira para ambos os países, a única diferença residindo em quais são os cargos decisivos, já que os principais cargos voltados para o mercado parecem muito mais importantes no Brasil do que na Argentina. Essa é uma questão importante: embora trabalhemos com a categoria mais geral de “processo de aprovação de autoridades”, é evidente que há uma hierarquia dentre os cargos indicados, e essa hierarquia se reflete no modo como o Congresso e os presidentes negociam. Não vamos tratar dessas diferenças neste texto, já que o propósito é apresentar um quadro mais geral, mas elas parecem um item interessante de pesquisa.

Em resumo, os resultados sugerem cinco conclusões importantes para nossa análise comparativa:

1. O Senado argentino tem poderes mais amplos, o que se reflete no maior número de indicados.
2. Os dois Senados exibem um desempenho semelhante em termos de resultado de aprovação, que é caracterizado por altas taxas de aprovação.
3. Há diferentes padrões de duração da confirmação nos dois casos, sendo o Senado argentino mais rápido do que o brasileiro.
4. Há um padrão interno de duração da confirmação semelhante nos dois casos, caracterizado por grande variação na duração dos processos, com alguns indicados exigindo dias e outros, anos, para serem confirmados.
5. Há uma hierarquia entre as indicações políticas, as mais importantes exibindo processos de aprovação mais rápidos. Nesse caso, os presidentes preveriam as reações do Congresso, enviando nomes mais consen-

suais. As negociações podem começar muito antes que o processo formal ocorra.

### **Explicando a aprovação de autoridades na Argentina e no Brasil**

Nesta seção, sustentamos que os fatores políticos são explicações decisivas para os pontos em que nossos casos coincidem (segunda, quarta e quinta conclusões na seção anterior). Em outras palavras, eles ajudam a entender por que os dois Senados aprovam a maioria dos indicados, mas também por que as aprovações variam ao longo do período. Dois são os fatores políticos explicativos aqui considerados: governos divididos (se o presidente tem ou não a maioria na câmara alta) e o mandato presidencial (se o presidente está no primeiro ou no segundo mandato). Em relação a governo dividido, nosso período de estudo só oferece um exemplo curto na Argentina: o presidente De la Rúa, do Partido Radical (1999-2001), teve de enfrentar uma maioria peronista no Senado. Da mesma forma, no Brasil, Collor (1990-1992) foi o presidente com o nível mais baixo de apoio no Congresso. O outro fator explicativo só é adequado para esclarecer o que acontece em governos mais longos. Embora tenha sido considerado como uma variável institucional em alguns estudos, em nossa visão ele é um bom indicador das dificuldades políticas que um presidente enfrenta para administrar as forças que o apóiam no Congresso. De fato, segundos mandatos são particularmente difíceis para os presidentes porque lideranças alternativas começam a surgir e preparar-se para a sucessão presidencial. Além disso, é comum haver um esgotamento da agenda política executiva no primeiro mandato. Essas dificuldades normalmente se traduzem na arena congressional, criando atrasos e obstáculos nos processos legislativos (e também de aprovação de autoridades) durante esses períodos.

Para os pontos em que nossos casos não coincidem, acreditamos que os fatores institucionais são explicações melhores. O item “As regras internas dos Senados para aprovações de autoridades” mostra a importância de se considerar se os procedimentos são abertos (públicos)

ou fechados (secretos), e se as indicações são aprovadas por maioria simples ou qualificada. No caso de procedimentos abertos, as indicações estão expostas a interferências de diferentes atores e, conseqüentemente, a protelações; no caso de maiorias qualificadas, elas exigem um acordo político prévio. As duas situações confirmam a necessidade de negociações entre os poderes.

### *Os fatores políticos*

É sabido que a presença ou a ausência de maiorias presidenciais no Congresso é importante para explicar o sucesso do presidente em termos de resultados legislativos (Mayhew, 1991; Binder, 1999, 2003). Seriam as maiorias também decisivas para explicar as aprovações de autoridades pelo Senado? Os dados apresentados a seguir sugerem uma resposta positiva a essa pergunta.

A Tabela 4 apresenta a distribuição de indicações por presidente na Argentina e no Brasil. Ela inclui o total de indicações no caso brasileiro, enquanto no caso argentino os militares foram excluídos para tornar a duração do processo de aprovação mais comparável. Ao longo desses catorze anos, ambos os países exibem um número crescente de indicados. No caso brasileiro, isso se deve especialmente a mudanças institucionais durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando muitas das novas agências reguladoras foram criadas à medida que empresas estatais eram privatizadas. A direção das novas agências é submetida ao crivo do Senado antes de serem nomeadas pelo presidente. Na Argentina, a tendência crescente é notavelmente forte na área de indicações para o Judiciário, em particular depois da criação das cortes orais em 1992, durante o primeiro mandato de Menem, e da conseqüente indicação de 256 novos juizes. Por essa razão, e por causa de suas permanências mais longas no poder, os presidentes Cardoso e Menem são responsáveis pelo maior número de indicados.

No que diz respeito à duração do processo de aprovação de autoridades, há aqui dois aspectos surpreendentes. Em primeiro lugar, os presidentes em situação minoritária no Senado (De la

Rúa na Argentina e Collor de Mello no Brasil) tiveram seus indicados mais rapidamente aprovados. A presidência de De la Rúa inclui vinte indicações aprovadas em menos de uma semana e mesmo quatro indicações (juizes) apresentadas e aprovadas na mesma sessão, *sobre tablas*), e a presidência de Collor teve dez indicações aprovadas em menos de uma semana. Esses dois casos mostram que ocorre a acomodação presidencial em situações de governo dividido. Como foi explicado, presidentes que prevêem uma assembléia não-cooperativa evitam apresentar nomes controversos, ou mesmo indicar um nome qualquer. Essa conclusão reforça os resultados de outros estudos sobre ação unilateral (Pereira, Power e Rennó, 2005) e a iniciativa de legislação por parte do presidente (Llanos, 2001), bem como confirma, em termos mais gerais, o poder preventivo dos Legislativos (Blondel, 1973): o poder de desestimular a apresentação de propostas que poderiam ser rejeitadas. Em outras palavras, o indicador de duração do processo permite entender um aspecto do comportamento legislativo que de outro modo seria difícil de observar empiricamente.

Em segundo lugar, presidentes com maioria no Senado têm um comportamento diferente do daqueles que enfrentam um governo dividido: como eles prevêem o apoio de sua maioria, enviam suas propostas com mais confiança. Diante da iniciativa presidencial, o Congresso reage apoiando, embora não o faça nem automaticamente nem de maneira uniforme. De fato, tanto Menem como Cardoso, presidentes que ficaram no cargo por períodos mais longos, experimentaram essa variação. No primeiro mandato de Menem, surpreende o fato de que, contando ele com maioria absoluta no Senado, a duração dos processos de confirmação tenha sido ligeiramente maior do que aquela ocorrida com o presidente De la Rúa, que contava com um contingente muito menor na câmara alta (33% do total de senadores). Ademais, a primeira presidência de Menem também exhibe o maior número de retiradas – um total de 110 (80% das quais eram indicações de juizes). As retiradas podem representar “rejeições silenciosas”, quando os processos se tornam tão conflitivos que os presidentes preferem desistir para proteger a si mesmos e aos indi-

**Tabela 4**  
**Duração do Processo de Aprovação de Autoridade por Presidente, Argentina e Brasil\***

Argentina	Média	Mediana	Desvio-padrão	Total confirmado (Nº de casos)	Total retirados + rejeitados	Nº Casos***
Argentina						
Menem I (1989-1995)	69,20	51	66,13	1108	110****	1222
Menem II (1995-1999)	307,80	342	146	166	81	248
De la Rúa (1999-2001)	65,55	53	22,60	83	93	177
Duhalde (2002-2003)	77,95	79	93,16	184	4	190
Kirchner (2003-)**	17,50	11	13,82	16	0	16
Brasil						
Sarney (1985-1989)**	61,87	37	58,31	55	1	56
Collor (1990-1992)	39,73	29,5	32,25	122	2	124
Itamar (1992-1994)	62,17	50	54,54	113	5	118
Cardoso I (1995-1998)	57,85	42	70,76	233	4	237
Cardoso II (1999-2002)	69,75	35	114,11	264	10	274
Lula (2003-)**	63,68	39,5	86,97	72	1	73

\* Total de casos para o Brasil; todos os casos da Argentina, com exceção dos militares.

\*\* Dados de Kirchner apenas para 2003; dados de Sarney apenas para 1989; dados de Lula apenas para 2003.

\*\*\* Doze casos faltando na Argentina.

\*\*\*\* Mais a retirada de onze juízes que haviam sido propostos pelo presidente anterior, Raúl Alfonsín.

cados de excessivas críticas públicas. Portanto, esses dois aspectos – duração do processo e retirada – sugerem mais a presença de diálogo interinstitucional do que a aplicação da vontade do Executivo baseada na regra da maioria. No segundo mandato de Menem, que foi também um governo majoritário, esses indicadores apontam para a presença de um conflito interinstitucional. Durante esses quatro anos, não apenas os processos de aprovação foram consideravelmente mais longos, mas também caiu o número de indicações, de um total de 2.231 na primeira presidência para 995, sendo a maioria delas (747) promoções militares. Além disso, o grande número de diplomatas (74) apresentados em dezembro de 1999, no final do mandato, sugere que Menem pretendia transferir o peso das indicações – provavelmente em resposta à pressão da burocracia diplomática – para a administração seguinte.

Algumas dessas características são partilhadas pelas administrações de Cardoso. A Tabela

3 mostra padrões de aprovação de autoridade diferentes para seus primeiro e segundo mandatos. Tanto a duração dos processos como o número de retiradas aumentaram no segundo mandato. Particularmente em 1999 e 2002, o primeiro e o último ano de seu segundo mandato, as indicações tornaram-se mais conflitivas, com taxas decrescentes de apoio no Congresso, reforçando, inclusive, a tese de que presidentes reeleitos não usufruem do efeito “lua de mel” nos primeiros meses de mandato. Em suma, os presidentes reeleitos enfrentam muitas dificuldades para aprovar autoridades. Reiterando, elas não ocorrem apenas em tempos de governo dividido, embora o padrão de relações interinstitucionais pareça diferir: se governos divididos encontram presidentes preventivos que evitam o conflito, recusando-se a apresentar indicados polêmicos, governos unificados encontram assembleias reativas que impõem algum grau de negociação.

Finalmente, os processos de aprovação na Argentina e no Brasil partilham outra característi-

ca que confirma sua natureza política. Ela diz respeito à política de retirada de indicações, uma vez que as evidências mostram que é prática comum os presidentes em início de mandato retirarem indicações pendentes do governo anterior. No momento em que assumiu o poder, em julho de 1989, Menem retirou a indicação de onze juízes que haviam sido propostos pelo presidente Alfonsín, ao passo que três dias antes de deixar o cargo, em 1999, Menem apresentou 74 indicações diplomáticas que foram imediatamente retiradas por De la Rúa. No Brasil, Lula retirou três embaixadores indicados por seu antecessor, Cardoso, que havia feito a mesma coisa, retirando dois embaixadores e um ministro de tribunal do trabalho (representante dos empregadores) proposto por Itamar Franco. Este último, por sua vez, também havia retirado uma indicação que Collor de Mello enviara ao Senado.

Por que o processo de aprovação de autoridades é mais lento na Argentina do que no Brasil? Durações diferentes indicam um desempenho diferencial em termos de freios institucionais nos dois países? À primeira vista, seria possível argumentar que a carga de trabalho do Senado argentino é a resposta à primeira pergunta: ter de aprovar um número muito maior de indicações demanda mais tempo e atrasa todo o processo. Todavia, como veremos adiante, o Senado argentino conta com uma comissão especial, a Comissão de Acordos, criada com o propósito único de tratar de indicações presidenciais. Essa vantagem estrutural não existe no Senado brasileiro, onde nenhuma comissão é particularmente especializada em indicações. Assim, esta seção mostrará que a resposta parece estar nas diferentes instituições internas que estruturam os processos de confirmação nos dois casos. A idéia subjacente é que quanto maior o número de pessoas ou instâncias envolvidas na avaliação dos indicados – ou quanto maior o nível de investigação a que os indicados estão sujeitos –, mais longa a duração do processo de confirmação (Hartley e Holmes, 2002, p. 264). Nesse sentido, as instituições do Senado argentino permitem um processo mais intenso e participativo do que ocorre no Senado brasileiro.

Há duas diferenças importantes entre os dois países em relação às instituições que estruturam o

processo de aprovação de autoridades: elas dizem respeito ao lugar e à publicidade desses processos no Congresso. Quanto ao primeiro aspecto, na Argentina o processo se dá primeiramente na Comisión de Acuerdos do Senado, criada em uma sessão secreta em 1906, e que se tornou permanente na câmara em 1914 (Pitt Villegas, 2004). Até então, as propostas de indicação do Executivo eram distribuídas entre as comissões existentes de acordo com o tema: a Comissão de Legislação debatia sobre a indicação de juízes; a Comissão de Guerra e Marinha considerava as promoções militares; os funcionários dos órgãos financeiros eram assunto da Comissão de Finanças; os diplomatas, da Comissão de Assuntos Constitucionais. Hoje, a importância da Comissão de Acordos é amplamente reconhecida. Em um *survey* realizado em 2002, pediu-se aos 52 senadores argentinos entrevistados que mencionassem quais eram, em sua opinião, as três comissões mais importantes do Senado. A Comissão de Acordos foi mencionada dezessete vezes, superada apenas pelas comissões de Assuntos Constitucionais e de Finanças e Orçamento, que receberam cada uma quarenta menções.<sup>23</sup>

Não há nenhuma comissão especial para receber as indicações presidenciais no Brasil, cujo sistema funciona de forma semelhante à do antigo sistema argentino. O presidente envia uma mensagem ao Senado, a mensagem é lida e publicada e, em seguida, enviada à comissão com a respectiva jurisdição, de acordo com as regras estatutárias do Senado: a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania considera a indicação de juízes, ministros de tribunais superiores e do conselho nacional de justiça; a Comissão de Assuntos Econômicos recebe as indicações para o Banco Central e para algumas agências reguladoras; a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional considera indicações diplomáticas; a Comissão de Educação confirma o diretor da Agência Nacional do Cinema, e assim por diante.

A segunda principal diferença de procedimento entre os dois países diz respeito à publicidade dos processos de confirmação. Na Argentina, os processos ocorreram em sessões secretas tanto nas comissões como no plenário durante mais de cem anos. A decisão de segredo foi tomada pelo Senado em 1877 e durou até

1992, quando foi revogada por uma nova versão das normas do Senado.<sup>24</sup> Atualmente, o regimento do Senado determina não só que as propostas do Executivo sejam apresentadas e aprovadas em sessões públicas, mas também que todo o processo de aprovação de autoridades ocorra em audiências públicas. De acordo com o Artigo 22, qualquer cidadão tem sete dias para examinar – e, se for o caso, apresentar objeções a – os méritos e as qualidades dos candidatos propostos, embora as objeções também sejam permitidas durante todo o tempo em que as propostas permanecem na comissão. A publicidade é ainda mais rigorosa para as indicações do sistema judiciário. Em 1994, a publicidade do processo de aprovação de autoridade adquiriu *status* constitucional (Artigo 99, inciso 4), e uma emenda recente às normas do Senado ordenou a publicação dos nomes dos candidatos no *Diário Oficial*, na imprensa nacional e local e na *internet*. Ela também estabelece os termos e as condições para a apresentação de objeções por parte dos cidadãos e das organizações.<sup>25</sup>

Na verdade, essas características do processo de aprovação de autoridades aumentam as oportunidades não só para a formação de *lobbies* (tais como um grupo organizado de diplomatas pressionando em prol de suas promoções), mas também para o controle de ONGs (tais como uma organização de defesa de direitos humanos que examina os históricos do pessoal militar a ser promovido). Segundo um ex-presidente da Comissão de Acordos, é prática corrente da comissão enviar os currículos dos militares para as mais importantes ONGs de defesa de direitos humanos, antes da votação.<sup>26</sup>

De fato, houve já registro de ONGs que fizeram objeção a algumas promoções de militares, apresentando provas da participação deles na “guerra suja” durante o último regime militar na Argentina. Em consequência, as promoções não foram aprovadas. Nossos dados mostram que duas promoções de militares foram rejeitadas pelo Senado, e pelo menos outras duas foram “adidas”, isto é, nunca foram aprovadas. Outra evidência das protelações e das restrições que esse processo traz foi a busca de compromisso interpartidário para se dispensar a análise da Comisión de Acuerdos. Embora na Argentina os

procedimentos no plenário determinem que as indicações sejam aprovadas por maioria simples (com a notável exceção dos membros da Suprema Corte e dos funcionários de alto escalão do Ministério Público, cuja confirmação sempre requer uma maioria qualificada), uma maioria de dois terços dos senadores presentes na sessão é exigida para que elas sejam discutidas diretamente no plenário sem análise prévia da comissão. Isso ocorreu no Senado argentino, a despeito da exigência mínima de sete dias regimentais.<sup>27</sup> De fato, entre 1992 e 2003, 171 indicações (3,9% do total) foram aprovadas em menos de sete dias e houve até seis casos que foram aprovados no mesmo dia em que foram apresentados. Casos como esses podem ser encontrados em todos os governos,<sup>28</sup> o que, de um lado, sugere que todos os partidos aceitam a prática de violar a regra de sete dias de publicidade para acelerar o processo; de outro, os acordos políticos são um pré-requisito para que sejam evitadas as regras da comissão e a discussão. Em outras palavras, dada uma estrutura institucional que favorece interferências e protelações, aprovações rápidas só ocorrem quando se chega a um consenso.

No Brasil, as características institucionais são muito diferentes. A Constituição estabelece a publicidade das reuniões que tratam de indicação e das sabatinas dos indicados, ao tempo em que garante o segredo das votações nas comissões e no plenário. Ou seja, na comissão respectiva, uma parte da reunião é aberta (sabatina) e outra é secreta (votação). No plenário, a discussão é aberta, a votação é nominal e secreta. Alguns constitucionalistas argumentam em favor do voto secreto como uma forma de garantir a expressão livre da vontade do senador sem provocar conflito (Bastos e Martins, 2002), ou de liberá-lo de pressões políticas. Entretanto, existem já diversas propostas para torná-lo aberto, como medida de transparência. Outro aspecto da publicidade do processo brasileiro é que a mensagem presidencial deve trazer a justificativa da escolha e o *curriculum vitae* do indicado, que será tornado público (publicado). O candidato deve, ainda, participar de uma sabatina para responder aos senadores a respeito de assuntos relacionados a suas responsabilidades futuras, e a comissão pode investigar o candidato e requisitar



informações adicionais do Executivo. O procedimento no plenário é o mesmo para todas as indicações: sessão pública, votos eletrônicos fechados, e não há nenhuma forma de o público participar formalmente do processo, como ocorre com o instituto da objeção na Argentina.

Normalmente, quando um candidato apresenta algum assunto de ordem pessoal ou profissional questionável, o problema torna-se público por intermédio da imprensa ou por grupos de interesse, ou, ainda, por algum cidadão que o apresente a um dos senadores. Foi isso o que ocorreu com Armínio Fraga, ex-presidente do Banco Central durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, que havia trabalhado antes para instituições financeiras privadas e investidores internacionais. Alguns senadores sustentavam que ele poderia ter conflito de interesses. Outro caso notório foi o do juiz do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa Gomes, que no passado fora processado por sua ex-mulher por agressão. Embora a Justiça tivesse decidido por sua inocência, e ele afirmasse que esse era um fato de sua vida privada, e, portanto, irrelevante, organizações de mulheres fizeram pressão contra sua indicação, afirmando que ele não era adequado para o cargo. Um terceiro caso muito famoso foi o de José de Alencastro, indicado para o Superior Tribunal Militar; ele era acusado por organizações de defesa de direitos humanos de ter conhecimento de torturas aplicadas pela força policial sob seu comando durante os anos de 1997 e 1998, no Rio de Janeiro. Todos eles foram confirmados, apesar das críticas na imprensa.<sup>29</sup>

Em resumo, é possível argumentar que as características diferentes dos processos de confirmação nos dois países podem ser uma boa explicação para os desempenhos diferentes em termos de freios institucionais. Na Argentina, o processo é caracterizado pela centralização em uma comissão, e, a partir da reforma do regimento interno em 1992, por tempos de processamento mínimos estipulados pelas normas do Senado (sete dias para a apresentação de objeções), por audiências públicas e sessões públicas. Essas características aumentam as oportunidades de obstrução e protelação por parte de senadores, cidadãos e organizações. Em contrapartida, as características do processo de aprovação de autoridades no Brasil

(descentralizado no sistema de comissões, com tempos mínimos para processamento e votação secreta) estruturam um processo mais expedito. Portanto, argumentamos, os presidentes argentinos enfrentam mais fracassos e adiamentos do que seus correspondentes brasileiros. Em outras palavras, os freios institucionais funcionam de modo mais eficaz no caso argentino. Com efeito, processos expeditos também ocorrem na Argentina. Quando isso é feito à custa do debate na comissão, os processos de aprovação lembram o caso brasileiro: são fechados e menos transparentes, mas feitos com base em acordos políticos prévios.

## Conclusão

Este texto é uma análise exploratória sobre os processos de aprovação de autoridades no Brasil e na Argentina, uma zona cinzenta nos estudos sobre os Legislativos latino-americanos. Sua intenção foi antes levantar questões que podem orientar a pesquisa no futuro, do que construir um esquema explicativo amplo. Todavia, foram apresentadas algumas características importantes e mesmo desconhecidas desses processos e seus resultados. Em primeiro lugar, o fato de que o Brasil tem uma ampla gama de cargos sujeitos a aprovação no Senado, embora seja tímido em números absolutos, ao passo que a Argentina tem menor variedade de cargos, mas um volume muito maior de indicações. Nesse sentido, a Argentina mantém sobre a administração um maior controle, o que no Brasil é muito restrito. Isso é verdade especialmente para os militares, controlados pelo Congresso nos Estados Unidos e na Argentina, mas fora do controle congressional no caso brasileiro.

Outra conclusão importante é que, como era previsível, há altas taxas de aprovação nos dois países, mais de 90%. Aprovar os indicados pelo Executivo é a prática nos Congressos – nos Estados Unidos, na Argentina ou no Brasil. Mas essas aprovações não significam necessariamente que o Senado não exerce o controle que deve exercer: o próprio fato de que há uma margem de processos de aprovação de autoridades altamente contenciosos mostra que a

anuência do Senado é negociada. Ademais, as altas taxas de aprovação podem nos orientar para a hipótese de acomodação, na qual o Executivo prevê a possibilidade de veto e indica um candidato que pode ser aceito pela maioria do Senado. Essa previsão mostrou-se importante não só durante governos divididos – quando a disputa é a regra – e em governos de coalizão – quando as maiorias não são uma consequência natural dos resultados das eleições –, mas também em governos de maioria heterogênea, como os governos peronistas na Argentina.

Como observado na literatura, taxas de aprovação talvez não sejam o melhor indicador do sucesso do Executivo, e podem ser enganosas se forem a única variável. O indicador complementar usado – a duração do processo – mostra algumas diferenças entre Brasil e Argentina, com um processo mais expedito no caso do primeiro. Na Argentina, a média varia se consideramos ou não em nosso cálculo as promoções militares. Excluídos os militares, ela fica acima da média no Brasil. Argumentamos que essas diferenças de tempo podem ser interpretadas como uma consequência de diferentes estruturas de confirmação institucional. O processo argentino é centralizado em uma comissão, há mais oportunidades de veto (com a participação da sociedade civil) e as votações são abertas – uma otimização da legitimidade, que trabalha contra a eficácia. Some-se a isso a carga de trabalho, e o resultado será uma agenda bloqueada. Por outro lado, o processo brasileiro, descentralizado, com poucas oportunidades de veto, nenhuma participação formal da sociedade civil e votações fechadas, segue o caminho oposto – com a eficácia trabalhando contra a legitimidade.<sup>30</sup>

Entretanto, no Brasil ainda há casos em que o debate público é trazido ao público, enquanto na Argentina também ocorrem processos expeditos, nos quais negociações interpartidárias buscam evitar as interferências da discussão na comissão. Assim, nossas duas análises de caso mostram que acordos políticos não necessariamente se traduzem em transparência no processo de aprovação de autoridades. Por vezes, esses acordos podem ocorrer contra as regras, inclusive impedindo a participação da sociedade.

Introduz-se aqui uma questão normativa: o que traz melhores resultados. Uma consideração muito importante no Congresso é o tempo – em todas as funções, de legislação, representação e controle. Os procedimentos legislativos devem ser lentos, de modo a produzir o melhor debate e as melhores idéias, e acalmar as paixões. Os procedimentos de aprovação de autoridades, embora semelhantes em termos de estrutura, devem ser rápidos, já que há decisões a serem tomadas ou políticas a serem implementadas nos tribunais, nas agências e nas instituições. Um cargo vago pode representar um grande peso para o governo – ou até para a oposição, que pode ser estigmatizada como “paralisando o país”. Portanto, o debate sobre o equilíbrio necessário entre legitimidade e governabilidade está presente na controvérsia sobre o processo de aprovação de autoridades.

## Notas

- 1 Trata-se do *controle e do acompanhamento das atividades de governo*, para os quais os parlamentos dispõem de mecanismos como audiências públicas, convocações de autoridades, requerimentos de informação, instalação de comissões especiais, nomeação de autoridades, entre outros. Corresponde ao anglo-saxônico *oversight*: a vigilância do governo (Sartori, 1987; Oleszek, 1995; James, 2002; Aberbach, 1990). É o que Sartori chama de “controle político” (Sartori, 1987, p. 189).
- 2 Existe uma diferença processual – que resulta numa diferença terminológica – entre Estados Unidos e Brasil: nos Estados Unidos, o presidente nomeia e o Senado *advice and consent* a nomeação – daí o nome de *confirmation process*. No Brasil, o presidente indica a autoridade e a nomeação somente ocorre após a aprovação do nome pelo Senado – por isso o processo é chamado de “aprovação de autoridades”. Para tentar manter algum paralelo, escolhemos utilizar o termo “indicar” para a ação presidencial; “aprovar” para o estágio no Senado; e “nomear” para ação final do processo, após a decisão do Senado. Ao processo todo, chamamos “aprovação de autoridades”.
- 3 Essa afirmação sobre os poderes da minoria é especialmente verdadeira para o Senado norte-americano, no qual cada membro tem poder de veto por meio do instituto do *hold* (espera) – o

- pedido de um adiamento temporário na consideração de uma aprovação de autoridade ou de um projeto. Outro instrumento que dá poder aos senadores é a *filibuster* (obstrução), uma prática no plenário usada para adiar o debate ou impedir a aprovação de legislação. Ela é feita individualmente, mas são necessários cerca de dois terços dos votos (60 de 100) para encerrá-la, por meio de uma moção de *cloture* (encerramento do debate e colocação imediata do projeto em votação). Para mais detalhes sobre a ação do Senado nos Estados Unidos, cf. Smith (1989) e Binder (2003). O Senado brasileiro não tem instrumentos tão poderosos para obstruir a vontade da maioria. Mas como ele não tem uma maioria unipartidária, dada sua natureza fragmentária, é preciso que sejam construídas coalizões amplas, e há, de fato, alguns instrumentos procedimentais para a minoria. Sobre esses instrumentos, ver Lemos (2004).
- 4 Vale mencionar que a maioria dos estudos empíricos recentes sobre processos de confirmação trabalha com modelos estatísticos, nos quais é avaliado o peso de algumas variáveis explicativas. As conclusões divergem consideravelmente sobre qual dos três tipos de explicação é mais adequado para entender os processos de confirmação não só porque esses estudos diferem em seu objeto de estudo (alguns estão preocupados com indicações para a suprema corte, outros com tribunais de níveis inferiores ou com cargos executivos etc.), mas também porque os modelos normalmente incluem variáveis diferentes ou definem as variáveis em termos diferentes. Esses três grupos de variáveis têm sido constantemente rediscutidos.
  - 5 Note-se que a literatura refere-se a um indivíduo, um senador. Lembramos que o *bold* – a prática de adiar uma votação arbitrariamente – é um instrumento de minoria individual no Senado norte-americano. Ver nota 2.
  - 6 Segundo Binder e Maltzman (2002), o grau de protelação nas nomeações para o Judiciário varia proporcionalmente aos incentivos ideológicos dos senadores (caso o Senado tenha divergências ideológicas com o presidente, ele procederá com mais lentidão) e às oportunidades institucionais. São dois os atores institucionais decisivos no Senado norte-americano: o *panel chair* (presidente da comissão), que tem um controle significativo sobre a agenda da comissão (de modo que as diferenças entre ele e o presidente aumentarão os adiamentos) e o líder da maioria no Senado, que detém o direito de *first recognition* (prioridade) no plenário do Senado e tem efetivo poder de veto nas sessões executivas (portanto, se o partido da oposição for majoritário, ocorrerão adiamentos).
  - 7 Devido a restrições na disponibilidade de dados sobre o caso argentino, as informações que apresentamos sobre a duração do processo se restringem às propostas aprovadas. Não obstante, elas cobrem mais de 90% dos casos e, a nosso ver, é aí que vale a pena explorar as diferenças de tempo. Com exceção das promoções militares, os dados sobre as nomeações argentinas estão disponíveis na *internet* ([www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)) para 1993 e os anos seguintes. Para as promoções militares, assim como para o restante do período aqui considerado (1989-1993), recorremos a informações de relatórios congressuais, da Comissão de Acordos do Senado e do Secretariado Parlamentar. No caso do Brasil, construímos nossa base de dados com informações do Serviço de Informática do Senado (Prodasen), também disponíveis *on-line* ([www.senado.br](http://www.senado.br)).
  - 8 O impacto da organização interna do Congresso sobre os resultados legislativos está bem documentado no caso do Brasil (Figueiredo e Limongi são os pesquisadores mais conhecidos nessa área). De novo, parece sensato prever um impacto dessa variável também sobre as aprovações de autoridades.
  - 9 Artigo 2, Parte 2
  - 10 Todavia, nos últimos oito anos (1995-2003), o número de indicações caiu fortemente e permaneceu abaixo da média (dados do Senate Daily Digest, Office of the Secretary). The Majority Staff Director of the Foreign Affairs Committee do Senado afirmou que as únicas indicações contenciosas são as políticas, e que os embaixadores raramente enfrentam oposição à sua aprovação (Entrevista a Lemos, 15 maio 2004).
  - 11 Para o caso argentino, consultar Dagrossa (1991).
  - 12 Alguns estudos demonstraram que as indicações para o gabinete no Brasil são usadas para construir uma coalizão no Congresso (Amorim Neto, 2000). Isso significa que essa prerrogativa presidencial, embora não exija confirmação formal do Senado, está sujeita a pressões e demandas dos partidos no Congresso que integram a coalizão.
  - 13 Por exemplo, na época da primeira presidência de Yrigoyen (1916-1922), uma onda de leis iniciada em 1876 também exigia a anuência do Senado para a nomeação de grande número de funcionários administrativos, tais como o prefeito da capital, os governadores de territórios nacionais e

- os diretores do Banco Nacional de Hipotecas e do Banco Nacional (Dagrossa, 1996, p. 299). Todas as disposições desse tipo foram eliminadas por lei em 1974 (Dagrossa, 1991, p. 43). Para alguns especialistas, como o próprio Dagrossa, essas leis e as similares aprovadas recentemente na década de 1990 são inconstitucionais.
- 14 O Banco Central é comandado por um Corpo Diretivo formado por um presidente, um vice-presidente e oito diretores nomeados pelo presidente da República com o acordo do Senado. Metade dos membros desse órgão é renovada a cada três anos, mas eles têm mandatos de seis anos e podem ser reeleitos indefinidamente (consultar a *carta orgânica* no site <http://www.bcra.gov.ar>).
  - 15 O Ministério Público é composto por dois organismos, a Procuración General de la Nación e a Defensoría General de la Nación, e tem autonomia funcional e financeira. Ele foi criado pela reforma constitucional de 1994 (Art. 120). O procurador geral e o defensor geral são nomeados pelo Executivo com a anuência do Senado (que tem de aprová-los com o voto de dois terços dos senadores presentes). Para a nomeação do restante dos magistrados, o procurador geral e o defensor geral propõem três candidatos ao poder Executivo, que seleciona um. A nomeação desse candidato requer a aprovação do Senado por maioria simples dos membros presentes na sessão (Lei 24946, Artigos 3º e 4º, Subseções b, c, d, e e f).
  - 16 Dois terços são nomeados pelo próprio Senado.
  - 17 O número absoluto no Brasil é muito modesto se comparado ao volume no Senado norte-americano, que acumulou um total de 700 mil indicações de 1984 a 2003 (*Legislative Statistics*, US Senate, Library of Congress). Devido à carga de trabalho com as demandas do Executivo, o Senado dos Estados Unidos tem dois calendários: o de trabalho, para atividades legislativas, e um do Executivo, para tratados e indicações. O Senado, por meio de moção ou de anuência unânime, entra em sessão executiva para considerar tratados e indicações. Os regulamentos do Senado argentino também estabeleceram sessões executivas para tratar de indicações presidenciais.
  - 18 Na verdade, nossos dados para 1989 só incluem as indicações apresentadas ao Senado pelo presidente Carlos Menem. Como ele assumiu o governo em julho de 1989, só cobrimos metade desse ano.
  - 19 No período analisado, a duração da legislatura era de quatro anos, de 15 de março de um determinado ano, depois das eleições, a 14 de março do quarto ano a contar dessa data. Todos os projetos de lei não aprovados dentro desse intervalo foram considerados prejudicados. Alterações de calendário foram introduzidas pela Emenda Constitucional n. 50, de 14 de fevereiro de 2006.
  - 20 No momento em que os dados foram fechados, dez. 2005.
  - 21 Cinco das seis rejeições correspondem a promoções militares, mas em três desses casos o Senado não estava, na verdade, mostrando discordância dos nomes propostos, mas sim das datas propostas para promoção.
  - 22 Para as confirmações militares, calculamos a duração da confirmação dividindo o montante de tempo pelo número de indicados incluídos na proposta presidencial.
  - 23 O levantamento foi feito pelos pesquisadores do projeto “Bicameralismo e os Senados no Cone Sul” – Giga, Institute of Latin American Studies (Ilas), Hamburg. Ver outros resultados em Sánchez, Nolte e Llanos (2005).
  - 24 De acordo com os primeiros regulamentos do Senado, os nomeados eram considerados e aprovados em sessões públicas entre 1854 e 1877. Todavia, o senador (e ex-presidente) Sarmiento recomendou seguir o exemplo sugerido por um compêndio do Senado norte-americano, que ele próprio traduziu para o espanhol, o qual estipulava que essas decisões tinham de ser tomadas em sessões secretas. A emenda foi aprovada pela câmara em 1877 (Dagrossa, 1991, pp. 105-116).
  - 25 A emenda aos regulamentos do Senado incorporou vários novos artigos (22bis, 22ter, e 123bis, ter etc.) e foi aprovada pelo plenário em 2 de julho de 2003.
  - 26 Senador Busti, entrevista a Llanos, out. 2002.
  - 27 A emenda ao Artigo 22 relativa à publicidade dos processos foi aprovada em 12/13 de agosto de 1992 por unanimidade, em decorrência de um acordo político prévio entre os radicais (na oposição) e o governo peronista. O Partido Radical havia expressado sua preocupação com recentes indicações para o Judiciário (particularmente, com as seis novas indicações de Menem para a Suprema Corte) e exigia mais transparência.
  - 28 Menem I, dezessete casos (na maioria juízes); Menem II, 124 casos (todos militares); De la Rúa, vinte casos (na maioria juízes); Duhalde, três casos; Kirchner, sete casos.

- 29 *Diário do Senado Federal*, 22 de maio de 2003 (depoimento de Joaquim Barbosa Gome); 4 de março de 1999 (depoimento de Arminio Fraga); 9 de dezembro de 2003 (depoimento de Alencastro).
- 30 Uma consequência interessante da descentralização no Brasil é que algumas comissões se especializam em indicações e têm a maior parte de suas atividades ligadas às atividades do Executivo. Em 2000, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional fez dezenove reuniões, das quais dezoito foram audiências de indicação. Também a Comissão de Infra-estrutura, no mesmo ano, realizou sete audiências, em contraste com seis reuniões legislativas (Lemos, 2004). Vimos que na Argentina, a Comisión de Acuerdos, responsável pelas indicações, é considerada a terceira comissão mais importante na hierarquia do Senado. Na institucionalização do Senado, essa talvez seja uma característica nova e significativa.

## BIBLIOGRAFIA

- ABERBACH, Joel D. (1990), *Keeping a watchful eye: the politics of Legislative oversight*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- AMORIM NETO, Octavio. (2000), "Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil". *Dados*, 43 (3): 479-517.
- BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra. (2002), *Comentários à Constituição brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro, Saraiva, vol. 4.
- BINDER, Sarah. (1999), "The dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96". *American Political Science Review*, 93 (3): 519-533.
- \_\_\_\_\_. (2003), *Stalemate: causes and consequences of Legislative Gridlock*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- BINDER, Sarah & MALTZMAN, Forrest. (2002), "Senatorial delay in confirming federal judges, 1947-1998". *American Journal of Political Science*, 46: 190-199.
- \_\_\_\_\_. (2004), "The limits of Senatorial Courtesy". *Legislative Studies Quarterly*, 29 (1): 5-22.
- BLONDEL, Jean. (1973), *Comparative legislatures*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- CALDEIRA, Gregory; HOJNACKI, Marie & WRIGHT, John. (2000), "The lobbying activities of organized interests in federal judicial nominations". *The Journal of Politics*, 62 (1): 51-69.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena. (1997), "Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 40 (3): 335-376.
- CHANG, Kelly. (2001), "The president versus the Senate: appointments in the American system of separated powers and the federal reserve". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 17 (2): 319-355.
- CHASE, Harold. (1972), *Federal judges: the appointing process*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- DAGROSSA, N. (1991), "Los acuerdos del Senado, 1854-1877". *Revista de Historia del Derecho*, 18: 139-184, 2ª. Parte, pp. 133-208, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- \_\_\_\_\_. (1996), "Los acuerdos del Senado durante la primera presidencia de Yrigoyen (1916-1922)", in G. Mackinson, M. Ortega e H. Sandler, *Avances de investigación en derecho y ciencias sociales*, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- EATON, Kent. (2001), "Fiscal policy making in the Argentine legislature", in Scott Morgensten, e Benito Nacif (eds.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ETCHEMENDI, Sebastián & PALERMO, Vicente. (1998), "Conflicto y concertación : go-



- bierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1984-1995)". *Desarrollo Económico*, 38 (148): 559-590, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. (2001), "Instituições e política no controle do Executivo". *Dados*, 44 (4): 689-727.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- HAMILTON A.; MADISON, J. & JAY, J. (1999), *The federalist papers*. Nova York, Penguin Putnam.
- HAMMOND, Thomas & HILL, Jeffrey. (1993), "Deference or preference? Explaining Senate confirmation of presidential nominees to administrative agencies". *Journal of Theoretical Politics*, 5 (1): 23-59.
- HARRIS, Joseph. (1968), *The advice and consent of the Senate*. Berkeley, University of California Press.
- HARTLEY, Roger e Holmes, Lisa (2002) "The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court Nominees". *Political Science Quarterly*, vol. 117, no. 2, pp. 259-278.
- JAMES, Martin O. (2002), *Congressional oversight*. Nova York, Nova Science.
- JOHNSON, Timothy & ROBERTS, Jason. (2004), "Presidential capital and the Supreme Court confirmation process". *The Journal of Politics*, 66 (3): 663-683.
- JONES, Mark. (2001), "Political institutions and public policy in Argentina: an overview of the formation and execution of the national budget", in S. Haggard e M. McCubbins (eds.), *Presidents, parliaments, and policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LEMOS, Leany Barreiro. (2004), "El sistema de comisiones en el Senado brasileño: jerarquía y concentración de poderes en los 90". *América Latina Hoy*, 43: 155-182, Universidad de Salamanca.
- LLANOS, Mariana. (2001), "Understanding presidential power in Argentina: a study of the policy of privatization in the 1990s". *Journal of Latin American Studies*, 33: 67-99.
- \_\_\_\_\_. (2002), *Privatisation and democracy in Argentina: an analysis of president-Congress relations*. Houndmills, Palgrave (Palgrave/St Antony's College Series).
- LLANOS, Mariana & MUSTAPIC, Ana María (orgs.). (2005), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.
- LLANOS, Mariana & NOLTE, Detlef. (2003), "Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence". *The Journal of Legislative Studies*, 9 (3): 54-86, Inglaterra, Frank Cass Publishers.
- LOUREIRO, Maria Rita. (2001), "O controle da burocracia no presidencialismo". *Cadernos Adenauer*, 3, São Paulo.
- MCCARTY, Nolan & RAZAGHIAN, Rose. (1999), "Advice and consent: Senate responses to Executive branch nominations 1885-1996". *American Journal of Political Science*, 43 (4): 1122-1143.
- MARTINEK W. L.; KEMPER, M. & WINKLE, S. R. van. (2002), "To advise and consent: the Senate and lower Federal Court nominations, 1977-1998". *The Journal of Politics*, 64 (2): 337-361.
- MAYHEW, D. (1991), *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations 1946-1990*. New Haven, Yale University Press.
- MOE, Terry. (1987), "Interests, institutions, and positive theory: the politics of the NLRB". *Studies in American Political Development*, 2: 236-299.



- MOLINELLI Guillermo; PALANZA, Valeria & SIN, Gisela. (1999), *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*. Buenos Aires, Temas/Cedi.
- MORASKI, Bryon & SHIPAN, Charles. (1999), "The politics of Supreme Court nominations: a theory of institutional constraints and choices". *American Journal of Political Science*, 43: 1069-1095.
- MORGENSTERN, Scott & MANZETTI, Luigi. (2003), "Legislative oversight: interests and institutions in the United States and Argentina", in S. Mainwaring e C. Welna (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, Nova York, Oxford University Press.
- MORGENSTERN, Scott & NACIF, Benito (eds.). (2001), *Legislative politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MUSTAPIC, Ana María (2000) "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 39, no. 156, enero-marzo 2000, pp. 571-595.
- MUSTAPIC, Ana María. (2001), "Oscillating relations: president and Congress in Argentina", in S. Morgenstern e B. Nacif (eds.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NEGRETTO, Gabriel. (2003), "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (1): 41-76.
- NIXON, David C. (2004), "Separation of powers and appointee ideology". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 20 (2): 438-457.
- NOKEN, Timothy & SALA, Brian. (2000), "Confirmation dynamics: a model of presidential appointments to independent agencies". *Journal of Theoretical Politics*, 12 (1): 91-112.
- O'DONNELL, Guillermo. (1998), "Accountability horizontal". *Agora*, 8, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2003), "Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust", in S. Mainwaring e C. Welna, *Democratic accountability in Latin America*, Nova York, Oxford University Press.
- OLESZEK, Walter J. (1995), *Congressional procedure and the policy process*. 4 ed. Washington, DC, CQ Press.
- PALANZA, Valeria. (2005), "Delegación y control congresional en Argentina", in Mariana Llanos e Ana María Mustapic (orgs.), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.
- PEREIRA Carlos; POWER, Timothy e RENNÓ, Lucio. (2005), "Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case". *The Journal of Politics*, 67 (1): 178-200, fev.
- PITT VILLEGAS, Julio César. (2004), "Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina: su articulado concordado con antecedentes históricos nacionales y ancestrales (años 1822-2003)". Buenos Aires, Centro de Capacitación Superior del Senado de la Nación.
- SÁNCHEZ, Francisco; NOLTE, Detlef & LLANOS, Mariana. (2005), *Bicameralismo, Senadores y senadores en el Cono Sur latinoamericano*. Barcelona, Parlament de Catalunya/Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- SARTORI, Giovanni. (1987), *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo, Ática.
- SHIPAN, Charles & SHANNON, Megan. (2003), "Delaying justice(s): a duration analysis of Supreme Court confirmations". *American Journal of Political Science*, 47 (4): 654-668.
- SIAVELIS, Peter. (2000), *The president and Congress in postauthoritarian Chile: institutional constraints to democratic*

*consolidation*. Pennsylvania, University Park.

SMITH, Steve. (1989), *Floor politics in the House and Senate*. Washington, DC, Brookings Institution Press.

STRATMANN, Thomas & GARNER, Jared. (2004), "Judicial selection: politics, biases, and constituency demands". *Public Choice*, 118 (3-4): 251-270.

## Apêndice 1

## Detalhamento das Indicações Aprovadas no Senado Brasileiro, 1989-2003, por Cargo

Cargo	Nº de aprovações	Nº de dias em tramitação (Média)
Conselheiro Anatel	9	30,8
Conselheiro do Cade (Ministério da Justiça)	23	29
Conselheiro do TCDF*	2	70
Delegado permanente do Brasil na ONU	1	72
Defensor Público Geral – Defensoria Pública da União*	4	18,75**
Diretor da Agência de Desenvolvimento do Nordeste	4	11,75
Diretor Agência de Desenvolvimento da Amazônia	5	30,5
Diretor da Agência Nacional de Águas	5	39,6
Diretor da Ancine	3	10,3
Diretor da Aneel	6	16,3
Diretor da Agência Nacional de Saúde Suplementar	6	35,6
Diretor da Agência Nacional de Transportes Aquaviários	2	12
Diretor da Agência Nacional de Transportes Terrestres	7	26,7
Diretor da Anvisa	8	41
Diretor da ANP	8	28,5
Diretor da CVM	1	128
Presidente da Anatel	1	13
Diretor do Banco Central	41	16
Diretor do DNIT	9	16,3
Diretor-Geral da Abin	2	104
Diretor-Geral da ADA	2	34,5
Diretor-Geral da Adene	2	30,5
Diretor-Geral da ANP	3	18,6
Diretor-Geral da ANT Aquaviários	1	12
Diretor-Geral da ANT Terrestres	1	11
Diretor-Geral da DNIT	3	18
Diretor- Presidente da ANA	1	41
Diretor-Presidente da Ancine	1	51
Embaixadores	504	75,6
Chefes de delegação na ONU – Educação	2	22
Governador de territórios	2	24
Governador do Distrito Federal	1	133
Juiz TRT	5	42,2
Ministro TST – Empregadores	17	40,1
Ministro TST – Trabalhadores	14	43,1
Ministro do STJ	38	28,9
Ministro do STM	28	42
Ministro do STF	12	19
Ministro do TCU	4	26,2
Ministro do TST	6	21,8
Ministro do TST – Togado	15	43
Presidente da CVM	1	6
Presidente do Banco Central	10	17,8
Presidente do Cade	3	41
Presidente da Anatel	1	15
Procurador Geral da República	7	15,1
Procurador Geral (Cade)	4	42
Delegado de Alto Nível em Organização Internacional	1	15
Suplente de Ministro Classista do TST (representante dos empregadores)	9	52,6
Suplente de Ministro Classista do TST (representante dos trabalhadores)	8	36,4
Ministro do TST (cota de advogados)	1	35
Vice-governador do Distrito Federal	1	133
TOTAL	855	34,6

**Apêndice 2**  
**Indicados Não Aprovados, Brasil, 1989-2003**

Governo	Ano	Indicado	Motivo	Duração do processo (dias)
Sarney (1989)	-	-	-	-
Collor de Mello (1990-1992)	1992	Tribunal do Trabalho	Retirado	90
Itamar Franco (1992-1993)	1993	Embaixador	Retirado	43
	1993	Embaixador	Retirado	26
	1994	Embaixador	Expirado	282
Cardoso I (1994-1998)	1995	Embaixador	Retirado	221
	1995	Embaixador	Retirado	217
	1995	Tribunal do Trabalho (empregador)	Retirado	19
				73
	1996	Embaixador	Retirado	188
1996	Tribunal do Trabalho (trabalhador)	Retirado		
Cardoso II (1998-2002)	1998	Tribunal do Trabalho (trabalhador)	Expirado	1979
			(término de sessão)	594
	1999	Superior Tribunal de Justiça	Expirado	81
			(decisão da Justiça)	326
	2000	Embaixador	Retirado	337
	2000	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado	337
			(término de sessão)	337
	2000	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado	337
			(término de sessão)	337
	2000	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado	4114
			(término de sessão)	
	2000	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado	
(término de sessão)				
2000	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado		
		(término de sessão)		
2001	Embaixador	Expirado		
Lula (2003)	2003	Embaixador	Retirado	187
	2003	Embaixador	Retirado	183
	2003	Embaixador	Retirado	315

**O SENADO E AS APROVAÇÕES DE AUTORIDADES: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE ARGENTINA E BRASIL**

Leany Barreiro Lemos  
Mariana Llanos

**Palavras-chave**

Aprovação de autoridades; Confirmações senatoriais; Senados argentino e brasileiro; América Latina; Congresso; Controle legislativo; Accountability horizontal.

Este texto avalia empiricamente o modo como duas câmaras altas latino-americanas – os Senados argentino e brasileiro – fizeram uso de suas prerrogativas de confirmação entre 1989 e 2003, isto é, se assumiram uma postura de deferência ante as propostas do Executivo ou um papel mais ativo, incluindo tanto a consulta como a supervisão. Para fazer isso, o artigo primeiramente analisa todas as indicações no que diz respeito ao resultado (confirmadas, rejeitadas e retiradas) e a duração do processo. Depois, as semelhanças e diferenças são usadas para apresentar algumas hipóteses explicativas. Dá-se atenção especial ao impacto de fatores políticos, principalmente as regras internas dos senados para a organização dos trabalhos legislativos.

**THE POLITICS OF SENATORIAL CONFIRMATION: A COMPARATIVE STUDY OF ARGENTINA AND BRAZIL**

Leany Barreiro Lemos  
Mariana Llanos

**Keywords**

Confirmation; Advice and consent; Senate; Latin America; Brazil; Argentina; Legislative oversight. Horizontal accountability.

This paper assesses empirically the way in which two Latin American upper chambers – the Argentine and Brazilian senates – made use of their confirmation prerogatives between 1989 and 2003: whether taking on a deferential posture towards executive proposals or a more active role, including both consultation and oversight. The article first analyses all nominations regarding outcome (confirmed, rejected, and withdrawn) and length of process. Then, the similarities and differences are used to advance some explanatory hypotheses. Special attention is paid to the impact of political factors, especially senates' internal rules for the organization of the legislative work.

**LE SÉNAT ET L'APPROBATION DE HAUTS FONCTIONNAIRES: UNE ÉTUDE COMPARATIVE ENTRE L'ARGENTINE ET DU BRÉSIL**

Leany Barreiro Lemos  
Mariana Llanos

**Mots-clés**

Approbation de hauts fonctionnaires; Sénats argentin et brésilien; Contrôle législatif; Nominations.

Ce texte évalue empiriquement le mode selon lequel deux hautes Chambres latino-américaines – les Sénats argentin et brésilien – ont fait usage de leurs prérogatives d'approbation de hauts fonctionnaires entre 1989 et 2003 : s'ils ont assumé un rôle de déférence face aux propositions de l'Exécutif ou un rôle plutôt actif, considérant non seulement la consultation mais aussi le contrôle. Nous avons, pour cela, analysé toutes les indications par rapport au résultat final (approuvées; rejetées et retirées) et le temps de toute la procédure (nombre de jours de démarches). Nous avons souligné l'impact des facteurs politiques, surtout les règles internes des Sénats pour l'organisation des travaux législatifs, comme des explications par rapport aux différences et aux ressemblances dans les deux cas.