

**35º Encontro Anual da Anpocs**

**Liderança e conflito na interação do Executivo e do Legislativo na produção de políticas: uma aplicação de abordagem sistêmica e estratégica**

GT 10: Estudos Legislativos.

Autor: Fábio de Barros Correia Gomes

**Caxambu**

**2011**

## 1 Introdução

Esse artigo sintetiza os principais argumentos e achados de tese de doutorado em ciência política intitulada: “Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde” (GOMES, 2011). O estudo insere-se no debate sobre a capacidade de o sistema político nacional produzir consistentemente políticas que promovam o interesse mais amplo de sua população, ao invés de beneficiarem predominantemente os interesses de grupos particulares; com implicações para a qualidade da democracia.

É possível identificar na literatura pertinente à interação entre os Poderes dois pólos de argumentação mais destacados: o da paralisia decisória, associado a uma incapacidade de o Executivo implementar uma agenda de governo de interesse amplo, e a governabilidade com predominância do Executivo na definição e aprovação de leis, num contexto de presidencialismo de coalizão.<sup>1</sup> Tais argumentações resultam em predições conflitantes sobre o papel dos Poderes e a natureza da produção legislativa, de modo que esse estudo focalizou, numa primeira fase, a identificação de questões metodológicas que pudessem influenciar tal disparidade na formulação de argumentos teóricos.

A partir dessa reflexão, constatou-se a necessidade de uma descrição mais aprofundada do funcionamento do sistema de produção legislativa federal, pois a paralisia decisória não se confirmou (pelo contrário, o Brasil vem implementando políticas de interesse amplo, reconhecidas internacionalmente, desde a adoção da Constituição de 1988) e, além disso, foram detectados elementos que sugerem uma superestimação do papel do Executivo. Optou-se, então, por uma abordagem intermediária entre os dois pólos do debate, por meio de modelo teórico que atenua a fragmentação das perspectivas distributivista, partidária e informacional e que integra abordagens sistêmica e estratégica. A primeira abordagem favorece a análise das características e relações entre os elementos constitutivos do sistema e a segunda, a consideração de tipos diferenciados de interação entre os Poderes, que ocorrem em vias legislativas estratégicas distintas, em função do conteúdo temático e relevância das políticas.

---

<sup>1</sup> A revisão da literatura encontra-se detalhada no capítulo 1 da tese de doutorado (GOMES, 2011).

Nesse arcabouço sistêmico também foram destacadas as oportunidades de interações estratégicas entre os atores e identificadas três vias legislativas: a constitucional, a complementar e a ordinária, cada qual com seus objetivos, regras de tramitação e, principalmente, tipos de proposições disponíveis.

A análise dos limites e potencialidades dos elementos dos sistemas resultou na proposição de quatro tipos ideais de interação entre os Poderes para o contexto brasileiro de presidencialismo de coalizão: a cooperação, a liderança da coalizão, a liderança do Legislativo e o impasse. Cada tipo foi caracterizado segundo o comportamento de variáveis observáveis nas fases de iniciação, apreciação e conclusão da tramitação das proposições, com ênfase na liderança dos atores e no nível de conflito gerado pelo conteúdo das proposições.

As hipóteses descritivas e analíticas a respeito do relacionamento entre os Poderes foram testadas por meio do banco de dados, que incluiu cerca de 21 mil proposições nas três vias. Para maior aprofundamento qualitativo, também foi analisada as tramitações de um subconjunto de proposições relacionadas a um setor específico, o da saúde, e realizado estudo de caso sobre o financiamento da saúde. Os achados do estudo são detalhados a seguir, por meio das seguintes seções: a) necessidade de uma abordagem sistêmica e estratégica; b) sistema de produção legislativa; c) resultados empíricos; e d) considerações finais.

## **2 A necessidade de uma abordagem sistêmica e estratégica**

A diferença nos diagnósticos produzidos pelos dois pólos do debate mencionados, o atual sucesso de políticas sociais e econômicas adotadas pelo País e a existência de dados conflitantes sobre o papel do Poderes demandam uma revisão sobre o conhecimento da produção de políticas no Brasil. As diferenças podem estar associadas às abordagens metodológicas utilizadas. Particularmente relevante seria uma excessiva ênfase em modelos de organização legislativa simplificados para representar instituições tão complexas. O uso de modelos exclusivos pode produzir uma simplificação exagerada da realidade, limitando a qualidade dos diagnósticos gerados. Segundo Krehbiel (2004), teorias de organização do Legislativo “*are more like hybrids than purebreds*”. Já foi mencionada a recomendação de

alguns autores sobre a necessidade de considerar mais que uma perspectiva para a compreensão do contexto brasileiro.

As perspectivas distributiva, partidária e informacional (originalmente destinadas a esclarecer o funcionamento do fortalecido sistema de comissões do Congresso dos Estados Unidos da América - EUA) em geral têm sido consideradas como modelos exclusivos, mas como abordam diferentes dimensões da organização legislativa (respectivamente: tipos de políticas produzidas, organização do processo decisório e recursos para decisão) seria possível uma superposição desses fatores ao longo do tempo, à medida que as instituições se desenvolvam.

No caso específico da tese da paralisia decisória, a adoção de pressupostos excessivamente distributivistas associada ao contexto de falha governamental e de crise da década de 1990, pode ter prevenido a consideração de hipóteses alternativas, que contrariassem as expectativas iniciais. A reação a esse tipo de diagnóstico segundo a tese da governabilidade com predominância do Executivo fundamentou-se, em grande parte, em evidências observadas diretamente na produção legislativa, e na perspectiva partidária, alcançando grande poder explicativo. Entretanto, alguns aspectos metodológicos merecem ser destacados.

Com relação à superestimação do papel do Executivo, a ênfase em avaliações quantitativas, tem conduzido a fragmentações na análise da produção legislativa e a uma desconsideração do próprio conceito de presidencialismo de coalizão. A fragmentação na análise das agendas dos Poderes, pode estar relacionada à seleção: a) dos atores (por exemplo, a pouca valorização do Senado), b) dos locais onde as decisões são tomadas (por exemplo, a ênfase dos estudos no plenário da Câmara dos Deputados, em detrimento das comissões), c) dos tipos de proposições e de vias legislativas utilizadas (pela ênfase nos projetos de lei ordinária ou na agregação de vários tipos de proposições), e, principalmente, d) da agenda efetivamente discutida no Congresso (pela análise apenas dos projetos aprovados, excluindo os demais que foram apresentados, impedindo, assim, a construção de indicadores com denominadores).

Além disso, é preciso considerar que o Executivo detém competência constitucional exclusiva para iniciar leis sobre matéria orçamentária e de organização administrativa

(como, por exemplo, as leis de diretrizes orçamentárias e sobre criação de órgãos da administração federal). A não consideração das regras de iniciativa exclusiva afeta conclusões sobre a demarcação da agenda dos poderes, supervalorizando o papel dos Poderes em determinadas áreas. Diante do impeditivo constitucional de o Legislativo iniciar leis em certos temas, não se pode esperar que estes figurem entre os mais frequentes na agenda desse Poder, pois a maioria de suas propostas ocorreriam forçosamente nos temas restantes, incluindo os sociais. Por conseguinte, no caso do Executivo, as mesmas regras favoreceriam a que os temas de sua iniciativa exclusiva estejam entre os mais frequentes de autoria desse Poder (e também no total geral de leis, pois necessidades administrativas de rotina geram grande demanda).

Os autores que detectaram a predominância do Executivo como autor mais prevalente no agregado de leis produzidas já haviam mencionado a possibilidade de argumentação de que a preponderância legislativa do Executivo seja “tão somente quantitativa, uma vez que se traduz na aprovação de leis anódinas, destituídas de significado para as políticas públicas” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Em síntese, essas observações alertam para o risco de que conclusões sobre o padrão de interação entre os Poderes estejam sendo influenciadas por aspectos metodológicos, que num pólo não produziram predições consistentes com a produção de políticas observada e, no outro, podem ser aperfeiçoados para facilitar a percepção de níveis de relevância na agenda proposta e na aprovada e do efetivo papel dos Poderes na elaboração legislativa.

Assim, ainda que a perspectiva partidária esteja fundamentada em dados empíricos e possua maior poder explicativo sobre o que ocorre na esfera legislativa atualmente, o conhecimento pode ser ampliado pela incorporação de elementos das outras perspectivas. Isso facilitaria a identificação de interesses relacionados às estratégias de decisão em casos concretos (também considerando a perspectiva distributivista) e permitiria explicar novos desenvolvimentos, como uma maior participação das comissões permanentes das Casas legislativas na produção de leis (apoiada pela perspectiva informacional).

Para avançar na compreensão do produto da relação entre o Legislativo e o Executivo faz-se necessário o emprego de uma abordagem mais integrada, ou seja, que analise as contribuições e os resultados obtidos pelo conjunto das instituições envolvidas e permita a

consideração dos diferenciados instrumentos disponíveis aos atores nas instâncias de decisão relevantes, possibilitando a identificação de variações qualitativas nos tipos de interação e seus resultados.

Santos (1997) já havia destacado que opções metodológicas poderiam interferir nas conclusões de estudos sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo e a capacidade governativa no Brasil. Por exemplo, ao utilizar uma abordagem qualitativa, por meio de estudos de casos sobre a produção de legislação de elevada saliência na área fiscal, tributária e de definição do salário mínimo, observou conflito e cooperação, contrapondo-se a uma cooperação orientada pelo Executivo, depreendida a partir de análises agregadas. A autora destacou a necessidade de “ponte metodológica” para a análise desses resultados conflitantes.

A realização de uma análise integrada dos diferentes tipos de proposição, considerando o contexto das políticas públicas, é certamente desafio complexo, mas necessário, pois espera-se comportamento diferenciado nas decisões envolvendo questões de maior relevância e saliência, que naquelas sobre assuntos de baixo nível de conflito.

A utilização de uma visão sistêmica no nível de análise das macro-instituições (os Poderes) integrada à consideração das estratégias no nível da micro-análise política (atores individuais) pode atenuar a fragmentação excessiva do diagnóstico ocasionada pela adoção de apenas uma das perspectivas de organização do Legislativo, que ora valorizam o comportamento individual (perspectiva distributivista), ora o de coletividades (partidos, comissões). A consideração de mais de uma perspectiva é ainda mais crítica quando se deseja compreender uma política pública específica, como no caso da saúde, que muitas vezes se afasta do clientelismo e de ganhos particularistas, visando a uma maior equidade.

A abordagem sistêmica na análise da interação entre os Poderes valorizaria o resultado do sistema político como um todo. Nessa perspectiva, a ênfase não se situaria na identificação de instituição predominante, mas se o sistema é capaz de solucionar os problemas colocados na agenda política, de acordo com a natureza dos mesmos, o contexto político e os limites e potencialidades das instituições e dos atores envolvidos. Esse tipo de abordagem foi identificado nas pesquisas de Leloup e Shull (2002) e de Jones (2005) sobre o relacionamento entre o presidente e o Congresso dos Estados Unidos da América. Embora

essas instituições possuam regras diferentes das brasileiras, apresentam similaridades que podem tornar as reflexões desses autores úteis para o caso do Brasil. Entre essas características destaca-se a existência de Poderes institucionalmente separados, com membros democraticamente eleitos, que compartilham poder e que precisam interagir para que políticas públicas sejam elaboradas (JONES, 2005).

Leloup e Shull (2002) realizaram reflexão sobre a evolução histórica dos Poderes constitucionais, identificando os limites e potencialidades dos atores na produção de leis. Utilizaram tipologia baseada no nível de conflito gerado pelo conteúdo da política e no tipo de liderança do presidente e do Congresso, identificando interações caracterizadas por liderança de um dos atores, cooperação ou impasse. Jones (2005) reconheceu a necessidade de identificação dos recursos disponíveis, das vantagens e das posições estratégicas dos atores, para identificar os tipos de interação entre o presidente e o Congresso. Por meio da análise da história legislativa de casos significativos identificou níveis de competitividade entre os partidos e destacou situações de liderança do presidente, do Congresso ou balanceadas.

Ainda que tenham valorizado o conhecimento dos recursos disponíveis aos atores e os resultados sistêmicos, os estudos desses autores não podem ser caracterizados como aplicações típicas da Teoria dos Sistemas na ciência política. Pelo contrário, adotaram a linha de um novo institucionalismo, que teoricamente surgiu para se opor à ênfase na estabilidade e auto-regulação dos sistemas e sua pouca consideração sobre o passado, o futuro e a relevância do Estado. Utilizaram uma vertente histórica do institucionalismo que valoriza os fatos que motivaram o contexto institucional e que possui uma visão dinâmica do mesmo.

A utilização desse tipo de “percepção sistêmica” da interação entre os Poderes associada à consideração das estratégias de atuação parlamentar parece promissora para superar a fragmentação produzida pela análise isolada dos elementos e pela adoção de pressupostos institucionais que enfatizam apenas as demandas por políticas particularizadas, ou a mediação dos partidos, ou a necessidade de recursos informacionais.

Segundo Ray (1999), a Teoria dos Sistemas oferece oportunidade para fusionar estudos micro e macro-analíticos. Nesse modelo, em particular, a perspectiva sistêmica

apresenta como vantagem o fornecimento de um arcabouço geral, que valoriza a identificação dos elementos e, principalmente, das relações entre os mesmos no processo de transformação de insumos em resultados, como originalmente aplicado na ciência política por Easton (1965). Sendo um sistema não-caótico, tenderia a manter uma estabilidade auto-regulável em seus resultados.

As mencionadas desvantagens da Teoria dos Sistemas a respeito da pouca consideração do contexto histórico e da relevância do Estado são abordadas por meio do reconhecimento da relevância destes na conformação de todos os elementos do sistema. A questão da estabilidade sistêmica é relativizada pelo reconhecimento da imperfeição dos sistemas em geral e dos adotados no Brasil, que, inclusive, demandaram alterações profundas e sucessivas, em busca do aperfeiçoamento, expressas nas constituições já adotadas. Uma breve descrição do sistema de produção legislativa brasileiro, baseado na perspectiva sistêmica e estratégica é apresentada na seção seguinte.<sup>2</sup>

### **3 O sistema de produção legislativa**

Os principais elementos do sistema de produção legislativa brasileiro (figura 1) são: as regras estruturantes, os atores, as instâncias de decisão, os recursos e as políticas públicas (o resultado). As demandas por políticas que conseguem compor a agenda legislativa são os insumos do sistema.

A estrutura é oferecida pela norma legal de maior *status*, a Constituição federal, historicamente determinada e continuamente aperfeiçoada, em função de alterações críticas de poder. Por um lado, essa estrutura favorece a governabilidade com *accountability*, para evitar a paralisia decisória que ocorreu no período imediatamente anterior ao governo militar. Tal governabilidade seria garantida pelo nível de flexibilidade que o Executivo teria para adotar legislação oportuna para o enfrentamento de problemas econômicos e sociais, contando com a cooperação do Legislativo, por meio de uma agenda negociada. Essa flexibilidade, entretanto, estaria limitada por arranjos institucionais, os quais mantêm o poder do Congresso de se manifestar sobre todas as propostas de leis.

---

<sup>2</sup> Uma descrição mais detalhada de cada elemento do sistema está disponível na tese de doutorado (GOMES, 2011).



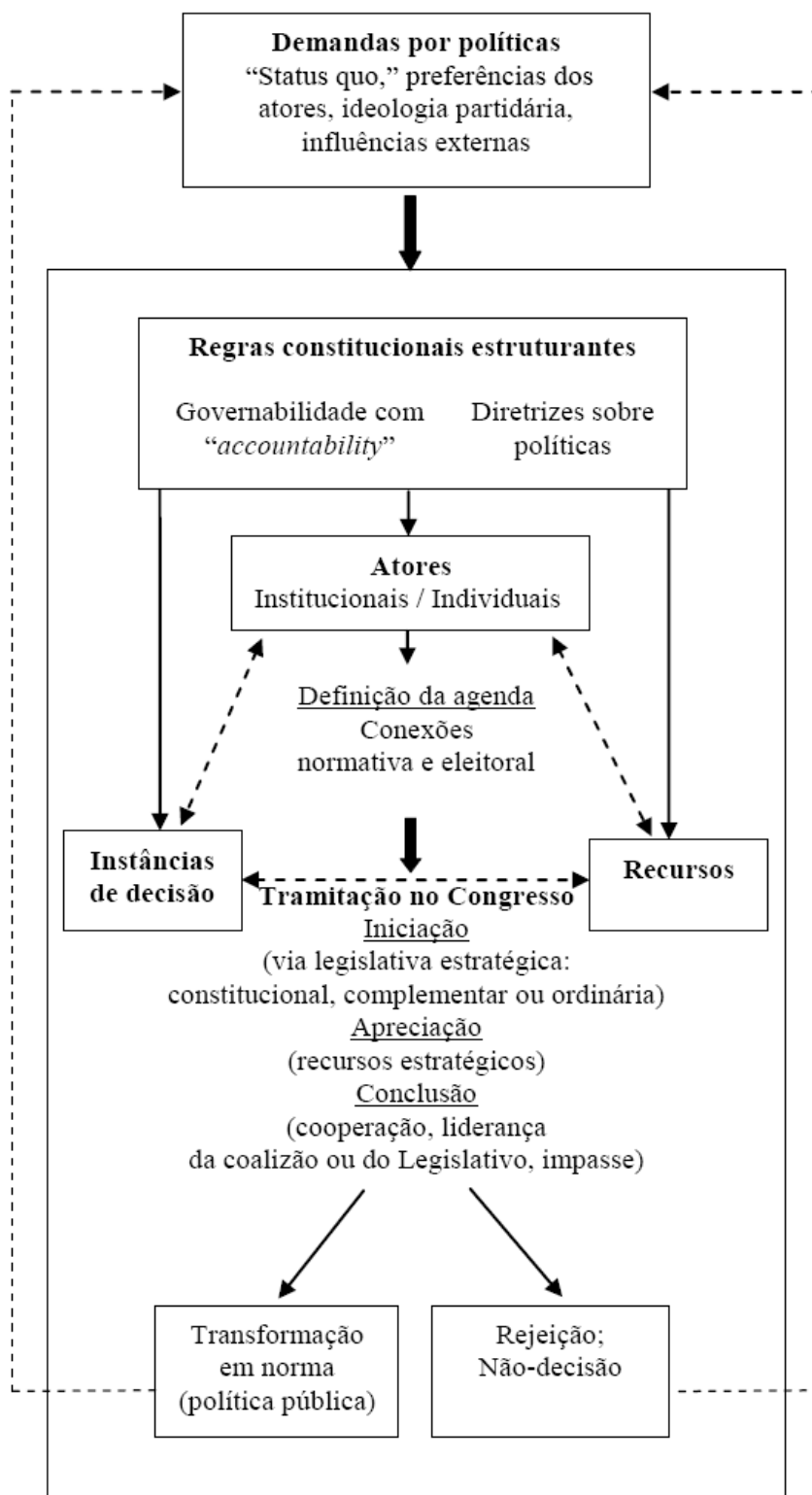


Figura 1 - Sistema de produção legislativa no Brasil pós-Constituinte de 1987/1988.

Por outro lado, a estrutura também favorece o desenvolvimento de políticas de interesse social, gerando *path dependencies* a serem seguidas pelo Executivo. A “constitucionalização” de temas que poderiam ter sido tratados em leis, buscaram solidificar ganhos sociais em um nível em que o campo de atuação do Executivo estaria mais limitado, em função das exigências para modificação do texto constitucional.

Essa estrutura recebe o suporte de normas de hierarquia inferior, como os regimentos das Casas Legislativas, que oferecem aos atores vias estratégicas para atingirem seus objetivos (os quais são influenciados pelo *status quo* da política, por preferência pessoais, pela ideologia partidária e por demandas de atores externos, como grupos de interesse, eleitores em geral e a mídia). As regras oferecem três vias legislativas com características distintas: a constitucional, a complementar e a ordinária.

A via constitucional utiliza apenas um tipo de proposição legislativa, a proposta de emenda à constituição (PEC), a qual, para ser aprovada, requer uma supermaioria de 3/5 dos membros do Congresso em duas votações nos plenários de cada Casa. Embora tanto o Legislativo quanto o Executivo possam iniciar uma PEC, esta não pode ser objeto de urgência ou de veto presidencial.

A via complementar também dispõe de apenas um tipo de proposição, o projeto de lei complementar (PLP), cujos objetos estão especificamente mencionados na Constituição, pois que seu principal papel é o de complementá-la em alguns relevantes tópicos. Para ser aprovado, um PLP deve passar pelo plenário de cada Casa sob a regra da maioria absoluta. Não é permitida a aprovação conclusiva de projetos pelas comissões, ou seja, sempre serão apreciados pelo plenário (pelo menos na Câmara). O PLP está sujeito ao regime de urgência e ao veto presidencial.

A via ordinária produz leis ordinárias a partir de três tipos de proposições: o projeto de lei ordinária (PL), o projeto de lei do Congresso Nacional (PLN) e a medida provisória (MPV). Os dois últimos são usados exclusivamente pelo Executivo. O PL possui o maior número de autores potenciais, pois pode ser iniciado por membros do Legislativo, Executivo, Judiciário e, até, por cidadãos (sob condições específicas). O PL precisa de aprovação em cada Casa sob uma regra de maioria simples, contudo pode ser apreciado conclusivamente pelas comissões, ou seja, tornar-se lei sem a aprovação do plenário. O PLN relaciona-se ao

orçamento federal e é apreciado em sessões conjuntas do Congresso e deliberados em apenas um turno de votação, sob a regra de maioria simples. A medida provisória tem força imediata de lei e validade de até 120 dias para que o Congresso a rejeite ou a converta em lei ordinária. Caso o Congresso não delibere nos prazos requeridos, a pauta do plenário da Casa em que tramita é sobrestada até que uma decisão seja tomada. O regime de urgência e o veto presidencial são permitidos nessa via.

Após os autores selecionarem a via legislativa mais adequada, segundo seus objetivos de política e poder político, as proposições são consideradas em múltiplos locais de decisão (comissões permanentes<sup>3</sup>, comissões temporárias e plenários de cada Casa, além de sessões conjuntas do Congresso para deliberar, por exemplo, sobre o orçamento e vetos presidenciais), pré-determinados de acordo com o conteúdo e relevância, geralmente seguindo uma sequência linear. Nesses locais, os atores interagem, usando os recursos disponíveis. Alguns recursos são de natureza legislativa, como o requerimento de urgência<sup>4</sup> e a competência de os coordenadores dos locais de decisão inserirem as matérias nas pautas de deliberação; outros são não-legislativos, como o tempo, recursos humanos, materiais e informacionais.

Geralmente, após a aprovação pelas comissões, os projetos de lei são votados pelo plenário e, então, são considerados pela outra Casa. Se o projeto for emendado precisa voltar à Casa de origem para avaliação específica das emendas. Uma vez aprovado em cada Casa, o projeto segue para a sanção do presidente da República, o qual pode sancioná-lo ou vetá-lo (inteiramente ou em partes). O veto pode ser derrubado pela metade dos membros de cada Casa. Enfim, os “*outputs*” mais destacados do sistema são as leis com impacto em políticas públicas.<sup>5</sup> Outros resultados possíveis são a rejeição e a não-decisão sobre a política.

O arcabouço institucional possibilita a ocorrência dos seguintes tipos de interação entre os poderes: liderança da coalizão de governo, liderança do Legislativo, cooperação e

---

<sup>3</sup> A Câmara possui 20 comitês permanentes e o Senado, 11.

<sup>4</sup> Também há instrumentos que são usados para prolongar o debate sobre projetos de lei, mas a minoria não dispõe do “*filibuster*” – baseado em regras supermajoritárias, como no Senado dos EUA -, pois no Brasil tais manobras podem ser derrubadas por requerimentos decididos sob a regra da maioria simples.

<sup>5</sup> Tais políticas podem ser classificadas de acordo com a tipologia desenvolvida por Lowi (1972) e Wilson (1973), como: distributiva (os custos são difusos e os benefícios, concentrados), redistributiva (ambos, custos e benefícios são concentrados), regulatória (custos são concentrados e os benefícios, difusos) e majoritária (ambos, custos e benefícios são difusos).

impasse. Estes baseiam-se no padrão de liderança dos atores (para iniciar, modificar e aprovar projetos) e no nível de conflito entre os mesmos (expresso nos esforços para modificar ou bloquear os projetos). A cooperação é esperada em temas administrativos de rotina, conteúdos com baixo nível de conflito distributivo e em casos de barganha política. A via ordinária seria a mais provavelmente envolvida, o uso de recursos seria moderado e consensual e o tempo de deliberação seria intermediário.

A liderança da coalizão de governo é esperada em conteúdos com moderado a elevado impacto distributivo e naqueles de interesse direto do presidente (afetando a governabilidade, *accountability* e o orçamento federal) e da coalizão. A via legislativa seria selecionada de acordo com o nível desejado de alteração na política (desde que muitas delas estão protegidas pela Constituição, mudanças relevantes precisam considerar as vias constitucional ou complementar). Os recursos seriam utilizados em toda sua extensão pela coalizão, alcançando sucesso, mas com taxas que variariam de modo inversamente proporcional à hierarquia da via (as taxas seriam maiores na via ordinária e menores na constitucional), com um tempo de tramitação mais rápido que em outros tipos de interação.

A liderança do Legislativo seria esperada em conteúdos com baixo conflito distributivo, naqueles com amplo suporte da sociedade, naqueles abordando competências do Legislativo, nos que produzam grande controvérsia social (demasiadamente arriscados para que o presidente tome partido) e nos projetos simbólicos. A via ordinária estaria mais provavelmente envolvida, o tempo de deliberação seria mais lento e as taxas de sucesso, menores que nos tipos anteriores.

O impasse seria esperado nos casos em que a oposição tentasse aprovar legislação que contrarie a coalizão em maioria (em quaisquer das vias) e quando a coalizão tentasse usar a via constitucional sem o apoio de uma supermaioria, geralmente em temas de elevado conflito distributivo. O tempo de deliberação seria o mais lento entre todos os tipos. Contudo, o impasse poderia ser vencido por alterações nas preferências dos atores devido a eleições ou discordâncias no interior da coalizão.

A próxima seção apresenta dados empíricos, os quais analisam as possibilidades sugeridas pelas abordagens sistêmica e estratégica em período recente.

### **3 Resultados empíricos**

Primeiramente, é apresentada uma visão geral sobre o ingresso de proposições (*input*) e produção das vias legislativas (*output*), a partir do banco de dados do estudo, o qual inclui cerca de 21 mil proposições nas três vias (todas as apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal entre 1999 e 2006, com poder para alterar ou criar leis federais ou emendas à Constituição). Em seguida, os resultados são associados aos seguintes temas: agenda dos poderes, desempenho dos atores, regularidades nas vias legislativas e tipos de interação entre os Poderes.

#### Uma visão geral da utilização das vias estratégicas

No que se refere à iniciação de proposições (tabela 1), a via mais utilizada foi a ordinária, de menor hierarquia, destacando-se o elevado uso do projeto de lei ordinária – 81,8%. Curiosamente, a via constitucional, que possui maiores exigências para apresentação e aprovação, foi acionada mais frequentemente (7,7%) que a complementar (4,4%). A Câmara destacou-se como Casa iniciadora (76,7%), mas o Senado contribuiu com 17,3% do total de proposições e, considerando apenas as proposições iniciadas na própria Casa, apresentou maiores proporções de uso das vias de maior hierarquia que a Câmara: 13,6% contra 6,9%, no caso da constitucional e 6,3% contra 4,4%, no da complementar.

Quanto à atividade de revisão de proposições, também ocorreram diferenças segundo as vias. O estereótipo de Casa revisora, geralmente atribuído ao Senado, não se confirmou no caso da via constitucional; pelo contrário, este enviou no período 48 proposições para revisão da Câmara, enquanto esta enviou 20 para a revisão do Senado. Na via complementar os quantitativos se assemelharam e na ordinária, a Câmara enviou mais projetos para revisão; mesmo assim, o Senado apresentou considerável atividade, correspondendo a 73,3% do quantitativo produzido pela Câmara nessa via.

Sobre os resultados finais da tramitação nas vias estratégicas (tabela 2), os vetos totais apostos por presidente foram pouco frequentes (0,2% das proposições apresentadas) e cerca de um terço das proposições ainda tramitavam em março de 2009 (exceto nas matérias de iniciativa exclusiva do Executivo, em que apenas 10,2% ainda tramitavam, mas com força de lei, no caso da medida provisória – MPV -, e nenhuma, no caso do projeto de lei do

Congresso Nacional – PLN -, indicando uma rápida resolução para esses tipos). Quanto ao resultado que indica o sucesso da tramitação (tabela 2), 8,1% de todas as proposições foram transformadas em norma legal, mas os resultados em cada via foram bastante diferenciados.

As taxas de sucesso (de conversão em norma) foram de 9,0% para a ordinária, 2,6% para a complementar e 1,3% para a constitucional. Considerando os tipos de proposição da via ordinária, os dois exclusivos do Executivo obtiveram taxas muito elevadas (91,7% para os PLN e 77,7% para as MPV<sup>6</sup>), enquanto que o PL, utilizado por ambos os Poderes, alcançou 3,3% (ainda assim, superior à taxa da via complementar).

Além das diferenças na eficiência relativa das vias e de seus tipos de proposição, também variaram os quantitativos de normas geradas em cada uma delas. Das proposições analisadas, foram sancionadas ou promulgadas: 21 emendas à Constituição, 25 leis complementares e 1.699 leis ordinárias, totalizando 1.745 normas jurídicas.<sup>7</sup> No caso da via ordinária, a maior eficiência das MPV e dos PLN foram responsáveis pela produção de 65,7% das leis ordinárias, embora estes tipos tenham representado apenas 6,9% das proposições iniciadas nessa via. De todo modo, mesmo com menor eficiência, os numerosos PL chegaram a produzir mais leis (583) que as MPV (398).<sup>8</sup>

As cerca de cinco mil proposições relacionadas à saúde apresentaram tendências semelhantes ao conjunto total, exceto pela maior taxa de sucesso na via constitucional (6,1%), indicando o nível de constitucionalização dessa política. Enfim, as especificidades das vias, de seus tipos de proposições e dos resultados quantitativos associados reforçam a necessidade de análise desagregada de cada via legislativa.

### A agenda dos Poderes

A verificação dos quantitativos e proporções dos temas das proposições apresentadas pelos autores nas três vias legislativas sugerem que não há demarcação de agenda entre os

---

<sup>6</sup> No caso das MPV, além dos 77,7% convertidos em lei, os 10,2% ainda tramitando (situação permitida para aquelas apresentadas antes da Emenda Constitucional nº 32 de 2001) também têm força de lei, até que ocorra nova definição.

<sup>7</sup> Entre 1999 e 2006 foram sancionadas ou promulgadas: 33 emendas à Constituição, 28 leis complementares e 1.663 leis ordinárias, totalizando 1.724 normas jurídicas. A diferença de 21 normas ilustra o efeito do critério temporal de seleção das proposições e do período em que o resultado da tramitação é verificado.

Poderes, mas utilização das vias de acordo com as especializações temáticas destas e segundo o interesse dos atores. Isso é coerente com o contexto do presidencialismo de coalizão e consistente com a conclusão de Figueiredo e Limongi (2008) sobre a “fusão da agenda” substantiva do Executivo e de parte do Legislativo. A ênfase observada na literatura a respeito da análise daquela que foi “aprovada”, segundo a autoria das proposições e sem distinção das vias legislativas, em detrimento daquela “apresentada” em cada uma das vias também pode ter contribuído para uma percepção inicial de divisão das agendas dos Poderes.

Tabela 1 - Proposições legislativas que iniciaram tramitação na Câmara, Senado e Congresso Nacional entre 1999 e 2006, segundo via estratégica e local de apresentação.

Via estratégica / tipo de proposição	Local de apresentação				
	Câmara	Senado	Congresso	Total	%
<b>Constitucional / PEC</b>	1.140	506	-	1.646	7,7
<b>Complementar / PLP</b>	717	235	-	952	4,4
<b>Ordinária / PL</b>	14.584	2.970	-	17.554	81,8
<b>Ordinária / PLN</b>	-	-	783	783	3,7
<b>Ordinária / MPV</b>	-	-	512	512	2,4
<b>Ordinária (subtotal)</b>	14.584	2.970	1.295	18.849	87,9
<b>Total</b>	16.441	3.711	1.295	21.447	100,0
<b>%</b>	76,7	17,3	6,0	100,0	

Fonte: Banco de dados do estudo com base no Sistema de informações legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados, Prodasen do Senado Federal e sítio da internet do Planalto.

Legendas: PEC - proposta de emenda à Constituição; PLP - projeto de lei complementar; PL – projeto de lei ordinária; PLN - projeto de lei do Congresso Nacional; MPV – medida provisória.

<sup>8</sup> Ainda que fossem adicionadas as 52 MPV que ainda tramitavam com força de lei, os PL teriam superado o número de MPV.

Tabela 2 - Distribuição proporcional da situação de tramitação para cada via estratégica e tipo de proposição legislativa apresentada entre 1999 e 2006, conforme verificação realizada entre fevereiro e março de 2009.

Via estratégica / tipo de proposição	Distribuição proporcional da situação de tramitação (%)					N
	Convertida em norma jurídica	Não convertidas				
		Vetada totalmente	Tramitando (* )	Não tramitando (**)	Situação não especificada (***)	
<b>Constitucional / PEC</b>	1,3	-	32,7	38,2	27,8	1.646
<b>Complementar / PLP</b>	2,6	0,1	34,5	40,9	22,0	952
<b>Ordinária / PL</b>	3,3	0,2	35,4	47,9	13,1	17.554
<b>Ordinária / PLN</b>	91,7	0,0	0,0	8,3	0,0	783
<b>Ordinária / MPV</b>	77,7	0,2	10,2	11,9	0,0	512
<b>Ordinária (subtotal)</b>	9,0	0,2	33,2	45,3	12,2	18.849
<b>Total</b>	8,1	0,2	33,2	44,6	13,9	21.447

Fonte: Banco de dados do estudo com base no Sistema de informações legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados, Prodasen do Senado Federal e sítio da internet do Planalto.

Legendas: PEC - proposta de emenda à Constituição; PLP - projeto de lei complementar; PL - projeto de lei ordinária; PLN - projeto de lei do Congresso Nacional; MPV - medida provisória; N - total de proposições.

Notas: Os valores absolutos encontram-se no apêndice A.

(\*) No caso da MPV essa coluna refere-se às em tramitação, mas que de todo modo produziam efeito de lei. No caso dos demais tipos, refere-se às apensadas, prontas para pauta, aguardando medida na Câmara ou retorno do Senado.

(\*\*) No caso da MPV essa coluna refere-se às prejudicadas, rejeitadas, revogadas ou sem eficácia. No caso dos demais tipos, refere-se às arquivadas, devolvidas ao autor ou transformadas em novas proposições.

(\*\*\*) Refere-se a proposições do Senado em que os dados disponíveis não possibilitaram especificar a situação da tramitação, mas que não foram convertidas em lei, nem encaminhadas para a revisão da Câmara, segundo verificação até março de 2009.

As proposições iniciadas pelo Legislativo foram as mais numerosas em todas as vias (em torno de 90% em cada uma delas), mesmo na ordinária, em que o Executivo dispõe de três tipos de proposição. Isso contraria a percepção de que os parlamentares teriam interesses limitados a temas particularistas. Em termos absolutos o volume elaborado pela Câmara foi superior ao demais atores. Contudo, a comparação do esforço propositivo em cada Casa



indicou uma atividade relativamente maior dos senadores em todas as vias. A atividade foi maior na via ordinária (47,8 projetos por senador e 29,7 por deputado), seguindo-se a via constitucional (6,2 projetos por senador e 2,2 por deputado) e a complementar (2,9 projetos por senador e 1,3 por deputado).

A tabela 3 sintetiza dados sobre as áreas de política dos projetos que compuseram a agenda e os aprovados em cada via. Tanto quando se utiliza a perspectiva dos projetos que tramitaram no Senado quanto dos que tramitaram na Câmara, percebe-se a existência de especializações temáticas em cada via legislativa e que são similares nas duas Casas. Por exemplo, a área político-institucional é a que mais contribui na agenda apresentada na via constitucional e cai progressivamente nas vias de menor hierarquia. No caso da área econômica, a via complementar se sobressai. Em geral, a área social situa-se entre as duas áreas mais frequentes em todas as vias, mas na via ordinária responde pela maioria da agenda. A área administrativa ocupa a terceira posição de frequência em quase todas as vias e a sobre homenagens ou simbólicos é virtualmente inexistente nas vias de maior hierarquia, ocupando as últimas posições na via ordinária.

Alguma diferenciação na agenda considerada em cada Casa também é perceptível: as áreas político-institucional e administrativa apresentaram proporções maiores no Senado, enquanto que a área social foi mais prevalente na Câmara, em todas as vias (tabela 3).<sup>9</sup>

Os dados não oferecem suporte a uma suposta divisão de interesses entre os Poderes, em que o Legislativo trataria dos temas sociais e o Executivo dos econômicos e administrativos. Por exemplo, na via constitucional, a área social foi a mais frequentemente abordada pelo Executivo. Também no que se aprovou da agenda nessa via a área social foi privilegiada, mas com a participação do Executivo e dos parlamentares, com destaque para os senadores. Os autores do Legislativo produziram mais leis complementares em temas econômicos e o Executivo, na área administrativa. Nas leis ordinárias produzidas a partir de PL, quase a metade das de deputados e senadores foram em temas sociais, chegando a 56% no caso do Executivo. Mesmo no caso das medidas provisórias, os temas sociais (41%) superaram os temas econômicos (37%) e os administrativos (22%).

---

<sup>9</sup> Araújo (2009), que priorizou a perspectiva de tramitação no Senado de projetos apresentados entre 1989 e 2004, detectou proporções de conteúdos e ordenamentos semelhantes aos encontrados nesse estudo.

Tabela 3 - Proporção de áreas de política temas de projetos apresentados e aprovados nas vias legislativas, segundo a perspectiva de tramitação na Câmara ou no Senado, de proposições com ingresso entre 1999 e 2006 e situação de tramitação observada em março de 2009.

Área de política	Via Constitucional			Via Complementar			Via ordinária (PL)		
	TRAM (*)		APR (**)	TRAM (*)		APR (**)	TRAM (*)		APR (**)
	SF	CD		SF	CD		SF	CD	
<b>Administrativa</b>	27,4	22,0	9,5	<b>24,0</b>	21,0	<b>40,0</b>	9,8	6,8	18,5
<b>Econômica</b>	9,5	12,2	<b>14,3</b>	<b>40,8</b>	<b>36,8</b>	<b>32,0</b>	<b>18,5</b>	<b>19,3</b>	10,1
<b>Hom./simbólicos</b>	0,2	0,1	0	0	0,1	0	5,8	4,1	<b>22,8</b>
<b>Político-institucional</b>	<b>34,2</b>	<b>26,5</b>	4,8	13,7	8,5	4,0	4,6	2,8	1,5
<b>Social</b>	<b>28,7</b>	<b>39,2</b>	<b>71,4</b>	21,4	<b>33,6</b>	24,0	<b>61,2</b>	<b>66,9</b>	<b>47,0</b>
<b>N</b>	526	1188	21	262	743	25	3873	15246	583

Fonte: Banco de dados do estudo.

Legenda: SF: projeto com tramitação no Senado Federal; CD: projeto com tramitação na Câmara dos Deputados; PL: projeto de lei ordinária; APR – aprovado; TRAM; n: total de proposições que corresponde a 100% em cada coluna.

Nota: (\*) Os dados das perspectivas de tramitação referem-se a projetos de todos os autores que tramitaram na Casa especificada. (\*\*) Segundo a perspectiva da Câmara.

O comprometimento do orçamento federal esteve presente em 60% das leis complementares e 47,6% das emendas constitucionais. Na via ordinária, as leis provenientes de PL não foram analisadas quanto a esse tipo de comprometimento, mas as provenientes de PLN e MPV indicam que nessa via pelo menos 45,7% das leis comprometiam o orçamento federal.<sup>10</sup>

Essa variedade de interesses e os resultados obtidos em área como a econômica sugerem a existência de especialização técnica no Legislativo. Entretanto, as comissões apresentaram baixa atividade propositiva de autoria própria nas vias de maior hierarquia (apenas 4 PEC e 10 PLP de 1999 a 2006), sendo um pouco maior na ordinária (198 PL, com

<sup>10</sup> Considerando o subconjunto de proposições relacionadas à saúde, observou-se tal comprometimento: em 37,2% das proposições da via constitucional (com marcante variação entre os grupos temáticos, sendo maior no grupo de maior interesse do Executivo e da coalizão); em 45,5% das proposições da via complementar (apresentando gradação entre os grupos temáticos similar à observada na via constitucional) e em pelo menos 32,5% das proposições da via ordinária.

destaque para a Comissão de Legislação Participativa), o que sugere pouca capacidade das comissões para orientar uma agenda legislativa autônoma.

Uma observação marcante foi que as proporções das áreas presentes nas normas produzidas não corresponderam às proporções dos temas que ingressaram nas Casas. Por exemplo, as áreas social, administrativa e de homenagens ou simbólicos ganharam destaque na produção das vias constitucional, complementar e ordinária, respectivamente. A implicação é que a agenda “apresentada” no Congresso não seria a mesma que foi “aprovada” (tabela 3). Isso sugere que os mecanismos de centralização do processo decisório, já identificados na literatura, estejam facilitando o alcance de decisões e até limitando particularismos (o que favorece a governabilidade), mas talvez o Congresso não esteja sendo capaz de influir nas políticas públicas como os representados desejam, com implicações para a qualidade da democracia.

A influência do ciclo eleitoral, em geral, resultando em maior volume de proposições de parlamentares no primeiro ano das legislaturas em todas as vias e em ambas as Casas foi outro aspecto identificado na agenda, entretanto o padrão foi quebrado em algumas situações, sugerindo reação a temas específicos em determinados períodos. Esse tipo de flutuação não ocorreu nas propostas do Executivo, refletindo as diferenças nas conexões eleitorais de ambos e também o fato de que o sistema oferece ao Executivo instrumentos que funcionam regularmente, principalmente na esfera orçamentária, favorecendo a governabilidade.

Sobre a atividade propositiva dos parlamentares da coalizão e da oposição, em geral os primeiros foram mais ativos em todas as áreas de política e em todas as vias. Mas foram observadas exceções. Por exemplo, a oposição apresentou mais projetos da área social na via ordinária no período de 1999 a 2002 (último mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC); enquanto que no período seguinte (primeiro mandato do governo de Lula da Silva – LS) a nova coalizão (antiga oposição) manteve o interesse social e apresentou bem mais projetos nessa área que a coalizão anterior. Na via constitucional, a oposição no governo de LS apresentou mais projetos na área político-institucional. Esses dados indicam diferenças nos interesses dos parlamentares das coalizões promovidas pela alternância de poder.

Também foram observadas variações nas escolhas dos tipos de proposição na via ordinária pelo Executivo nos dois governos mencionados. O segundo mandato do governo FHC fez maior uso da via orçamentária regular (cerca de 25% mais PLN) e apresentou quase o dobro de MPV na área econômica que a primeira metade do governo de LS.

### Desempenho dos atores

Em geral, os dados desse estudo não se diferenciam dos achados originais de predominância quantitativa do Executivo na produção legislativa total (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). A estatística de que 86% da produção até meados da década de 1990 seria predominantemente de autoria do Executivo, foi confirmada nos estudos de Carneiro (2009), que considerou o período de 1988 a 2007, encontrando um valor de 79,7%; muito próximo ao valor encontrado nesse estudo, de 76,9% para o caso da via ordinária (embora a metodologia tenha sido diversa).

Entretanto, esse estudo permitiu observar que as taxas de sucesso e de dominância do Executivo foram inversamente proporcionais ao nível hierárquico das vias estratégicas; essa gradação também ocorreu para o conjunto de todos os autores, mas os patamares de sucesso do Executivo foram bem superiores (tabela 4). Observe-se que o desempenho do Executivo na via ordinária do tipo de proposição em que há concorrência de iniciativa com os parlamentares, o PL, a taxa chegou a ser inferior à obtida na via complementar. Contudo, o melhor desempenho do Executivo na via ordinária foi garantido pelas elevadas taxas dos dois tipos de seu uso exclusivo. As taxas de dominância do Executivo na produção de cada via seguiu a mesma tendência hierárquica. Novamente, observa-se menor “dominância” com relação aos PL (tabela 4).

Esses dados contrariam a tese da predominância do Executivo, pelo melhor desempenho do Legislativo na via de maior nível de hierarquia e também no caso dos PL. Entretanto, antes de se supor uma predominância do Legislativo nessas situações, os dados sobre o desempenho da coalizão indicam algo diferente. A taxa de dominância da coalizão mostrou-se elevada em todas as vias, inclusive quebrando o padrão hierárquico pelo elevado rendimento apresentado na via constitucional (90,5%, chegando a 100% das emendas

constitucionais com comprometimento do orçamento federal).<sup>11</sup> Assim, o predomínio na produção legislativa, considerando os níveis de relevância das propostas, ocorreria por atuação da coalizão em todas as vias legislativas, por meio das iniciativas compartilhadas entre o Executivo e os parlamentares da base.

O sucesso da oposição foi limitado na via constitucional (duas entre 10 Emendas Constitucionais de autoria do Legislativo, quase 10% das 21 produzidas na via); mais expressivo na complementar (7 entre 11 leis de autoria do Legislativo e quase 30% das 25 produzidas) e intermediário na ordinária (120 entre 228 leis de parlamentares e cerca de 20% da 583 produzidas).

Quanto aos tempos médios de tramitação das propostas do Executivo transformadas em norma legal, ocorreu maior celeridade que as do Legislativo, nas vias em que o recurso da urgência está disponível (complementar e ordinária). A expectativa de um tempo mais prolongado na via constitucional (pelas maiores exigências para aprovação) não se confirmou (tabela 5). Pelo contrário, nessa via o Executivo obteve média de 315 dias (quase 3 vezes mais rápido que os projetos do Legislativo e mais lento apenas que proposições na via ordinária - as MPV, com média de 91 dias e os PLN, com média de 63 dias). Nessa e nas demais vias os tempos médios das leis iniciadas pela coalizão foram mais rápidos que os da oposição.

#### Outras regularidades nas vias legislativas

Na via constitucional, o Executivo apresentou poucas propostas, otimizando seus recursos estrategicamente, priorizando temas que comprometiam o orçamento federal (particularmente no período de 1999 a 2002, indicando diferenças no comportamento estratégico dos presidentes) e alcançando resultados dentro do período de influência do presidente que iniciou a proposta (sem sofrer um única rejeição formal, o que sugere o funcionamento de um eficiente sistema de monitoramento de suas proposições).

O destaque alcançado pelo Senado (com taxas de sucesso maiores que as dos deputados e com quantitativo de emendas exitosas superior até mesmo que o do Executivo)

---

<sup>11</sup> Esse desempenho supera a proporcionalidade que seria esperada pelo quantitativo de PEC apresentadas pelos parlamentares da oposição e da coalizão.

afasta um papel de Casa Revisora. Também sugere uma maior especialização e protagonismo (provavelmente pela atuação mais ágil de suas comissões) numa via, que, a princípio, aborda temas de alta relevância,<sup>12</sup> e reforça demandas por consideração específica desses autores nos estudos de produção legislativa.

Na via complementar, os temas abordados também apresentaram elevado nível de conflito distributivo e o papel dos senadores foi similar ao dos deputados. A influência da coalizão continuou predominante, mas dessa feita por atuação mais direta do Executivo, conforme esperado pelos recursos permitidos a esse ator nessa via (principalmente a urgência e o veto presidencial). Entretanto, a produção final da coalizão não alcançou os mesmos níveis que na via constitucional, pois a oposição obteve êxitos superiores aos dos parlamentares da base (principalmente entre os deputados), inclusive em projetos com envolvimento orçamentário.

Tabela 4 - Distribuição de taxas de sucesso e de dominância, segundo as vias legislativas, de proposições em todos os temas de política, de autores selecionados, com ingresso na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006 e situação de tramitação observada em março de 2009.

Via	Taxas de sucesso (%)		Taxa de dominância (%)	
	Todos autores	Executivo	Executivo	Coalizão
<b>Constitucional</b>	1,3	36,8	33,3	90,5
<b>Complementar</b>	2,6	53,8	56,0	72,0
<b>Ordinária</b>	9,0	76,6	76,9	89,2
PL*	3,3	46,6	32,8	76,9
MPV	77,7	77,7	100,0	100,0
PLN	91,7	91,7	100,0	100,0

Fonte: Banco de dados do estudo.

Nota: (\*) No caso dos PL, foi considerado o ingresso na Câmara no período do estudo.

<sup>12</sup> Um maior nível de relevância da agenda nessa via também foi sugerido pela inexpressividade quantitativa de propostas sobre homenagens e pela não aprovação das poucas apresentadas.

O emprego da urgência foi decisivo tanto para os projetos da coalizão, quanto para os da oposição. Vale destacar que projetos do Executivo foram favorecidos pelos dois tipos de urgência. Em geral, o efeito acelerador das urgências não produziu tempos médios de tramitação inferiores aos encontrados na via constitucional.<sup>13</sup> Isso, aliado ao fato de que as leis complementares sem urgência terem tramitado mais rapidamente que as com urgência legislativa, sugerem que esta tenha sido empregada como um meio para colocar os temas efetivamente na agenda de decisão.

A elevada proporção de vetos parciais nas leis complementares (44%) indica que o Executivo não conseguiu influenciar a tramitação das matérias como desejado ou, ainda, a necessidade de realizar correções formais. O fato de que nenhum desses vetos tenha sido derrubado (como também não foi o do único caso de veto total) poderia sugerir que não tivessem contrariado interesses do Legislativo. Entretanto, as deliberações ocorridas vários anos após a imposição do veto (contrariando as regras vigentes), várias delas em outra legislatura, provocaria modificação no contexto de preferência dos atores, exemplificando, mais uma vez, o poder da atuação das coordenações das instâncias de decisão na definição da pauta de deliberação e, até, de seu produto.

Na via ordinária, o grande contingente de leis orçamentárias (22% das originadas de MPV e todas as originadas de PLN) ilustra a orientação do sistema para dar solução regular, acelerada e mais independente do ciclo eleitoral nessa área. A dominância da coalizão foi mantida pela iniciativa do Executivo, no caso das MPV e dos PLN (também aqui com indícios de comportamento diferenciado dos presidentes no nível de utilização desses dispositivos) e dos parlamentares da coalizão, no caso dos PL.<sup>14</sup>

Embora a elevada ocorrência de leis sobre temas de homenagens ou simbólicos (22,8% do total de leis ordinárias provenientes de PL)<sup>15</sup> reduzam o peso da relevância do que

---

<sup>13</sup> Embora as três leis complementares objeto de urgência constitucional tenham obtido tramitação mais rápida que as das PEC convertidas em emendas constitucionais.

<sup>14</sup> No caso do subconjunto de proposições relacionadas à saúde, foram evidentes as diferentes comportamentos estratégicos dos presidentes na iniciação de matérias orçamentárias na via ordinária quanto ao uso de PLN ou MPV (especificamente para os créditos extraordinários). Os tempos médios mais prolongados para aprovação das leis por meio do PLN (um instrumento regular e de rito acelerado), o menor recurso à urgência e uma maior utilização de MPV para esses fins no primeiro mandato de Lula da Silva, sugerem uma maior dificuldade para coordenar a coalizão naquele período que no último mandato de Fernando Henrique Cardoso.

<sup>15</sup> Carneiro (2009) detectou 22% de leis simbólicas na produção do Legislativo entre 1988 e 2007, sendo 80% apreciadas conclusivamente pelas comissões. Também observou que a produção das comissões do Legislativo é expressiva, mesmo

é produzido nessa via e sob a influência do Legislativo (e de suas comissões permanentes), este Poder iniciou mais leis provenientes de PL que o Executivo também nas áreas econômica, político-institucional e social. Apenas na área administrativa o Executivo predominou, em função de sua competência legislativa exclusiva. Assim, além da expressão de prováveis interesses particularistas, o Legislativo também atuou com destaque em políticas de interesse mais amplo.

Tabela 5 - Distribuição de tempos médios de tramitação, segundo as vias legislativas, de proposições convertidas em norma legal em todos os temas de política, de autores selecionados, com ingresso na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006 e situação de tramitação observada em março de 2009.

Via	Tempo médio de tramitação (dias)				
	Executivo	Deputado	Senador	Coalizão	Oposição
<b>Constitucional</b>	315	985	1323	892	1382
<b>Complementar</b>	520	1093	656	553	961
<b>Ordinária</b>	*	*	*	*	*
PL	451	1064	1129	788	1134
MPV	91	-	-	-	-
PLN	63	-	-	-	-

Fonte: Banco de dados do estudo.

Nota: (\*) Não calculada (ver os dados para cada tipo de proposição da via).

Nessa via, os deputados produziram 1,5 vezes mais leis que os senadores, com destaque para os temas sociais e os de homenagens ou simbólicos, sugerindo uma permeabilidade maior desses atores às demandas da sociedade, além dos interesses particularistas. Ressalve-se que, apesar da maior envolvimento dos senadores com os relevantes temas da via constitucional, na ordinária também se dedicaram à área de homenagens ou simbólicos e, até, obtiveram maior taxa de sucesso que os deputados.

---

após a exclusão das leis simbólicas. Na área da saúde, Godoi (2008) observou 23,8% de leis simbólicas, sendo a maioria originada no Senado.



A via ordinária foi a única em que projetos de comissões foram convertidos em lei (numa proporção de 2,3%), exemplificando mais um dispositivo da Constituição de 1988 que vem amadurecendo. Embora nesse período não tenha sido aprovado nenhum PL da Comissão de Legislação Participativa (criada em 2001 para abordar propostas da sociedade organizada) e a tramitação em geral apresente dificuldades, como lentidão, já há registro de aprovação posterior, de modo que possui potencial para uma maior influência na produção legislativa.

O uso da urgência na via ordinária esteve associado à produção de leis de modo desigual entre os atores. Das leis ordinárias do Legislativo provenientes de PL, aproximadamente 20% foram beneficiadas pela urgência, enquanto que para o Executivo o valor foi de 65% (e destas, quase 70% do tipo que é requerido pelos parlamentares). Além disso, a proporção de conversão em lei após o uso de urgência na Câmara foi maior para o Executivo (75%), que para os parlamentares (5,7% para deputados e 44,9% para senadores).

Mais de 60% dos PL Legislativo foram apreciados conclusivamente pelas comissões, e mais de 70% das leis de deputados e senadores foram definidas por essas instâncias de decisão. Por outro lado, 56,6% dos PL do Executivo foram deliberados pelo plenário, contudo, devido a um maior acesso ao recurso da urgência legislativa, 67% de suas leis foram definidas pelo plenário. Desse modo, as matérias de cada Poder foram definidas em instâncias de decisão preferenciais.

Os 38 vetos totais indicam que nem sempre a coalizão consegue controlar a tramitação dos PL. Nesses casos, em nenhum havia comprometimento orçamentário federal e não havia concentração maior de PL da oposição. Sua associação com a apreciação conclusiva pelas comissões sugere que o monitoramento da coalizão não tenha atuado tão eficientemente nessas instâncias e nessa via, ou que simplesmente não tenha sido capaz de impor seus interesses. Mas de todo modo, essas propostas (inclusive da coalizão) não prosperaram, pois, como na via complementar, os vetos em geral foram decididos tardiamente e nenhum foi derrubado.

A análise de fluxo das proposições relacionadas à saúde indicou que mecanismos de não-decisão, como o arquivamento ao final das legislaturas, foram frequentes nas vias constitucional e complementar (mais de 70% dos casos). Em todas as vias, os projetos do

Executivo raramente foram rejeitados ou arquivados ao final da legislatura, pois ou foram retirados (60% no caso dos PL) ou prejudicados pela deliberação de outra proposta. Os PL arquivados de senadores sofreram destino diferente: 75% foram formalmente rejeitados. Os PL arquivados de autoria de comissões foram arquivados ao final da legislatura (84%), bem como os arquivados de deputados tramitando sem urgência (53%). Os PL arquivados de deputados, que tramitaram com urgência foram na maior parte prejudicados.

A análise mais detalhada da tramitação das proposições relacionadas à saúde indicou um alto nível de participação do Legislativo na tentativa de modificar os projetos originais. Na via constitucional, quase 80% das emendas constitucionais relacionadas à saúde foram objeto de emenda substitutiva durante sua tramitação na Câmara. Na via complementar, as duas leis foram objeto de substitutivo. Na via ordinária, em 74% das medidas provisórias convertidas em lei foram apresentadas emendas e em 58% foi necessário elaborar um projeto de lei de conversão, indicando que o texto foi modificado pelo Legislativo.<sup>16</sup> Verificou-se que todos os casos de vetos totais foram em propostas com apreciação conclusiva pelas comissões, o que se complementa ao achado par ao conjunto total de proposições sobre o não comprometimento orçamentário das propostas vetadas totalmente, indicando que o conflito em relação as mesmas provavelmente não seria de natureza distributiva.

### Os tipos de interação entre os Poderes

A principal questão analítica do estudo explorou a relação entre o impacto orçamentário potencial da legislação na conformação da interação entre os Poderes, uma vez que a hipótese analisada foi de que quanto maior tal impacto, maior a mobilização do Executivo e da coalizão de governo, com maior nível de conflito nas fases da tramitação. Em geral, há suporte para essa hipótese.

Foram observados indícios que sugerem um maior peso para a liderança da coalizão em todas as vias. Esse parece ser o tipo mais influente na produção legislativa em que há maior conflito distributivo, particularmente o comprometimento do orçamento federal, como se observou nas duas vias de maior hierarquia (embora com variação no ator da coalizão responsável pela liderança). Na via ordinária essa liderança também pode ser invocada no

caso das MPV e no uso de urgência solicitadas pelos parlamentares para favorecer e, efetivamente, acelerar as propostas do Executivo.

A liderança do Legislativo não pode ser sugerida apenas pelos significativos achados de predominância do Legislativo como autor de mais normas na via constitucional e também nas leis ordinárias provenientes de PL. No caso, a constatação de que a coalizão obteve elevadas taxas de dominância em todas as vias (quando o Executivo não dominou, foram os parlamentares da base) torna improvável uma predominância ou liderança autônoma do Legislativo nessas situações, sendo mais coerente que esse achado reflita a lógica do presidencialismo de coalizão. Nem nos projetos sobre temas de homenagens ou simbólicos e nos político-institucionais foi possível caracterizar a liderança do Legislativo, pois a base parlamentar da coalizão também predominou. Mesmo no caso em que houve uma maior frequência de leis ordinárias provenientes de PL não-simbólicos relacionados à saúde de autoria de parlamentares da oposição que da coalizão, o efeito da alternância de poder pode explicar até 59,3% dos casos, pois os autores dessas proposições, que anteriormente faziam parte da oposição, estavam na coalizão, quando da promulgação da lei. Além disso, a coalizão predominou com a adição dos PL do Executivo convertidos em lei.

Contudo, foi possível observar a liderança do Legislativo por meio de uma abordagem qualitativa no caso da saúde: em situação especial, na Constituinte de 1987/1988 e na aprovação da Lei Orgânica da Saúde. Nessas situações houve intenso apoio da sociedade organizada, de modo que as demandas não foram endógenas.

Exemplo de cooperação entre os Poderes seria a obtenção do regime de urgência (o que depende de votação da maioria) que ocorreu em projetos de lei complementar da oposição convertidos em norma, inclusive com envolvimento orçamentário federal (entretanto, estudos de caso necessitariam verificar o efeito da alternância de poder). Uma cooperação institucionalizada também poderia ser sugerida para as rápidas tramitações de leis orçamentárias do Executivo (PLN) - apenas 63 dias -, com elevadas taxas de sucesso, e maior quantitativo de normas produzidas, compondo a quase maioria das leis ordinárias.<sup>17</sup> Essa interação também pode ser aventada nos casos de tramitações muito aceleradas de leis

---

<sup>16</sup> Quase 80% das PEC da saúde convertidas em emendas constitucionais foram objeto de substitutivo, como também 40% dos PLN, 90% dos PLN “orientadores” do orçamento e as duas leis complementares relacionadas à saúde.

<sup>17</sup> Por exemplo, 75% dos PLN da saúde abordavam a abertura de crédito extraordinário.

ordinárias, como foi o caso da Lei 8.142, de 1990 (em apenas 16 dias). A constatação de que 93% dos vetos parciais em PLN ocorreram naqueles “orientadores” do orçamento, poupando os sobre créditos extraordinários, também corroboram a tese de que esse tipo de interação ocorre em matérias de conteúdo menos conflituoso. Quantitativamente falando, esse seria o tipo de interação mais prevalente (devido ao peso dos PLN na produção da via ordinária e na produção total), mas de modo algum se está sugerindo que isso seja suficiente para afirmar que o sistema é cooperativo, pois desprezaria a questão da relevância das proposições, uma das principais contribuições da distinção das vias legislativas.

Situações de impasse foram evidentes nos casos de veto total nas vias complementar e ordinária, mas a ausência de comprometimento orçamentário nesses casos demanda maior investigação. Um veto total na via complementar em PLP de autoria da oposição na área político-institucional sugere a relevância da governabilidade no conflito entre os Poderes. Como tais vetos não foram derrubados, apenas estudos de caso poderiam avaliar se os impasses foram superados por meio de outras proposições.

#### Estudo de caso sobre o financiamento da saúde

O estudo de caso sobre financiamento da saúde - detalhado no capítulo 6 da tese de doutorado (GOMES, 2011) – permitiu observar que o Legislativo foi mais ativo em buscar um financiamento mais adequado do SUS, enquanto que os Executivos de todos os governos que se sucederam preocupavam-se mais em evitar um acréscimo do impacto orçamentário federal. Contudo, o Legislativo igualmente contribuiu, como participante das coalizões de governo, para que o resultado do sistema tenha permanecido aquém das necessidades por recursos, em geral, indicando reduzida prioridade de ambos Poderes para a adoção de soluções mais duradouras e suficientes. A dependência de estímulos externos para avançar na agenda da política de saúde tem tornado a atuação do Legislativo fragmentada e inconsistente. Nesse caso em particular, o financiamento de uma política de maioria (de direito) tem sido abordado como se fosse uma política redistributiva. Os resultados são compatíveis com achados prévios de Weyland (1996) que, ao analisar reformas brasileiras nas áreas previdenciária, tributária e sanitária, concluiu que falhas em atingir objetivos mais equitativos poderiam ser atribuídas às fragmentações existentes na sociedade

(principalmente, a dificuldade de as massas marginalizadas se organizarem) e, também, no interior do Estado.

## **6 Considerações finais**

Em geral, os achados desse estudo reforçam a lógica da influência do presidencialismo de coalizão na produção do sistema. A abordagem utilizada, possibilitada pelo acúmulo de conhecimento já existente sobre os elementos do sistema de produção legislativa, sugere que um único padrão de interação baseado na dominância de um dos Poderes não é adequado para a compreensão do caso brasileiro.

Os resultados reforçam os argumentos contrários à tese da paralisia decisória. Por exemplo, apesar dos impasses e decisões insuficientes quanto ao financiamento da saúde, decisões foram produzidas de acordo com as prioridades dos atores. O sistema brasileiro oferece diretrizes normativas (visando o equilíbrio orçamentário e a equidade social) e os meios estratégicos para a solução dos problemas nacionais, promovendo a governabilidade, mais intensamente na via legislativa ordinária.

O papel da Constituição muitas vezes não tem sido valorizado, pois análises excessivamente contextuais não consideram os mecanismos institucionais que, à medida que amadurecem, vão produzindo resultados concretos em políticas públicas relevantes, os quais tem contrariado as previsões mais pessimistas. Essa argumentação conduz a uma valorização maior de resultados do sistema de produção legislativa, demandando maior conhecimento sobre a relação entre os seus elementos, bem como sobre a relevância do conteúdo das matérias propostas e aprovadas; evitando-se conclusões baseadas em aspectos quantitativos ou fragmentos de política pública. A valorização dos resultados sistêmicos questiona a tese da supremacia do Executivo ao considerar o nível de relevância das propostas que tramitam nas diversas vias e o peso que deve ser dado à variável “autoria”, isoladamente. Contudo, a dominância da coalizão mostrou-se ainda mais presente.

Quanto à capacidade de o sistema produzir normas de interesse amplo, os dados são de limitado alcance, pois aprofundaram apenas em um aspecto da política de saúde, embora relevante, o do financiamento. Entretanto, possibilitaram observar que no embate entre a conexão normativa constitucional (que inclui os mencionados aspectos conflitantes –

responsabilidade orçamentária e equidade social) e a conexão eleitoral (demandando resultados do sistêmicos do presidente e localizados, dos parlamentares), num contexto de fragmentação da sociedade e do Estado, as preocupações orçamentárias têm superado as diretrizes equitativas da política de saúde.

Embora o Legislativo não consiga efetivar completamente a conexão normativa de políticas como previsto pela Constituição, tampouco o Executivo pode atuar independentemente da coalizão. Prevalece uma agenda negociada no interior desta, a qual, apesar de forte predomínio não tem revertido as diretrizes formais das políticas constitucionais, mas, sim, dificultado sua implementação (marcadamente na saúde).

Os argumentos sobre a informalidade do sistema não puderam ser refutados, pois apesar do elevado nível de formalidade na produção da maioria das normas, foram identificadas flexibilizações na aplicação de regras, em geral associadas ao uso das medidas provisórias (critérios de urgência não observados e flexibilização da aplicação do trancamento da pauta, determinado explicitamente na Constituição) e na votação de vetos presidenciais, o que se associa à questão da forma de inclusão de projetos nas pautas do Congresso.

Sobre o sistema de produção legislativa, um ponto positivo é a potencialidade já presente nas regras atuais. O sistema evoluiu muito ao longo de sua história, carecendo de modificações pontuais de fortalecimento da capacidade de orientar uma agenda de interesse amplo. Mesmo no contexto institucional presente, há recursos disponíveis a todos os atores e exemplos mostraram que foram mobilizados com sucesso quando a sociedade demandou de forma mais incisiva e coesa.

Esse estudo contribui para o estudo da relação entre os Poderes na produção legislativa na medida em que contrariou algumas concepções baseadas no senso comum – como o desinteresse dos parlamentares por temas de benefício amplo e a divisão na agenda dos Poderes -, mas que não se mostraram reais. Adicionalmente, esse estudo inseriu a dimensão qualitativa de relevância das proposições, indicando que as taxas de sucesso e de dominância do Executivo foram inversamente proporcionais ao nível hierárquico das vias, contrariando a tese da dominância quantitativa deste na via de maior hierarquia (em que o Legislativo foi autor de 66,7% das emendas constitucionais, com destaque para a produção

originada no Senado – sugerindo especialização no trabalho de suas comissões) e nas leis provenientes de PL (em que o Legislativo foi autor de 59,2% dessas normas, com destaque para a atuação da Câmara na área social). Contudo, demonstrou expressiva dominância da coalizão em todas as vias, chegando a 89,2% na via ordinária, 72,0% na complementar e 90,5% na constitucional.

Os achados relativos à forte dominância da coalizão no quantitativo e celeridade de normas produzidas em todas as vias foram mais intensos que o inicialmente esperado (provavelmente devido à atuação dos coordenadores das instâncias de decisão) mas são assimiláveis pela lógica de que o sistema está orientado para a promoção da governabilidade. Em resumo, os dados indicam que a predominância do Executivo como ator isolado não é factível, considerando a diferente relevância das propostas nas três vias. Assim, o fato de o Executivo predominar na produção de leis por meio de seus tipos de proposição exclusivos, de menor hierarquia, mas mais numerosos, tem induzido a uma superestimação desse predomínio e a uma desconsideração do presidencialismo de coalizão.

A abordagem sistêmica permitiu a identificação de uma série de regularidades – indicando que o sistema não é caótico - quanto à utilização das vias estratégicas, segundo temas de interesses dos atores, bem como quanto aos conteúdos e quantitativos de produção em cada via, tanto no conjunto geral de temas, quanto nas proposições relacionadas à saúde.

Vale destacar que muitas dessas regularidades são consistentes com as tendências originalmente relatadas por Figueiredo e Limongi (1999) para um período imediatamente anterior ao foco desse estudo (1988 a 1994). Principalmente, as relacionadas à predominância quantitativa da autoria do Executivo nas leis produzidas, aos tempos médios de tramitação, ao uso de urgência com vantagem para o Executivo, a elevada eficiência de projetos orçamentários, ao uso de vetos totais em proposições do Legislativo e à incidência algo limitada de leis sobre temas de homenagens ou simbólicos (em função de uma expectativa de predominância de comportamento distributivista). Algumas “novas” regularidades, que não poderiam ter sido detectadas no período mencionado, decorrem do amadurecimento do sistema, como: uma maior produção na via constitucional, que só iniciou em meados da década de 1990; uma maior atividade das comissões permanentes com

atenuação da predominância quantitativa da autoria do Executivo – consistente com os achados de Carneiro (2009) - e menor utilização de vetos totais.<sup>18</sup>

Esses desenvolvimentos alertam para a necessidade do conhecimento das potencialidades inseridas pela Constituição de 1988 (que instituiu, por exemplo, o poder conclusivo das comissões para aprovar leis ordinárias) e por outras regras, como a criação da Comissão de Legislação Participativa que pode vir a se constituir em importante mecanismo de participação do cidadão na produção de leis.

Esses achados foram facilitados pela utilização da abordagem sistêmica e estratégica, numa combinação de métodos quantitativos e qualitativos aplicados a uma área de política. A combinação de abordagens facilitou a conciliação de dados obtidos de análises agregadas (das macro-relações entre instituições) e de análises qualitativas (das micro-relações entre os atores), que, analisados separadamente produziram resultados díspares, mas que, quando qualificados pela argumentação do modelo apresentado (fortemente baseado no arcabouço constitucional e na consideração do conflito entre os interesses sistêmicos e os estratégicos dos atores individuais, gerado pelo conteúdo da política), mostraram-se parte de uma mesma dinâmica.

Essa abordagem atenuou a fragmentação da análise da agenda ocasionada por questões metodológicas associadas à seleção dos objetos de pesquisa (atores, tipos de proposição, vias legislativas e instâncias de decisão), ao enfoque na autoria e à necessidade de orientar a análise exclusivamente pela perspectiva informacional, partidária ou distributivista. Dessa abordagem resultaram conclusões intermediárias entre a paralisia decisória e a governabilidade com dominância do Executivo, além do reconhecimento de uma maior variedade de tipos de interações entre os Poderes, variando com o conteúdo das proposições, no contexto do presidencialismo de coalizão. Enfim, o estudo da relação entre os Poderes persiste apresentando desafios a serem vencidos, na compreensão das características que promovam um equilíbrio sistêmico baseado na produção de políticas de interesse amplo, inclusive na área social.

---

<sup>18</sup> No período anterior, ocorreram mais de 100, sendo 13 derrubados, em geral tratando de interesses de carreiras do Judiciário e do Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).



## Referências

ARAÚJO, P M. O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do senado federal (1989—2004). [Tese de Doutorado]. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

CARNEIRO, A C S. Legislação Simbólica e Poder de Apreciação Conclusiva no Congresso Nacional. [Dissertação de Mestrado], Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro / CEFOR Câmara dos Deputados, 2009.

EASTON, D. A system analysis of political life. Chicago, University of Chicago Press, 1965.

FIGUEIREDO, A C e LIMONGI, F. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal: guia do lobby I. Brasília, INESC, 1999.

\_\_\_\_\_. Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GODOI, A M M. Executivo e Legislativo na produção legal em saúde, de 1988 a 2008. [Monografia de Especialização], Brasília, Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2008.

GOMES, F B C. Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde. [Tese de Doutorado], Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:  
[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6165/interacao\\_legislativo\\_gomes.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6165/interacao_legislativo_gomes.pdf?sequence=1). Acesso em 25/07/2011.

JONES, C. The presidency in a separated system. Washington, DC, Brookings Institution Press, 2005.

KREHBIEL, K. Legislative Organization. Journal of Economic Perspectives. Volume 18, Number 1, p. 113 – 128, 2004.

LELOUP, L T e SHULL, S A. The President and Congress – collaboration and combat in national policymaking. New York: Longman, 2002.

RAY, S N. Modern comparative politics: approaches, methods and issues. New Delhi: Prentice- Hall of India, 1999.

SANTOS, M H C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pósconstituinte. DADOS, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.