

Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006)

15

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS

INTRODUÇÃO

O Congresso Nacional brasileiro é uma instituição impopular, apesar de o seu desempenho ser considerado uma garantia de governabilidade do país. Quase 80% da população brasileira desconfiam da instituição e menos de 16% dos brasileiros consideram *ótimo/bom* o seu desempenho nas últimas décadas². Tão importante quanto isso, no entanto, é o fato de 81% dos próprios parlamentares brasileiros considerarem *alta* e *muito alta* a limitação imposta pelas MPs para o exercício de suas funções legislativas, e nada menos que 93,5% deles também classificarem como *alta* e *muito alta* a influência do executivo no desempenho da instituição. Perto de 40% avalia que a eficácia dos instrumentos institucionais disponíveis para desempenhar sua função de legislar, controlar e fiscalizar o executivo é *baixa* e *muito baixa*³. Em vista dessas percepções, não surpreenderia se deputados e senadores adotassem atitudes de inconformismo diante da predominância do executivo, mas eles têm respondido positivamente às propostas e preferências desse poder; só recente-

2 Ver pesquisa “A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas” de 2006, coordenada pelo autor e Rachel Meneguello, da Unicamp; banco disponível no NUPPs/USP.

3 Ver pesquisa “Opinião do Congresso Nacional” de 2009, Instituto FBS Pesquisa, com 214 deputados federais e 33 senadores.

mente esboçaram uma reação cujos resultados ainda não podem ser adequadamente avaliados⁴.

O comportamento disciplinado da maioria de deputados e senadores brasileiros ante a orientação das coalizões majoritárias, transmitidas pelos líderes de governos ou pelos líderes partidários, quanto às decisões legislativas é amplamente conhecido. Esse desempenho tem marcado de forma tão preponderante o recente padrão de relações entre o executivo e o legislativo no Brasil que alguns autores consideraram necessário redefinir o conceito de *presidencialismo de coalizão* cunhado por Abranches (1988) ante os receios sobre o funcionamento do sistema político resultante da transição democrática. Figueiredo e Limongi (1999; 2003) e (Santos, 2003) estão entre os que mais contribuíram para mudar os rumos do debate sobre a questão, mostrando que diferente da tese original que elencava um conjunto de fatores institucionais causadores de risco permanente de instabilidade política, especialmente, de paralisia decisória derivada de relações potencialmente conflituosas entre o executivo e o legislativo, o país teria consolidado um sistema político capaz de assegurar não apenas a capacidade do executivo de ter os seus projetos de leis e políticas aprovados pelo parlamento, mas também o domínio quase absoluto dos presidentes da agenda do parlamento.

Os constituintes de 1987-88 mantiveram as prerrogativas outorgadas ao presidente da República pelo regime autoritário de 1964-1985 no que tange ao direito de iniciar legislação; institucionalizaram o seu poder exclusivo de emitir medidas provisórias capazes de alterar de imediato o *status quo*; confirmaram sua prerrogativa unilateral de introduzir legislação tributária e o orçamento da união e ampliaram a sua competência quanto à organização administrativa do Estado, as decisões sobre os efetivos das forças armadas e as medidas de política externa. Os presidentes brasileiros podem iniciar com exclusividade legislação em áreas específicas e forçar unilateralmente a sua apreciação pelo legislativo utilizando-se tanto de prerrogativas constitucionais – pedidos de urgência na votação de matérias do seu interesse ou emissão de medidas provisórias com força de lei – como de procedimentos regimentais que centralizaram o processo de tomada de decisões no Congresso Nacional em mãos das mesas diretoras e do Colégio de

4 A reinterpretação das regras de trâmite das MPs no Congresso não impediu que continuassem trancando a pauta das sessões ordinárias, mas liberou as sessões extraordinárias, em que emendas à Constituição, leis complementares, decretos legislativos e resoluções podem ser votados (www2.camara.gov.br/presidência).

Líderes. Os presidentes podem, assim, impedir que eventuais minorias parlamentares venham a se constituir em *veto-players* capazes de dificultar ou bloquear as suas iniciativas. Além disso, o executivo tem em mãos, além da distribuição de cargos aos partidos que formam a sua base de apoio, a liberação das emendas individuais dos parlamentares apresentadas quando da aprovação do orçamento federal (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2006; Santos, 2003).

As vantagens são enfatizadas pela literatura, mas suas implicações para a qualidade da democracia e, em especial, para as funções de fiscalização e controle que cabem ao parlamento e aos partidos políticos ainda exigem mais pesquisa. Diante de incentivos institucionais tão eficazes para que os parlamentares acompanhem a posição da maioria governativa, é duvidoso que reste espaço, se necessário, para a crítica e/ou a correção de posições do executivo. Figueiredo e Limongi (2003) admitem que o sistema é tão eficiente em impor restrições à atuação especificamente legislativa dos parlamentares que limita a sua eficácia institucional: “o Congresso Nacional atou as próprias mãos” ao aceitar uma configuração institucional que delega o poder de agenda ao executivo. Não se trata de abdicação, os parlamentares podem aprovar ou não as iniciativas dos governos, mas isso não tem sido comum ao longo das duas últimas décadas, o Congresso tem desempenhado papel mais reativo do que proativo; ademais, as proposições de iniciativa dos parlamentares limitam-se a poucas políticas distributivistas, localistas e simbólicas, em grande parte incapazes de alterar o *status quo*. O diagnóstico é de um processo de “encarceramento ou travamento” do parlamento em vista da contradição entre os parâmetros constitucionais – baseados na doutrina da divisão de poderes – e os procedimentais do parlamento, comprometendo sua autonomia de ação (Santos, 2003; Cintra, 2007).

A situação singulariza a estrutura do sistema político brasileiro com vantagens e desvantagens. A maior vantagem, segundo a literatura, refere-se aos resultados da estabilidade alcançada nas relações entre o executivo e o legislativo após a democratização, e em suas implicações para a governabilidade percebida em termos dos interesses e preferências do executivo. Mas o desempenho do Congresso não se refere apenas à capacidade do executivo de assegurar que a vontade e os projetos dos governos sejam aprovados, mas também à possibilidade de os parlamentares exercerem sua função de representação, discordando, quando necessário, do executivo, ou negando seu apoio quando estiverem em jogo interesses de minorias contra imposições da maioria (Bovero, 2002).

Um desempenho parlamentar estritamente reativo em relação às iniciativas dos governos, pouco operante no que se refere às expectativas dos cidadãos, suscita dúvidas não tratadas pelas análises usuais do presidencialismo de coalizão⁵. A percepção pública negativa sobre o desempenho do Congresso Nacional não pode ser desconsiderada se o objetivo é entender a dinâmica das democracias representativas, pois ela afeta a legitimidade e a efetividade do regime⁶. A abordagem da qualidade da democracia introduz, nesse sentido, uma exigência analítica importante: a *accountability* vertical, de responsabilidade dos eleitores, depende em vários sentidos do funcionamento da *accountability* horizontal (O'Donnell, 2005). Por isso, para além das taxas de sucesso e de dominância dos executivos, trata-se de verificar a capacidade do parlamento de representar tanto os segmentos majoritários como os minoritários das sociedades (Mill, 1947).

É preciso, portanto, avançar mais o conhecimento sobre o desempenho do Congresso quanto a sua efetiva capacidade de legislar com autonomia, de exercer as funções de representação da sociedade e de fiscalizar e controlar o poder executivo. Para contribuir para essa discussão, este artigo aborda, por uma parte, a questão da qualidade da democracia brasileira em relação aos conceitos de representação e de *accountability* horizontal; por outra, a capacidade de legislar do Congresso em um período histórico determinado, entre 1995 e 2006, tendo em vista os limites impostos pelo presidencialismo de coalizão ao parlamento para o desempenho de suas funções de fiscalização e controle.

ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E O CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO

A abordagem da qualidade da democracia trata as funções de representação e de *accountability* horizontal do parlamento como conexas. Diamond e Morlino (2004) sustentam que ambas são parte dos procedimentos institucionais que tornam efetivos os princípios de liberdade, igualdade e

-
- 5 Figueiredo (2005) é uma das poucas exceções, mas conclui a sua análise sobre o papel do Congresso Nacional como organismo do sistema de *accountability* sustentando que o desempenho dessa função depende menos do parlamento e mais da pressão da opinião pública e da mídia.
 - 6 Moisés (2010a) encontrou relação positiva entre as percepções negativas do público a respeito do desempenho do Congresso Nacional e a defesa de um modelo de democracia sem Congresso e sem partidos no Brasil e outros países da América Latina. O estudo de Rennó (2009) vai na mesma direção.

participação dos cidadãos na democracia. A *accountability* supõe a obrigação de governos e líderes eleitos de responder por suas decisões políticas aos cidadãos diretamente e através de poderes e órgãos constitucionais específicos. Enquanto o direito de voto garante a *accountability* vertical, por meio da qual os eleitores premiam ou punem o desempenho dos governantes, a *accountability* horizontal ou interinstitucional depende da existência de instituições e atores com *expertise* e poder específico para fiscalizar, controlar e corrigir ações ilícitas de atores públicos e governantes; ela tem de estar institucionalizada e supõe a existência de autonomia entre os organismos que deve monitorar, além de capacidade de iniciativa de parte de órgãos e poderes responsáveis (O'Donnell, 2005).

Na prática, a *accountability* horizontal se verifica pelo monitoramento do governo exercido pelos partidos políticos, especialmente pela oposição, através do parlamento (afora a aplicação de normas e avaliações emitidas pelo judiciário, tribunais constitucionais e órgãos de auditoria como bancos centrais, tribunais de contas e similares). A *accountability* é analiticamente relacionada com a noção de responsividade (*responsiveness*), ou seja, o princípio segundo o qual as decisões de governos e a implementação de políticas públicas devem corresponder aos desejos e às expectativas dos cidadãos. Mas, enquanto as ações diretas de governo implicam em avaliações e julgamento de o quanto essa atuação se ajusta ou diverge das expectativas dos eleitores, a garantia de que interesses e preferências serão assegurados ao longo do tempo depende da efetividade dos mecanismos de representação, os quais, além de garantir que o sistema político reconheça a pluralidade e a diversidade de interesses, são responsáveis pela existência de um Estado de direito efetivo; ou seja, o desempenho do parlamento quanto à produção de leis e políticas públicas é um aspecto decisivo do sistema de *accountability* da democracia.

A representação política é central para isso. Pitkin (2006) discute o conceito como delegação dos eleitores aos seus representantes e como forma efetiva deles terem os seus interesses defendidos no parlamento; recorre a Burke (apud Hogan, 1945), cuja distinção entre a representação “efetiva” e “virtual” remete às condições de escolha dos representantes do povo e, ao mesmo tempo, à existência de uma “comunhão de interesses e uma simpatia de sentimentos e desejos entre os que agem em nome do Povo e o Povo”. Os Federalistas, no entanto, observaram que os representantes são mandatados, mas, ao mesmo tempo, condicionados pelas exigências de defesa do bem público em contraposição aos interesses particulares ou de facções; a república fundamentada na representação deveria fazer frente aos males das facções,

mas isso não autorizava ignorar ou deixar à margem os interesses e aspirações das minorias. A experiência das repúblicas democráticas contemporâneas deu menos razão, contudo, aos receios dos Federalistas, e chamou a atenção para os perigos da primazia e da ditadura da maioria. Segundo Pitkin (2006), Mill foi quem melhor formulou a necessidade de expressão e de defesa dos interesses das minorias como parte das funções de representação do parlamento. A efetiva eficácia da instituição consistiria, nesse sentido, na combinação da sua capacidade de defender o bem público geral sem excluir a expressão dos direitos dos grupos minoritários que constituem a sociedade.

Essas considerações devem estar na base da análise do desempenho do Congresso Nacional brasileiro. Rennó e Power (2005), tratando da natureza do sistema político brasileiro, observaram que o seu funcionamento dependeria mais do desempenho dos principais atores políticos do que de suas restrições institucionais. Por outras palavras, o sucesso dos presidentes que governaram o país recentemente, no período de maior estabilidade das instituições democráticas brasileiras, teria sido devido ao fato deles terem percebido as implicações das prerrogativas constitucionais de seus cargos no que tange à sua relação com as forças políticas heterogêneas do parlamento. Mas uma indagação importante permanece: para além da sempre indispensável *virtú* e a correspondente decisão de negociar a formação de coalizões governistas majoritárias, os resultados mencionados se devem ao estilo de liderança presidencial ou às estruturas institucionais do presidencialismo definido na Constituição de 1988?

O avanço do conhecimento ainda é insuficiente para se responder de forma segura a essa pergunta. Ela diz respeito a saber se, em face das prerrogativas constitucionais dos presidentes, a coalizão majoritária e a sua correspondente oposição tem possibilidades efetivas de agir de outra forma que não seja o alto grau de disciplina dos parlamentares em relação à posição do centro do poder político do país. Por isso, a análise tem de voltar aos pressupostos que levaram à adoção do modelo de presidencialismo brasileiro: a abordagem usual localizou na paralisia decisória derivada das relações entre os dois poderes republicanos, entre 1946 e 1964, não só um fator de instabilidade política, capaz de ameaçar a continuidade da democracia, mas um componente importante das crises de governabilidade que acompanharam quase todos os governos durante o experimento democrático do segundo pós-guerra. Por isso o debate político concentrou a sua atenção sobre os problemas de eficiência e de eficácia da ação governamental. Os constituintes de 1988 decidiram então que o novo texto constitucional deveria incluir mecanismos ins-

titucionais específicos destinados a estimular uma nova modalidade de relações entre o executivo e o legislativo no país. Em alguns casos, a preocupação era com a recuperação de poderes do parlamento; em outros, com as garantias de governabilidade; ao final, venceu a última.

O ponto focal dessa inovação são as prerrogativas concedidas ao executivo para permitir-lhe definir a agenda do legislativo. A especificidade atende ao imperativo de formação de maiorias governativas em condições que envolvem a existência de um sistema partidário relativamente fragmentado no país, sem falar da desconexão que se verifica na atuação dos partidos nas arenas decisórias e eleitorais, aspecto pouco considerado na análise dos partidos brasileiros (Kinzo, 1994; Moisés, 2010b). As prerrogativas de natureza constitucional atribuídas aos presidentes foram complementadas por procedimentos decisórios das duas casas do Congresso. O executivo brasileiro passou a contar com instrumentos derivados de um complexo processo de centralização das decisões legislativas através do direito do presidente ou do líder da maioria de solicitar urgência – e urgência urgentíssima – na tramitação de matérias de interesse do executivo, os quais, em conjunto com a reorganização dos procedimentos regimentais que tornam as relações entre a coalizão majoritária, as lideranças dos partidos e os parlamentares mutuamente dependentes, bloqueiam as demais iniciativas e limitam quase por completo a atuação individual dos parlamentares. Mesmo no caso das comissões permanentes, cujo papel foi reforçado pelos constituintes de 1988, as lideranças da coalizão majoritária ou dos partidos podem retirar determinadas matérias de sua tramitação técnica e política e levá-las para a votação direta em plenário se existirem riscos para os interesses e as preferências do executivo.

O executivo conta, portanto, com recursos derivados de procedimentos legislativos que induzem o parlamento a cooperar com ele. Em tese, a maioria poderia se recusar a isso, mas nas condições existentes os parlamentares avaliam que seria muito custoso proceder desse modo. Por isso, votam disciplinadamente as proposições de interesse governista. Afora isso, a centralização dos trabalhos legislativos está apoiada em considerável ampliação dos poderes das mesas das duas casas do Congresso e nas novas atribuições do Colégio de Líderes e das lideranças partidárias, assegurando um poder de agenda tão amplo aos presidentes brasileiros que os colocam na condição de alguns dos mais poderosos do mundo. Esse padrão de relações entre o executivo e o legislativo singulariza o presidencialismo brasileiro, pois, diferente da situação em que os chefes de executivo dotados de escassos poderes legislativos têm de enfrentar as injunções da negociação com parlamentares, os presi-

dentos dotados de amplos poderes legislativos impõem unilateralmente a sua agenda com menor necessidade ou incentivo para negociar acordos destinados a aprovar as suas preferências.

Alguns autores consideram, contudo, que as relações entre executivo e legislativo apenas reproduziriam, em condições institucionais diversas, o padrão de fusão de poderes que tipifica a maior parte dos sistemas parlamentaristas e muitos casos de presidencialismo (afora o norte-americano). Mas a Constituição de 1988 manteve a opção pela doutrina da divisão de poderes quanto à organização do sistema político, o que não exclui a delegação de poder da maioria à coalizão majoritária, mas tampouco elimina ou desqualifica as funções de representação do parlamento. A doutrina da divisão de poderes não implica necessariamente em conflito entre executivo e legislativo, mas supõe que esse seja capaz de controlar e fiscalizar as ações do executivo fora de situações-limite (caso do *impeachment*). A função de representação atribuída ao parlamento supõe uma participação ativa dessa instituição na definição da pauta de decisões sobre as leis e as políticas públicas, envolvendo tanto concordância como discordância em relação à vontade dos executivos, e a possibilidade de iniciativas para influir na agenda política ou mesmo alterar o *status quo*. A inexistência de garantia de ação autônoma de parte do parlamento desqualifica-o para desempenhar as suas funções de fiscalização e controle do executivo, comprometendo a qualidade do regime (Morlino, 2010)⁷.

HIPÓTESES, METODOLOGIA E RESULTADOS

Com base nessas considerações, foi testada a seguinte hipótese de trabalho: *a primazia do executivo brasileiro limita a capacidade de iniciativa do Congresso Nacional medida pela sua produção de leis e de políticas públicas*. Foi averiguado o volume da produção legislativa e a duração da tramitação da mesma em comparação com os mesmos indicadores para o executivo entre 1995 e 2006; além disso, os limites da produção legislativa congressual foram observados também pela quantidade de projetos parlamentares deixados fora da pauta das comissões especiais e/ou dos plenários da Câmara e do Senado; e, no que se refere aos projetos “na fila” para ser incluídos na pauta de trami-

7 Figueiredo (2005) também aponta esses limites, mas relativiza o desempenho do Congresso, chamando a atenção para o papel de organismos como as CPIs e o Tribunal de Contas da União.

tação das duas casas congressuais, foi observada a prioridade dada a temas de interesse da sociedade. Os dados das votações nominais da Câmara dos Deputados são do banco do CEBRAP, formado por Limongi e Figueiredo. O estudo não faz inferências causais; a análise é descritiva e aponta relações possíveis entre as estruturas do sistema político e os déficits do desempenho do Congresso Nacional.

Tendo em vista o argumento de parte da literatura de que a supremacia do executivo pouco afeta o desempenho das funções do Congresso Nacional, o trabalho focalizou o volume de sua produção legislativa em comparação com aquele do executivo. A questão se refere a um indicador da capacidade de ação do parlamento nas condições em que opera; ser capaz de produzir leis e propor políticas públicas que atendam os interesses dos diferentes grupos sociais pode ser o elo de conexão que falta entre o papel dos parlamentares na arena decisória e na arena eleitoral.

Os dados da tabela 1 abaixo mostram os limites dessa capacidade de iniciativa, pois do total de 2.701 proposições levadas ao plenário da Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2006, envolvendo a produção de leis e de políticas públicas, 85,5% (2.310) foram originados pelo executivo e somente 14,5% (391) pelo legislativo. Os dados ainda mostram que do total de iniciativas do legislativo, 63,9% tinham o objetivo de alterar a legislação, enquanto 34%, classificadas como “outros”, diziam respeito a projetos de homenagem a pessoas, locais ou instituições; apenas 1,8% (7 casos) de projetos do legislativo visavam propor algum tipo de investimento público e apenas 0,3% (1 caso) visava custear a administração pública. Embora dois terços dos projetos atendessem a função básica do parlamento de propor ou alterar leis, o seu volume numérico (250) quando comparado com as proposições feitas pelo executivo (1.072) é pouco relevante, e representa, em muitos casos, apenas proposições de alteração de iniciativas desse poder, sem falar que um terço das iniciativas do legislativo dizia respeito a homenagens. De 1.322 proposições apresentadas à Câmara com o objetivo de promover alteração na legislação vigente, 81,1% foram de iniciativa do executivo e apenas 18,9% do parlamento.

O executivo propôs quase 100% dos projetos que visavam custear a máquina administrativa ou investir recursos em políticas públicas; 28,5% dos projetos de investimentos foram enviados pelo executivo, assim como 22,3% daqueles que implicavam em custeio, enquanto os que alteravam a legislação chegavam a 46,4%. Isso mostra que apesar de deter o monopólio de iniciativas de investimentos e custeio, o que a presidência da República mais faz no Brasil é legislar.

Tabela I. *Volume de iniciativas do Executivo e Legislativo por Objetivo do Projeto (1995-2006)*

COLUNA		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Altera Legislação	1072	46,4	250	63,9	1322	48,9
	Investe	659	28,5	7	1,8	666	24,7
	Custeia	516	22,3	1	0,3	517	19,1
	Outros	62	2,7	133	34	195	7,2
	Sem Informação	1	0			1	0
	Total	2310	100	391	100	2701	100
LINHA	Altera Legislação	1072	81,1	250	18,9	1322	100
	Investe	516	99,8	1	0,2	517	100
	Custeia	659	98,9	7	1,1	666	100
	Outros	62	31,8	133	68,2	195	100
	Sem Informação	1	100			1	100
	Total	2310	85,5	391	14,5	2701	100

Fonte: Banco do CEBRAP e Banco do NUPPs.

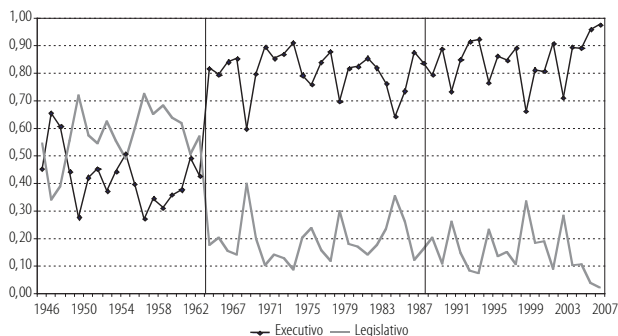
O volume de iniciativas do legislativo é pequeno comparado com o do executivo devido, em grande parte, às prerrogativas constitucionais do último. A tabela 2, abaixo, mostra que, levando-se em consideração apenas as proposições orçamentárias e de abertura de crédito para o governo federal, somadas às medidas provisórias, a produção legislativa do executivo chega a mais de 2/3; ou seja, o executivo é o principal legislador do sistema político brasileiro. Com efeito, de 2.310 iniciativas propostas pelo executivo 73,8% foram leis orçamentárias, crédito e medidas provisórias contra apenas 26,2% de projetos de lei, enquanto todas as iniciativas do legislativo foram projetos de lei. Na tabela, quando os dados são observados *na linha*, de 996 projetos de lei apresentados e aprovados no período, 61% foram do executivo contra menos de 40% do legislativo; ou seja, mesmo quando se considera apenas as iniciativas legislativas dos dois poderes, não limitadas pelas prerrogativas específicas dos presidentes, a primazia de legislar é do executivo e não do parlamento. Para os governos isso é bom, o problema está nos seus efeitos para as funções do parlamento.

Tabela 2. *Iniciativas do Executivo e Legislativo por Tipo de Lei.*

COLUNA		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Leis Orçamentárias e de Crédito	1099	47,6			1099	40,7
	Projetos de Lei	605	26,2	391	100	996	36,9
	Medida Provisória	606	26,2			606	22,4
	Total	2310	100	391	100	2701	100
LINHA	Leis Orçamentárias e de Crédito	1099	100			1099	100
	Projetos de Lei	605	60,7	391	39,3	996	100
	Medida Provisória	606	100			606	100
	Total	2310	85,5	391	14,5	2701	100

Fonte: Banco do CEBRAP e Banco do NUPPs.

Os dados, contudo, dizem respeito a um período histórico singular, quando os presidentes que governaram o país desejavam maximizar suas prerrogativas legislativas para realizar com agilidade e eficiência os seus programas de reformas econômicas e administrativas. Então, para não se tomar um suposto período de exceção como regra, foi necessário observar o desempenho do parlamento em unidades mais longas de tempo, de modo a verificar se as tendências apontadas se confirmam em termos longitudinais.

Gráfico I. *Iniciativas legais do Congresso Nacional e do executivo (1946-2007)*

Fonte: Pessanha (1997) para 1946-1988; Figueiredo e Limongi (1999) para 1989-1999; e Vassellai (2009) para 2000-2007.

Os dados confirmam a quase completa primazia do executivo em relação ao legislativo no que se refere ao processo de produção legal e a baixa capacidade de iniciativa de parte do parlamento brasileiro. Com efeito, o gráfico 1 traz dados coligidos originalmente por Pessanha (1997) e Figueiredo e Limongi (1999), atualizados por Vasselai (2009), mostrando que não apenas a tendência do período entre 1946 e 1964, quando havia mais equilíbrio nas prerrogativas legislativas do executivo e do parlamento, se inverteu, como a distância que separa o volume da produção legal do poder legislativo daquela do executivo está aumentando com o passar dos anos. Isso sugere que a supremacia do executivo no que diz respeito à produção legislativa implica em diminuição da capacidade de ação do parlamento.

O passo seguinte consistiu em verificar o tempo de duração da tramitação de projetos apresentados pelos poderes no período considerado. A questão se refere a dois aspectos do desempenho dos parlamentares: por um lado, o tempo de tramitação de uma proposição influi sobre a sua eficácia como instrumento de representação política, pois se relaciona diretamente com a capacidade dos parlamentares de atender as expectativas dos eleitores; por outro, o tempo de tramitação influi na evolução da carreira dos parlamentares, pois o êxito de suas iniciativas afeta a avaliação que os eleitores fazem deles e, por consequência, suas possibilidades de reeleição.

Tabela 3. *Dias de tramitação de projetos do Executivo e do Legislativo*

	Média	Mediana	Moda	1º Quartil	3º Quartil	Amplitude	Desvio Padrão
Executivo	271,4	89	56	51	173	4242	524,6
Legislativo	964,8	814,5	749	486	1319	4003	650,2

Fonte: Banco do CEBRAP e Banco do NUPPs.

A tabela 3 mostra a diferença que existe entre a tramitação de projetos do executivo e do legislativo. A média de tramitação é de 271,4 dias para o executivo e de 964,8 para o legislativo, ou seja, três vezes e meia mais no último caso, quase todo o tempo de mandato de um deputado; a depender da data de apresentação das iniciativas, elas sequer são aprovadas durante esse período. O efeito pode ser maior para os deputados de primeiro mandato, cuja inexperiência raramente permite que apresentem desde o seu período inicial projetos de interesse dos eleitores. O desvio-padrão dos dias de tramitação dos projetos é de fato maior para o legislativo, ou seja, 650,2 dias contra 524,6

para projetos do executivo. Considerando-se o terceiro quartil, tempo que divide os casos em 75% abaixo deste e 25% acima, foram 173 dias para o executivo e 1.319 dias para o legislativo.

Outra observação se refere aos temas de projetos ligados às expectativas dos eleitores: no caso do legislativo, os projetos que mais demoram a ser aprovados são precisamente os que se referem à função de fiscalização e controle do executivo pelo parlamento (1.717,7 dias); em seguida, vêm os de economia (1.405,2) e saúde (1.262,4); já no caso dos projetos do executivo, o seu tempo de tramitação é bem menor: os de Tributação e Orçamento, 537,4 dias e de Administração e Organização dos Poderes, 541,6; não há dúvida de que esses resultados são positivos para a governabilidade, mas comprometem o desempenho do legislativo.

Os dados da tabela 4 abaixo confirmam isso: nenhuma lei de autoria do legislativo foi iniciada e aprovada no período de um mesmo governo, entre 1995 e 2006, contra 77,4% do executivo que conseguiu isso. Ademais, as áreas de menor concentração de projetos do executivo aprovados no mesmo governo foram Segurança e Criminalidade; Política Social, Direitos e Cidadania e Fiscalização e *Accountability*; todas as demais áreas tiveram percentuais de aprovação bem maiores, indicando as tendências de preferência temáticas dos governos.

Tabela 4. *Iniciativas do Executivo e do Legislativo aprovadas no mesmo governo em que foram iniciadas*

		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Sim	1788	77,4	0	0	1788	66,2
	Não	522	22,6	391	100	913	33,8
	Total	2310	100	391	100	2701	100
LINHA	Sim	1788	100	0	0	1788	100
	Não	522	57,2	391	42,8	913	100
	Total	2310	85,5	391	14,5	2701	100

Fonte: Dados originais, Banco do CEBRAP; dados retrabalhados, Banco do NUPPs.

O estudo examinou ainda o número de proposições parlamentares que, em março de 2010, não estavam incluídas na pauta de comissões especiais ou

dos plenários da Câmara e do Senado. A não-inclusão revela problemas que não dependem diretamente dos parlamentares, mas estão relacionados à agenda de interesses dos governos e à centralização das decisões em mãos das lideranças partidárias e das direções das mesas. A tabela 5 abaixo – um levantamento do site *Congresso em Foco* – mostra que no período havia 2.472 projetos acumulados nos plenários da Câmara e do Senado, mas 2.438 estavam em condições de ser levados à deliberação. A inclusão de projetos na pauta depende de decisão das mesas da Câmara e do Senado, cujas presidências consultam os líderes da coalizão governista para agir; nesse sentido, parlamentares que não ocupam cargos nas mesas ou posições de liderança em suas bancadas enfrentam dificuldades para terem seus projetos incluídos nas pautas de votação. Segundo o levantamento, 2.135 proposições formavam o que foi designado como “matérias na fila” na Câmara dos Deputados e 337 no Senado Federal, formando um universo de iniciativas cuja tramitação, a se levar em conta a dinâmica dos procedimentos adotados, tomaria um ano e meio no caso do Senado e cerca de 10 no caso da Câmara dos Deputados.

Tabela 5. *Projetos fora da pauta de votação do Congresso Nacional (março de 2010)*

Assunto	Câmara*	Senado	Total	%
Economia, Trabalho e Meio Ambiente	215	56	271	20,5%
Segurança Pública e Justiça	145	29	174	13,2%
Sociedade	118	29	147	11,1%
Eleições e Política	87	42	129	9,8%
Saúde e Ação Social	51	22	73	5,5%
Educação	18	8	26	2,0%
Outros	350	151	501	37,9%
Totais	984*	337	1.321	100,0%

Fonte: Secretaria Geral da Mesa das duas Casas (dados de 29 de março de 2010), elaboração do site Congresso em Foco.

O levantamento deixou fora do universo analisado 1.151 propostas pensadas a outras semelhantes. Para se ter ideia de sua importância, das 1.321 restantes, 501 (38%) tratava de regras de funcionamento da adminis-

tração pública, acordos internacionais, fundos para estados e municípios, nomes de obras públicas ou datas comemorativas; outros 271 projetos eram da área econômica, ou seja, 21% de matérias relacionadas a interesses ou direitos econômico-financeiros de empresas ou indivíduos, além de proteção ao meio ambiente. Outras 174 propostas (13%) referem-se à segurança pública e justiça, ou seja, tipificação de crimes, normas para os presídios, financiamento do sistema de segurança e, inclusive, das forças armadas. Questões sociais formam o quarto grupo de propostas: são 147 matérias, ou seja, 11% do total.

Em março de 2010, havia 129 proposições envolvendo mudanças de regras eleitorais, ou seja, 10% do total; dessas, apenas o projeto “ficha limpa” foi aprovado no primeiro semestre de 2010. Projetos de saúde, assistência social e educação permaneciam na “fila”: 73 proposições sobre vacinação, alimentação e financiamento da seguridade social, ou seja, 6% do universo tratado no levantamento; 26 sobre educação e pesquisas científicas, ou seja, 2% do total. O *Congresso Em Foco* chamou a atenção ainda para o fato de que havia duas propostas na lista que se referiam à licença-maternidade obrigatória de seis meses para as gestantes, uma na Câmara, outra no Senado, ambas de 2007.

Casos assim se sucedem mostrando que a tramitação de projetos individuais dos parlamentares está bloqueada, deixando proposições de interesse social fora das prioridades da instituição. Um percentual desses projetos não prospera devido a falhas técnicas ou inconstitucionalidade, mas é improvável que a totalidade se deva a isso; em última análise, isso é devido à intervenção dos líderes que, por intermédio da aprovação do requerimento de urgência, retiram matérias das comissões e as enviam diretamente à apreciação do plenário; ou seja, enquanto as matérias em regime de urgência – de interesse do executivo – tramitam rapidamente, as iniciativas individuais dos parlamentares prosperam com dificuldades porque muitas não se enquadram nas prioridades das coalizões majoritárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem um sistema político singular que assegura aos seus presidentes prerrogativas especiais quanto às relações entre executivo e legislativo. Elas favorecem o desempenho dos governos, mas dificultam a ação do poder legislativo brasileiro. A questão não afeta apenas a coerência da doutrina de divisão de poderes, mas se refere à qualidade da democracia vigente no país.

Os dados sobre o desempenho do parlamento entre 1995 e 2006 indicam que as condições para a realização de suas funções específicas são limitadas. O Congresso Nacional tem um índice muito baixo de produção legislativa, os seus projetos são mais alterados ou vetados do que aqueles do executivo e, além de demorarem tempo excessivo para serem aprovados, muitas das proposições parlamentares estão bloqueadas, deixadas fora da pauta de tramitação, a atuação parlamentar estando voltada principalmente para proposições simbólicas, pouco efetivas no que se refere às funções de fiscalização e controle do executivo.

O problema afeta o funcionamento da democracia, em especial, a capacidade do sistema político de representar e incluir a enorme diversidade e pluralidade de interesses que constituem sociedades complexas como a brasileira. Os limites à ação do parlamento – às suas funções de *accountability* horizontal – tornam o sistema como um todo menos transparente e mais suscetível à avaliação crítica dos cidadãos. No contexto de uma cultura política que valoriza excessivamente o papel do executivo, as dificuldades de desempenho do parlamento representam um limite à legitimação do regime democrático, pois os cidadãos se sentem pouco representados pelo legislativo. O que afeta a qualidade da democracia não é, portanto, a inexistência de conflito entre os poderes executivo e legislativo, ou o saudável bloqueio da paralisia decisória, mas o fato de que muitas ações dos representantes populares deixam à margem o necessário escrutínio dos rumos e das políticas adotadas pelos governos.

José Álvaro Moisés é professor titular do departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, diretor científico do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da mesma universidade e membro do Comitê Executivo da IPSA – International Political Science Association. É mestre em Política e Governo pela Universidade de Essex (1972) e doutor em Ciência Política pela USP (1978). É autor, entre outros, dos livros *Os Brasileiros e a Democracia – Bases Sócio-Políticas da Legitimidade Democrática* (Ática, SP, 1995); *Democracia e Confiança – Por Que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas?* (EDUSP, SP, 2010).

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n.1, p.5-38, 1988.
- AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil. Guadalajara: LASA – Latin American Studies Association, 1997.
- BOAVERO, M. *Contra o Governo dos Piores*. São Paulo: Ed. Campus, 2002.
- CARNEIRO, A. *Legislação Simbólica e Poder de Apreciação Conclusiva no Congresso Nacional*. Dissertação de mestrado apresentada ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2009.
- CINTRA, A. O. O Sistema de Governo no Brasil. In: CINTRA, A. O. e AVELAR, L., *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Unesp, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.
- DIAMOND, L. e MORLINO, L. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- FIGUEIREDO, A. The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience. In: MAINWARING, S. & WELNA, C., *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional*. R. de Janeiro: FGV/Fapesp, 1999.
- _____. Medidas Provisórias. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P. e KERCHÉ, F. (Orgs.); *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.
- HOGAN, J. *Election and Representation*. Cork: Cork University Press, 1945.
- KINZO, M. D. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.19, n.54, p. 23-40, 2004.
- LIMONGI, F. A democracia no Brasil Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, 76, São Paulo 2006.
- MILL, J. S. *Considerações sobre o Governo Representativo*. São Paulo: Ibrasa, 1964.
- MOISÉS, J. A., (Org.). *Democracia e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Democráticas?*. São Paulo: Edusp, 2010a.
- _____. Political Corruption and Democracy in Contemporary Brazil, *Revista Latino-Americana de Opinión Pública*, v. 1, n.0, p. 103-124, 2010b.
- MORLINO, L. Teoria da Democratização, Qualidade da Democracia e Pesquisa de Opinião: Ainda em ‘Mesas Separadas’. In: MOISÉS, J. A., (Org.), *Democracia*

e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Democráticas?, Edusp, 2010.

- O'DONNELL, G. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, S. & WELNA, C., *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- PESSANHA, C. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de doutoramento, São Paulo: USP, 1997.
- PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, 67, São Paulo, 2006.
- RENNÓ, L. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?. In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F., *Reforma Política no Brasil*. B. Horizonte: Ed. UGMG, , 2006.
- RENNÓ, L. Political Institutions and Congress Evaluations: A Comparative Study of Latin American Presidential Systems, trabalho apresentado no Seminário Internacional El Poder Legislativo en America Latina en Perspectiva Comparada, University of Salamanca, Spain, December 10 to 12, 2009.
- SANTOS, F. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*, UFMG/IUPERJ, 2003.
- VASSELAI, F. Nomeações Ministeriais e Importância Partidária na Democracia de 1946-64: Análises Comparativas em relação à Democracia Atual. *Revista Perspectivas*. São Paulo, v. 35, p. 173-210, 2009.