



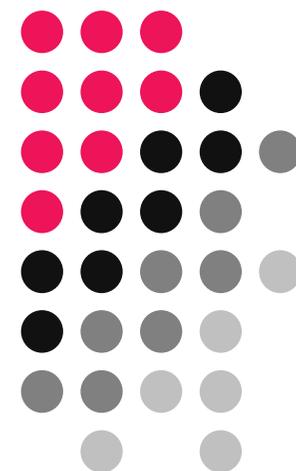
Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo

---

# O DESEMPENHO DO CONGRESSO NACIONAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO (1995-2006)

*José Álvaro Moisés*

*Seminário NUPPPs-USP, Fundação K.  
Adenauer, IEA-USP – 25/26 Agosto 2010*



1. **Introdução:** as relações entre o legislativo e o executivo no Brasil;
2. **Representação, *accountability* e o presidencialismo de coalizão;**
3. **O desempenho do CN** entre 1995-2006 segundo os dados;
4. **Conclusão:** como o desempenho do CN afeta a qualidade da democracia.

## 1. Introdução

---

- CN é uma instituição impopular: quase **80% desconfiam da mesma**; sómente 16% acham seu desempenho ótimo/bom;
- **+ de 80% dos parlamentares consideram que as MPs atrapalham o desempenho de suas funções;**
- 93,5% consideram alta/mto. alta a influência do executivo
- **40% acham que não podem exercer funções de fiscalização e controle/*accountability*;**

## 1. Introdução – cont.

---

- Mas, o padrão de comportamento dos parlamentares mudou depois da Constituição de 1988;
- **Disciplina a lid. partidários e à coalizão governante garante a governabilidade;**
- Levou à redefinição da noção de “presidencialismo de coalizão” (Abranches); Figueiredo e Limongi; Santos; Amorim Neto;
- **Não mais: paralisia decisória/ risco de instabilidade;**

## 1. Introdução – cont.

---

- **Prerrogativas presidenciais:**

- MPs capazes de alterar o *status quo*;
- Iniciativas qto. a legislação tributária e orçamento da união;
- Organização do Estado, FFAAs e Pol. Externa;
- ***Urgência e urgência urgentíssima***;
- Mais: **centralização das decisões em mãos das Mesas das Casas e Colégio de Líderes**;

## 1. Introdução – cont.



- **Minorias não podem atuar como *veto-players*;**
- Executivo distribui Ministérios de acordo com a força dos partidos da sua base de apoio;
- Governos liberam emendas individuais que integram seus planos anuais e plurianuais de execução do orçamento;
- **Claras vantagens: garantem as taxas de sucesso e predominância do executivo, c/ implicações p/ govern.;**

## 1. Introdução – cont.

---

- Incentivos institucionais para parlamentares apoiarem a maioria inibem contestação e princípio do contraditório;
- **“Congresso Nacional atou as próprias mãos” (Figueiredo e Limongi)**
- Parlamento “encarcerado ou travado” (Santos)
- **Mas implicações para a qualidade da democracia/ como isso afeta funções de representação, fiscalização e controle do parlamento são pouco debatidas/pouco conhecidas;**

## 1. Introdução – cont.

---

- Necessidade de **inverter a lógica da análise**;
- Não apenas as taxas de sucesso e dominância do executivo, mas os efeitos de um poder legislativo quase que exclusivamente reativo;
- Percepção negativa da população introduz uma exigência analítica em torno do conceito de *accountability*;
- **Acc. vertical depende da horizontal**;
- Isso afeta a eficiência e a legitimidade parl.

## 1. Introdução – cont.



- **Acc. Horizontal** supõe instituições e atores *c/ expertise* e poderes p/a fiscalizar, controlar e corrigir ações ilícitas de q. governa;
- Acc. Horizontal é monitorada p/ partidos políticos, em especial, a oposição – se existir e for efetiva;
- **Acc. Horizontal** é analiticamente vinculada à noção de responsividade (resposta govern. às expectativas da sociedade civil);

## 2. Representação, *accountability* e presidencialismo de coalizão



- Qualidade da democracia (Diamond e Morlino; O'Donnell):
  - **representação e accountability horizontal tornam efetivos princípios de liberdade, igualdade, participação do *demos*;**
  - *accountability* vertical (voto) depende da horizontal – como fonte de informação, sinalização de alternativas e controle do poder;

## 2. Representação, *accountability* e presidencialismo de coalizão



- Acc. Horizontal supõe autonomia e capacidade de ação das instituições de representação: partidos e parlamento;
- **Acc. Horizontal é uma garantia de respeito pela diversidade e direitos de minorias;**
- Acc. Horizontal é uma garantia do Estado de direito q. assegura respeito às leis e realização de direitos de cidadania;

## 2. Representação, *accountability* e presidencialismo de coalizão



- Presidencialismo de Coalizão:
  - **Lula/FHC: *virtú* ou constrictões institucionais?**
  - mudança de padrão em comp. c/ 45-64;
  - **prerrogativas constitucionais + recursos procedimentais qto. à tramitação de projetos;**
  - controle da agenda – desconexão do desempenho qto. arenas decisória e eleitoral;
  - **parlament. s/ induzidos a cooperar c/ governos;**

## 2. Representação, *accountability* e presidencialismo de coalizão



- Predominância do executivo limita a autonomia do legislativo:
  - **maioria vota em pauta previamente decidida (Colégio de Líderes e Mesas das 2 Casas);**
  - proposições majoritárias *by-pass* iniciativas individuais – bloqueiam sua tramitação;
  - **custos de indisciplina s/ altos:**  
**participação em comissões - apresentação de emendas;**
  - contestações são exceção, ao longo do tempo, muito raras; [casos demandam + pesquisa];

## 2. Representação, *accountability* e presidencialismo de coalizão



### **HIPÓTESES DO TRABALHO:**

1) Primazia do executivo implica em limites à capacidade de iniciativa do legislativo no Brasil; iniciativa do legislativo brasileiro, medida pelo volume de sua produção de leis e de políticas públicas ao longo do tempo, é baixa em comparação com a função legislativa do executivo;

## 2. Representação, *accountability* e presidencialismo de coalizão



2. Processo de tomada de decisões na CD implica em limitação da fiscalização e controle do executivo e do papel de representação da sociedade; isso se reflete no nro. de iniciativas próprias dos mecanismos de *accountability* horizontal;

## 2. Representação, *accountability* e presidencialismo de coalizão

---



3. Dinâmica do PC se caracteriza menos pela disputa entre partidos e mais de contraposição entre a coalizão majoritária e a oposição; ao mesmo tempo, induz à diluição do papel da oposição;

### 3. O desempenho do CN entre 1995-2006 segundo os dados;



Tabela 1 – Volume de iniciativas do Executivo e Legislativo por Objetivo do Projeto (1995-2006)		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Altera Legislação	1072	<b>46,4</b>	250	<b>63,9</b>	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	<b>34</b>	195	7,2
	Sem Informação	1	0			1	0
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>100</b>	<b>391</b>	<b>100</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>
LINHA	Altera Legislação	1072	<b>81,1</b>	250	<b>18,9</b>	1322	100
	Investe	516	99,8	1	0,2	517	100
	Custeia	659	98,9	7	1,1	666	100
	Outros	62	<b>31,8</b>	133	<b>68,2</b>	195	100
	Sem Informação	1	100			1	100
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>85,5</b>	<b>391</b>	<b>14,5</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco do CEBRAP e Banco do NUPPs

### 3. O desempenho do CN entre 1995-2006 segundo os dados;



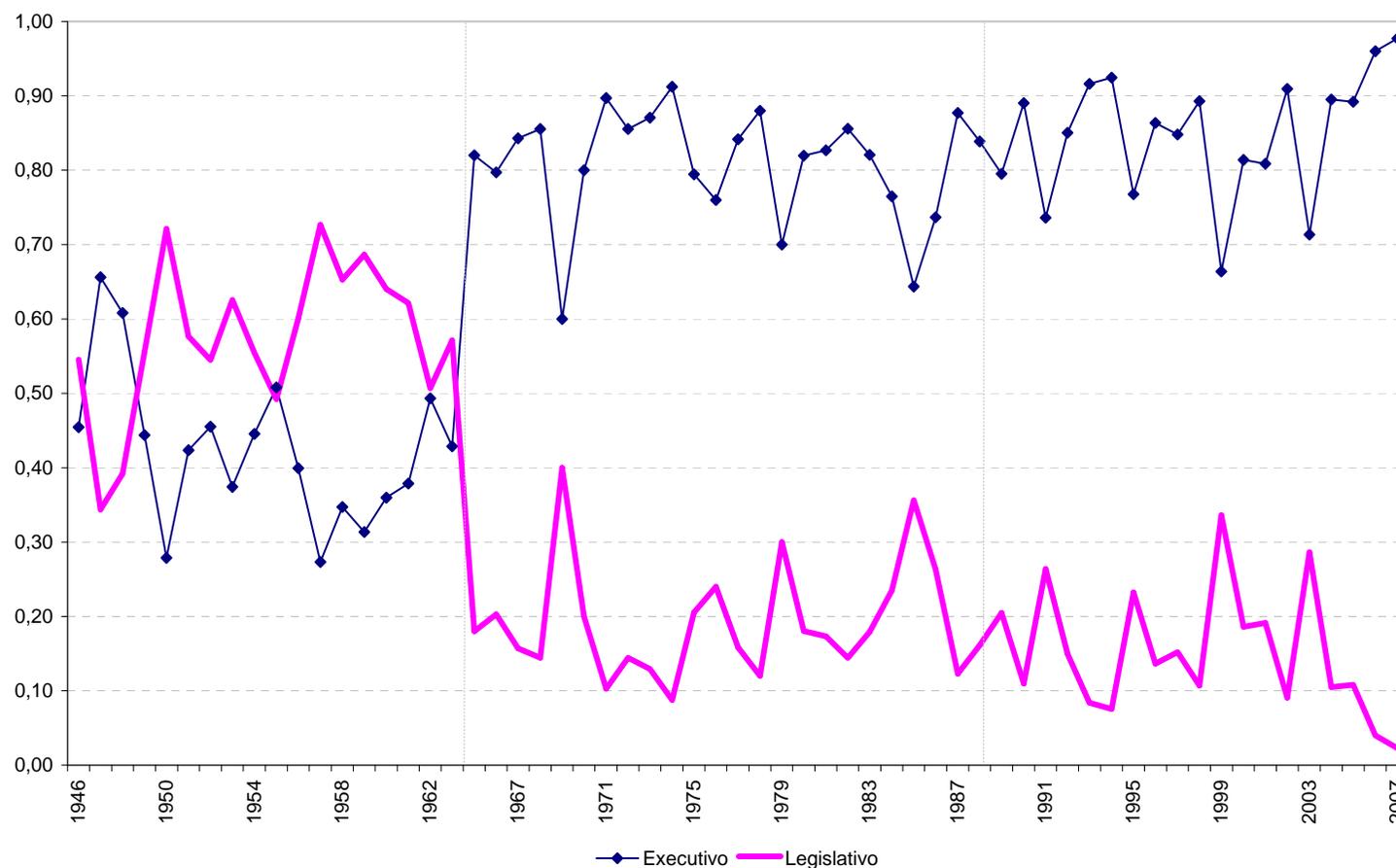
Tabela 2 - Iniciativas do Executivo e Legislativo por Tipo de Lei.		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Leis Orçamentárias e de Crédito	1099	47,6			1099	40,7
	Projetos de Lei	605	<b>26,2</b>	391	<b>100</b>	996	36,9
	Medida Provisória	606	<b>26,2</b>			606	22,4
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>100</b>	<b>391</b>	<b>100</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>
LINHA	Leis Orçamentárias e de Crédito	1099	100			1099	100
	Projetos de Lei	605	<b>60,7</b>	391	<b>39,3</b>	996	100
	Medida Provisória	606	100			606	100
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>85,5</b>	<b>391</b>	<b>14,5</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco do CEBRAP e Banco do NUPPs

### 3. O desempenho do CN entre 1995-2006 segundo os dados;



**GRÁFICO 1 - INICIATIVAS LEGAIS DO CONGRESSO NACIONAL E DO EXECUTIVO (1946-2007)**



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

### 3. O desempenho do CN entre 1995-2006 segundo os dados;



<b>Tabela 3 – Dias de tramitação de projetos do Executivo e do Legislativo</b>	Média	Mediana	Moda	1º Quartil	3º Quartil	Amplitude	Desvio Padrão
Executivo	<b>271,4</b>	89	56	51	<b>173</b>	4242	524,6
Legislativo	<b>964,8</b>	814,5	749	486	<b>1319</b>	4003	650,2

Fonte: Banco do CEBRAP e Banco do NUPPs

### 3. O desempenho do CN entre 1995-2006 segundo os dados;



Tabela 4 - Iniciativas do Executivo e do Legislativo aprovadas no mesmo governo em que foram iniciadas							
		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	n	%
<b>COLUNA</b>	Sim	1788	<b>77,4</b>	0	0	1788	66,2
	Não	522	22,6	391	<b>100</b>	913	33,8
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>100</b>	<b>391</b>	<b>100</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>
<b>LINHA</b>	Sim	1788	100	0	0	1788	100
	Não	522	<b>57,2</b>	391	<b>42,8</b>	913	100
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>85,5</b>	<b>391</b>	<b>14,5</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>

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

### 3. O desempenho do CN entre 1995-2006 segundo os dados;



**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/Cidadania	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%
<b>Totais</b>	<b>984*</b>	<b>337</b>	<b>1.321</b>	<b>100,0%</b>

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

# 3. O desempenho do CN



Tabela 6 – Iniciativas do Executivo e Legislativo por tema		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Administração e Organização dos Poderes	438	<b>19,0</b>	38	9,7	476	17,6
	Meio Ambiente e Infra-estrutura	362	15,7	32	8,2	394	14,6
	Política Social, Direitos e Cidadania	283	12,3	58	<b>14,8</b>	341	12,6
	Economia	264	11,4	27	6,9	291	10,8
	Tributação e Orçamento	245	<b>10,6</b>	11	2,8	256	9,5
	Educação, Cultura e Esporte	198	8,6	29	<b>7,4</b>	227	8,4
	Segurança e Criminalidade	116	5	27	6,9	143	5,3
	Homenagem	14	0,6	124	31,7	138	5,1
	Defesa Nacional	113	4,9			113	4,2
	Saúde	78	3,4	19	<b>4,9</b>	97	3,6
	Ciência e Tecnologia	58	2,5			58	2,1
	Outros	39	1,7	14	3,6	53	2
	Múltiplas categorias	39	1,7			39	1,4
	Política Externa	32	1,4	1	0,3	33	1,2
	Fiscalização e Accountability	22	1	7	<b>1,8</b>	29	1,1
	Dúvidas	6	0,3	4	1	10	0,4
	Sem Informação	3	0,1			3	0,1
<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>100</b>	<b>391</b>	<b>100</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>	

Fonte: Bando de dados do CEBRAP, Banco do NUPPs

# 3. O desempenho do CN



**Tabela 6 – Iniciativas do Executivo e Legislativo por tema - cont**

		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
LINHA	Administração e Organização dos Poderes	438	92	38	8	476	100
	Meio Ambiente e Infra-estrutura	362	91,9	32	8,1	394	100
	Política Social, Direitos e Cidadania	283	<b>83,0</b>	58	<b>17,0</b>	341	100
	Economia	264	90,7	27	9,3	291	100
	Tributação e Orçamento	245	95,7	11	4,3	256	100
	Educação, Cultura e Esporte	198	<b>87,2</b>	29	<b>12,8</b>	227	100
	Segurança e Criminalidade	116	<b>81,1</b>	27	<b>18,9</b>	143	100
	Homenagem	14	<b>10,1</b>	124	<b>89,9</b>	138	100
	Defesa Nacional	113	100			113	100
	Saúde	78	<b>80,4</b>	19	<b>19,6</b>	97	100
	Ciência e Tecnologia	58	100			58	100
	Outros	39	73,6	14	26,4	53	100
	Múltiplas categorias	39	100			39	100
	Política Externa	32	97	1	3	33	100
	Fiscalização e Accountability	22	<b>75,9</b>	7	<b>24,1</b>	29	100
	Dúvidas	6	60	4	40	10	100
	Sem Informação	3	100			3	100
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>85,5</b>	<b>391</b>	<b>14,5</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco do CEBRAP e Banco do NUPPs

### 3. O desempenho do CN entre 1995-2006 segundo os dados;



Tabela 7 - Alterações sofridas por projetos do Executivo e do Legislativo (1995-2006)		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Não sofreu alterações	1230	53,2	159	40,7	1389	51,4
	(não se aplica ou sem info.)	431	18,7	0	0	431	16
	Sofreu Alteração	649	<b>28,1</b>	232	<b>59,3</b>	881	32,7
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>100</b>	<b>391</b>	<b>100</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>
LINHA	Não sofreu alterações	1230	<b>88,6</b>	159	<b>11,4</b>	1389	100
	(não se aplica ou sem info.)	431	100	0	0	431	100
	Sofreu Alteração	649	<b>12,6</b>	232	<b>87,4</b>	881	100
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>85,5</b>	<b>391</b>	<b>14,5</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco do CEBRAP e Banco do NUPPs

### 3. O desempenho do CN entre 1995-2006 segundo os dados;



Tabela 8 – Vetos sofridos por projetos de iniciativa do Executivo e Legislativo.		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Sem nenhum tipo de veto	2134	<b>92,4</b>	308	<b>78,8</b>	2442	90,4
	Foi Vetado	176	7,5	83	21,3	259	9,5
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>100</b>	<b>391</b>	<b>100</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>
LINHA	Sem nenhum tipo de veto	2134	87,4	308	12,6	2442	100
	Foi Vetado	176	<b>12,6</b>	83	<b>87,4</b>	259	100
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>85,5</b>	<b>391</b>	<b>14,5</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco do CEBRAP e Banco do NUPPs



**Tabela 10 - Cruzamento de Projetos do Legislativo por Tema e Vetos sofridos % na coluna**

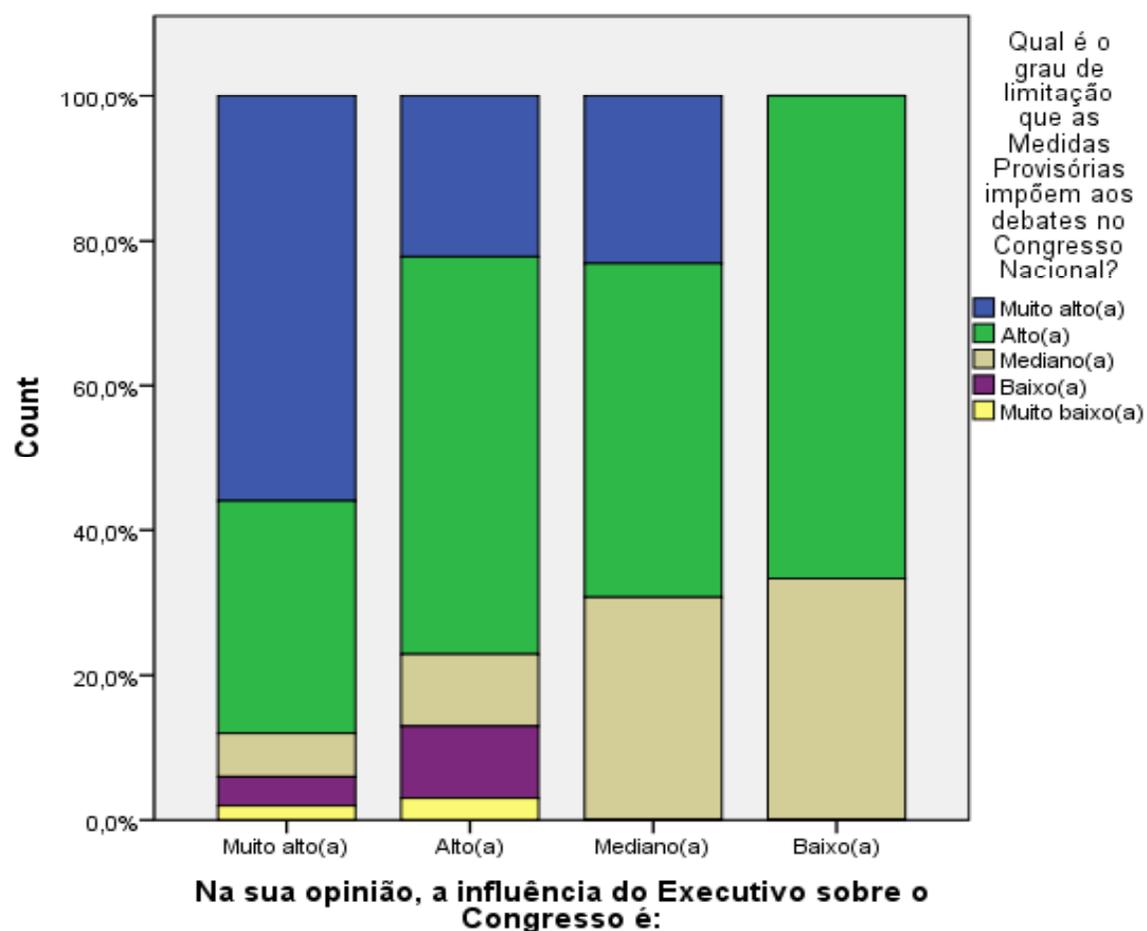
	Sem veto	Veto parcial mantido	Veto parcial sem inform.	Veto total rejeitado	Total
	%	%	%	%	%
Homenagem	<b>39,3</b>	6,7			31,7
Pol Social, Direitos e Cidadania	12,7	22,2	22,9	33,3	14,8
Adm e Org dos Poderes	8,4	11,1	14,3	66,7	9,7
Meio Ambiente e Infra-estrutura	7,8	13,3	5,7		8,2
Educação, Cultura e Esporte	6,2	<b>8,9</b>	17,1		7,4
Segurança e Criminalidade	7,1	4,4	8,6		6,9
Economia	4,9	<b>15,6</b>	14,3		6,9
Saúde	4,2	6,7	8,6		4,9
Outros	4,5				3,6
Tributação e Orçamento	1,6	6,7	8,6		2,8
Fiscalização e Accountability	1,6	<b>4,4</b>			1,8
Dúvidas	1,3				1,0
Política Externa	0,3				0,3
Ciência e Tecnologia					
Defesa Nacional					
Múltiplas categorias					
Sem Informação					
Total	(308) 100%	(45) 100%	(35) 100%	(3) 100%	(391) 100%

Fonte: Banco de dados do CEBRAP e Banco do NUPPS.

### 3. O desempenho do CN entre 1995-2006 segundo os dados;



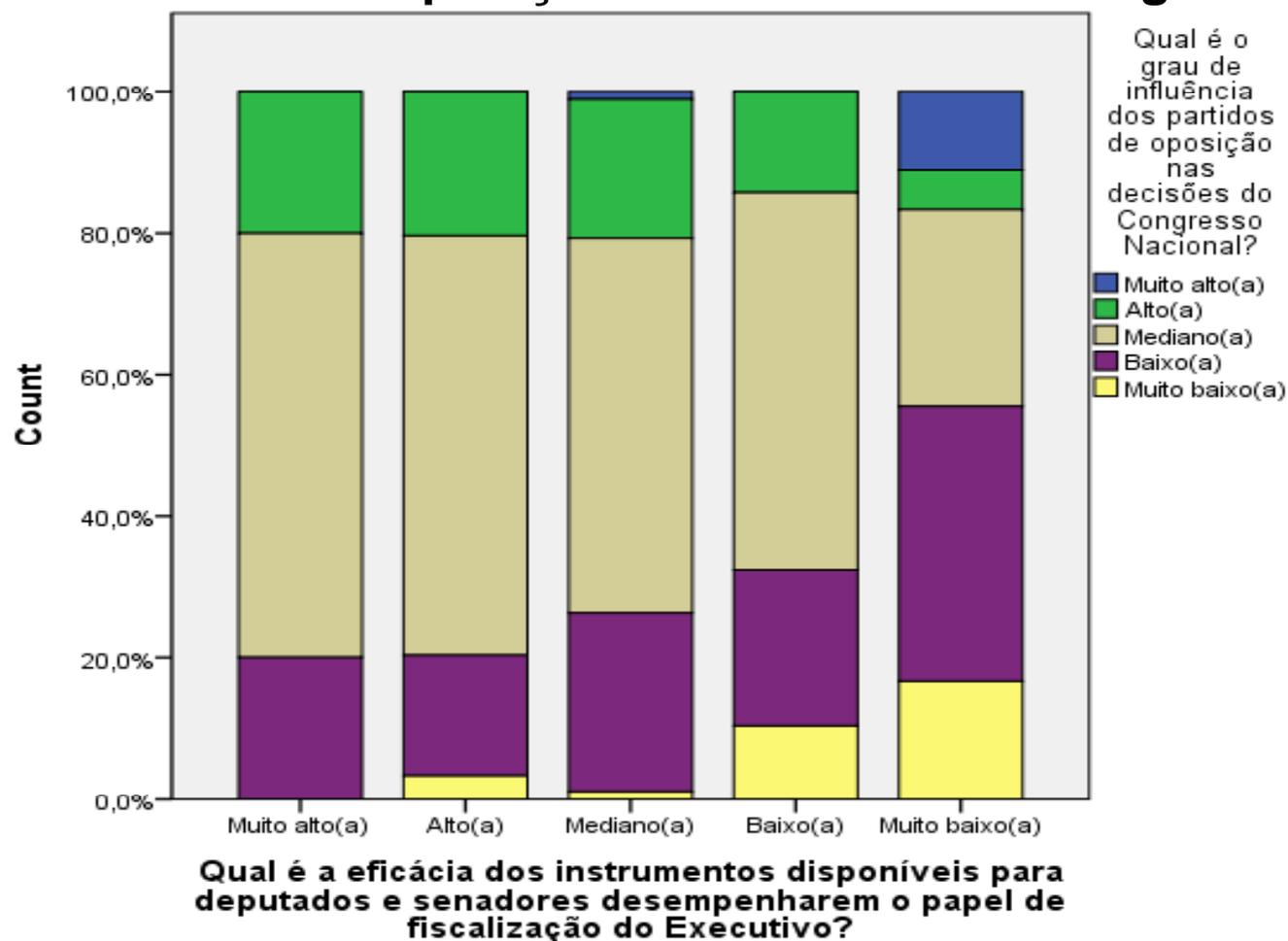
**Gráfico 2 - Influência do Executivo sobre o Congresso X Grau de Limitação imposto pelas Medidas Provisórias**



### 3. O desempenho do CN entre 1995-2006 segundo os dados;



**Gráfico 3 – Eficácia de instrumentos de fiscalização do Executivo X Papel dos Partidos de Oposição em Decisões do Congresso Nacional**



### 3. O desempenho do CN entre 1995-2006 segundo os dados;



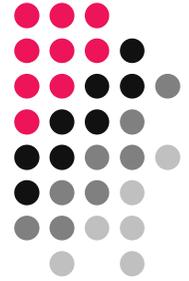
**TABELA 11 – ÍNDICES DE DISCIPLINA AOS LÍDERES PATIDÁRIOS E DO GOVERNO E ÍNDICE DE COESÃO PARTIDÁRIA (RICE)**

	Índice de disciplina ao líder do partido	Índice de disciplina ao líder do Governo	Índice Rice de coesão partidária
Oposição	91,32	<b>45,90</b>	89,12
Coalizão	92,25	86,63	87,50
Total	91,70	62,86	88,45
Fonte: Banco de dados do NUPPs			

## 4. Conclusões

---

- CN: baixa produção legislativa, projetos são + alterados ou vetados do q. os do executivo;
- **O tempo de tramitação é excessivo;**
- Muitas proposições estão bloqueadas;
- **Proposições + simbólicas do que efetivas;**
- Fiscalização e controle tende a zero;
- **Brasil: sistema político singular;**



## 4. Conclusões

- Legislativo pouco transparente, mas sujeito a intensa avaliação crítica dos cidadãos;
- Pluralismo limitado x diversidade social e política (Linz);
- Afeta a eficácia como mecanismo de controle;
- Afeta a legitimidade;
- Por isso, afeta a qualidade da democracia.

# Fim da apresentação

---

Obrigado.

