

O Congresso e o Executivo na produção de leis

Acir Almeida

DIEST- Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

7/5/2013

Padrões no pós-1988

- ❑ **Sucesso e dominância** do Executivo na produção legal são elevados e estáveis
 - 73% das iniciativas do Executivo aprovadas no mandato
 - 82% das leis produzidas partiram do Executivo

- ❑ Explicações focam na estrutura institucional:
 - Poderes do presidente: MPs, exclusividade, urgência, orçamento
 - Poderes dos líderes partidários: pauta, comissões, representação de bancada
 - Cooperação presidente-líderes = **controle da agenda**
 - Mas **disciplina** da base ainda é motivo de debate

Interpretações sobre o CN

❑ Congresso é **reativo**

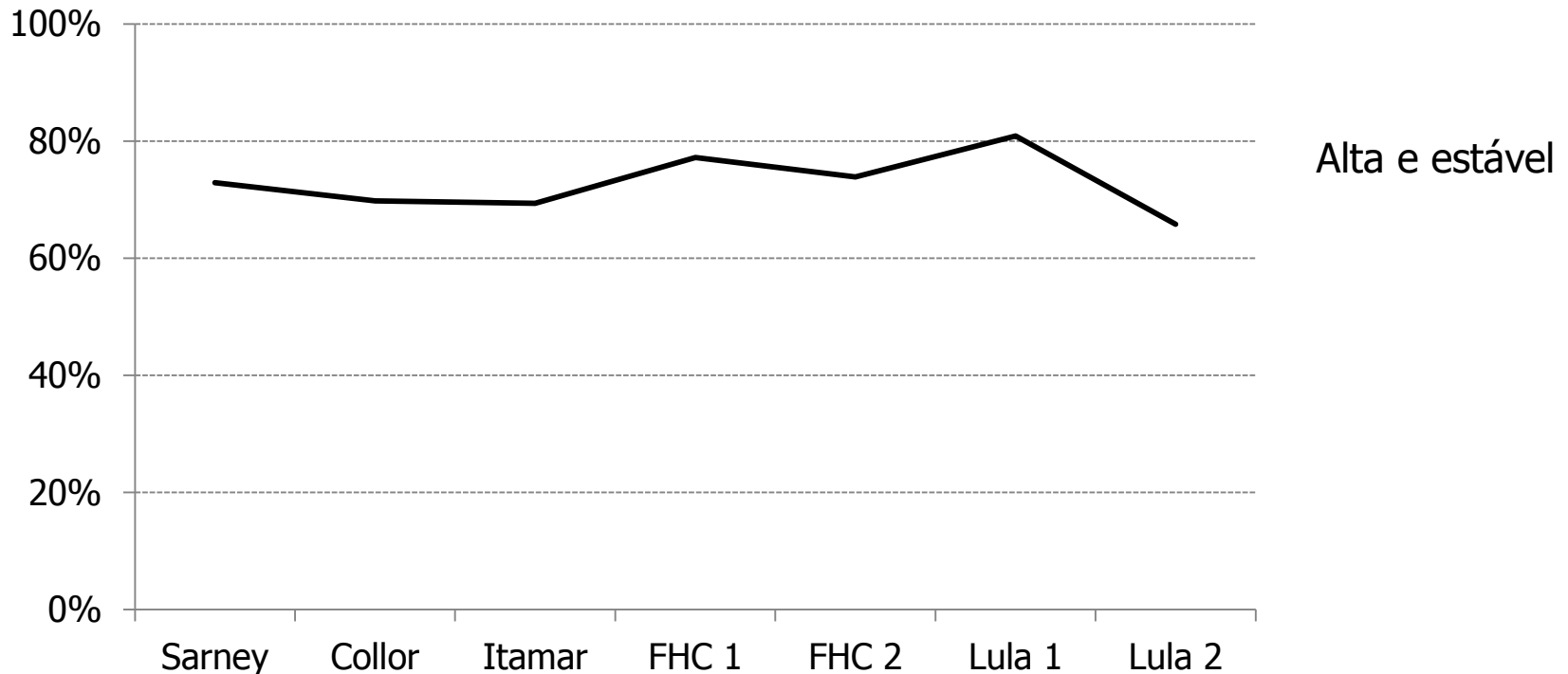
- Não é ativo: dominância do Executivo
- Não parece ser carimbador: estudos mostram intensa atividade de emenda, efetiva em vários casos

❑ Estudos sugerem que processos e resultados legislativos são condicionados à preferência de uma maioria

❑ Mas o Congresso toma decisões de forma independente? Tem **autonomia**? Difícil responder.

Reavaliação dos padrões

Taxa de sucesso legislativo do presidente, Out/1988-Dez/2010

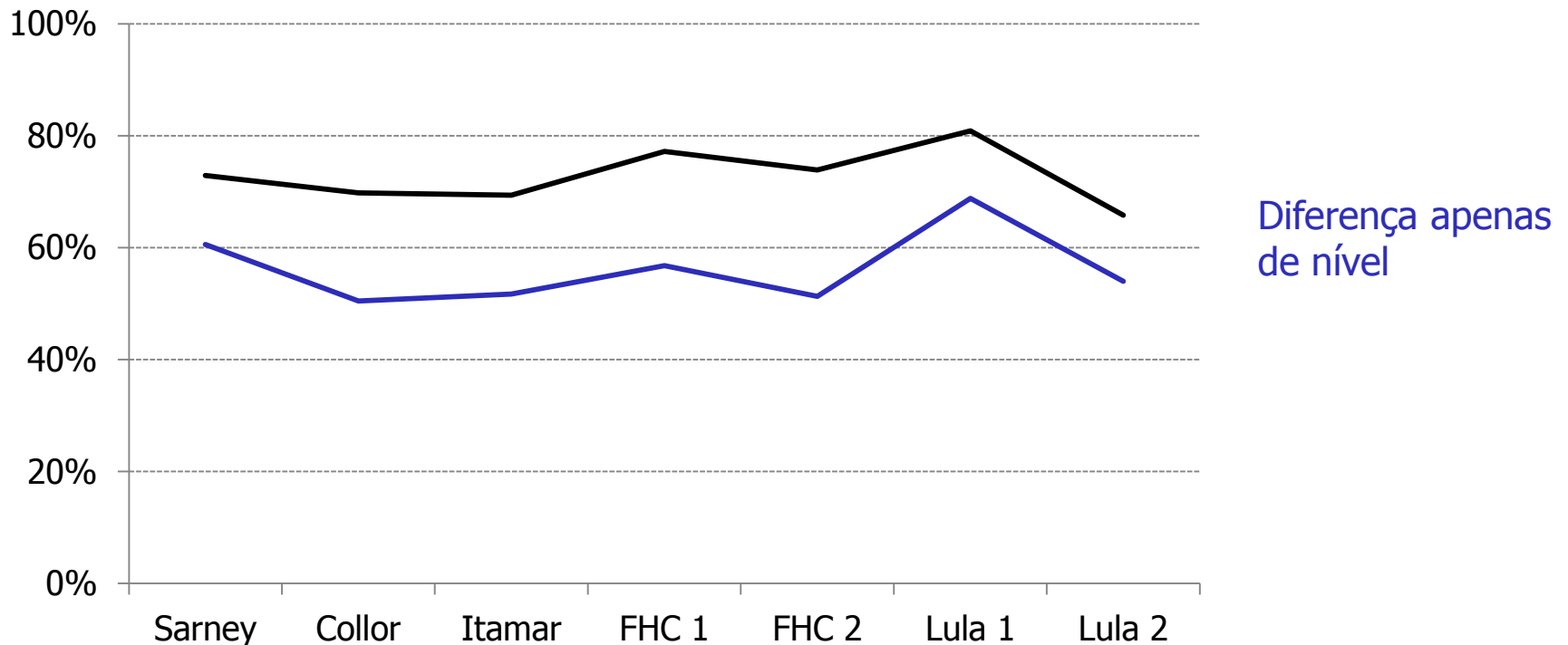


Taxa 1 = medida original

Taxa de sucesso = (no. de leis do presidente aprovadas no seu mandato /
no. de iniciativas de lei do presidente) x 100

Reavaliação dos padrões

Taxa de sucesso legislativo do presidente, Out/1988-Dez/2010

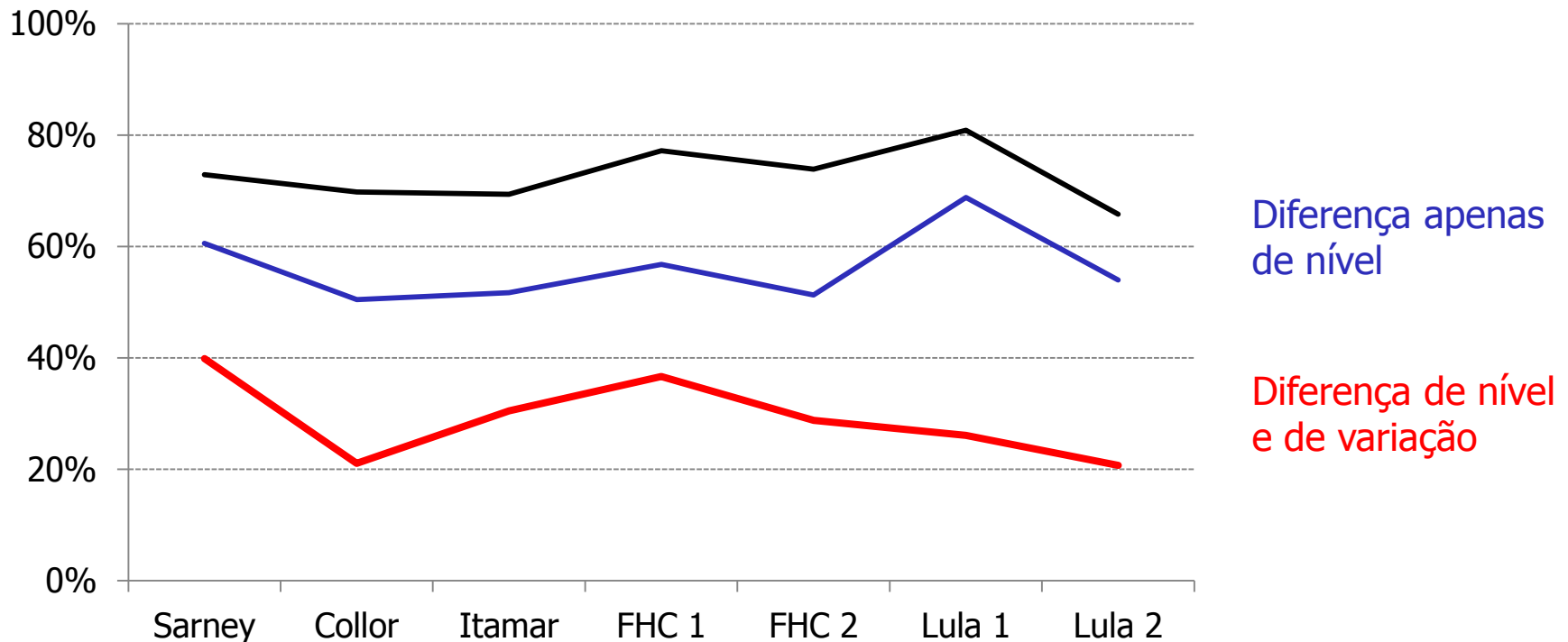


Taxa 1 = medida original

Taxa 2 = sem as aberturas de crédito adicional (ACA)

Reavaliação dos padrões

Taxa de sucesso legislativo do presidente, Out/1988-Dez/2010



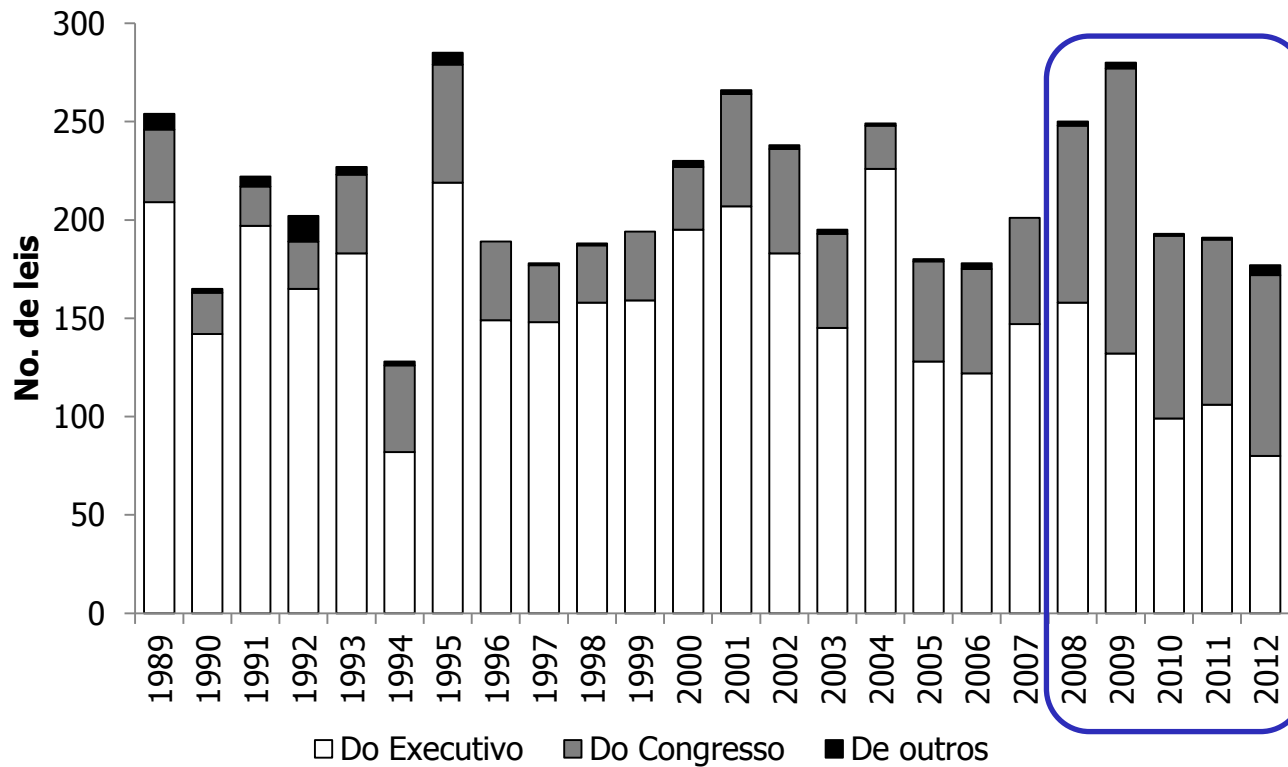
Taxa 1 = medida original

Taxa 2 = sem as aberturas de crédito adicional (ACA)

Taxa 3 = sem ACA e com aprovação do projeto original

Reavaliação dos padrões

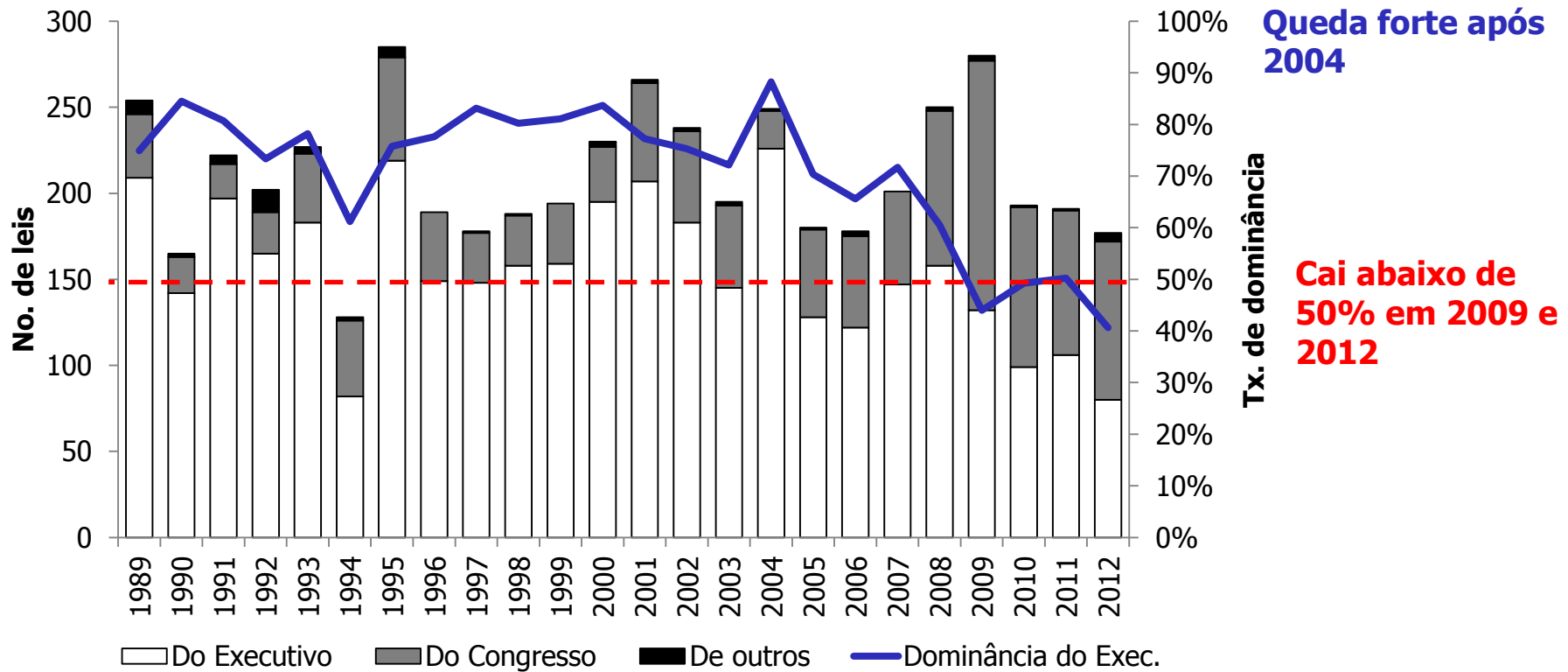
No. de leis aprovadas, por autor, 1989-2012



**Maior no. de leis
do Congresso e
menor no. do
Executivo**

Reavaliação dos padrões

No. de leis aprovadas e taxa de dominância do Executivo, 1989-2012



Taxa de dominância = (no. de leis aprovadas de iniciativa do Executivo / no. total de leis aprovadas) x 100

Reavaliação

- ❑ Sucesso do presidente tem problema conceitual
 - Não contempla ação estratégica do Executivo
 - Não distingue projetos relevantes de triviais
 - Não contempla alterações do Congresso

- ❑ Dominância caminha para um novo padrão? O Congresso está se tornando mais proativo?
 - Cedo para responder.

Quais reformas?

- ❑ Quais as reformas para um Congresso de perfil mais proativo?
 - Valorizar a representação parlamentar: mais incentivos à carreira legislativa; reduzir custo de ser oposição ao governo
 - Fortalecer as comissões permanentes: restringir criação de comissões especiais; restringir uso de MPs
 - Fortalecer poder de alocação do Congresso: orçamento imperativo; exame do PLOA pelas comissões permanentes

- ❑ Reformas institucionais são necessárias, mas não suficientes

Implicações

❑ Implicações para a governabilidade?

- Alta fragmentação e baixa disciplina limitam a capacidade de resposta do Congresso
- Reformas precisam levar em conta esse risco
- Mas o risco é bem menor hoje que há vinte anos

Conclusão

- ❑ Concentração de poderes não mais se justifica por um suposto *trade-off* entre representação e governabilidade
- ❑ Aumentar a qualidade da democracia brasileira requer fortalecer o Congresso

Obrigado.

Contato:

acir.almeida@ipea.gov.br