

# 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

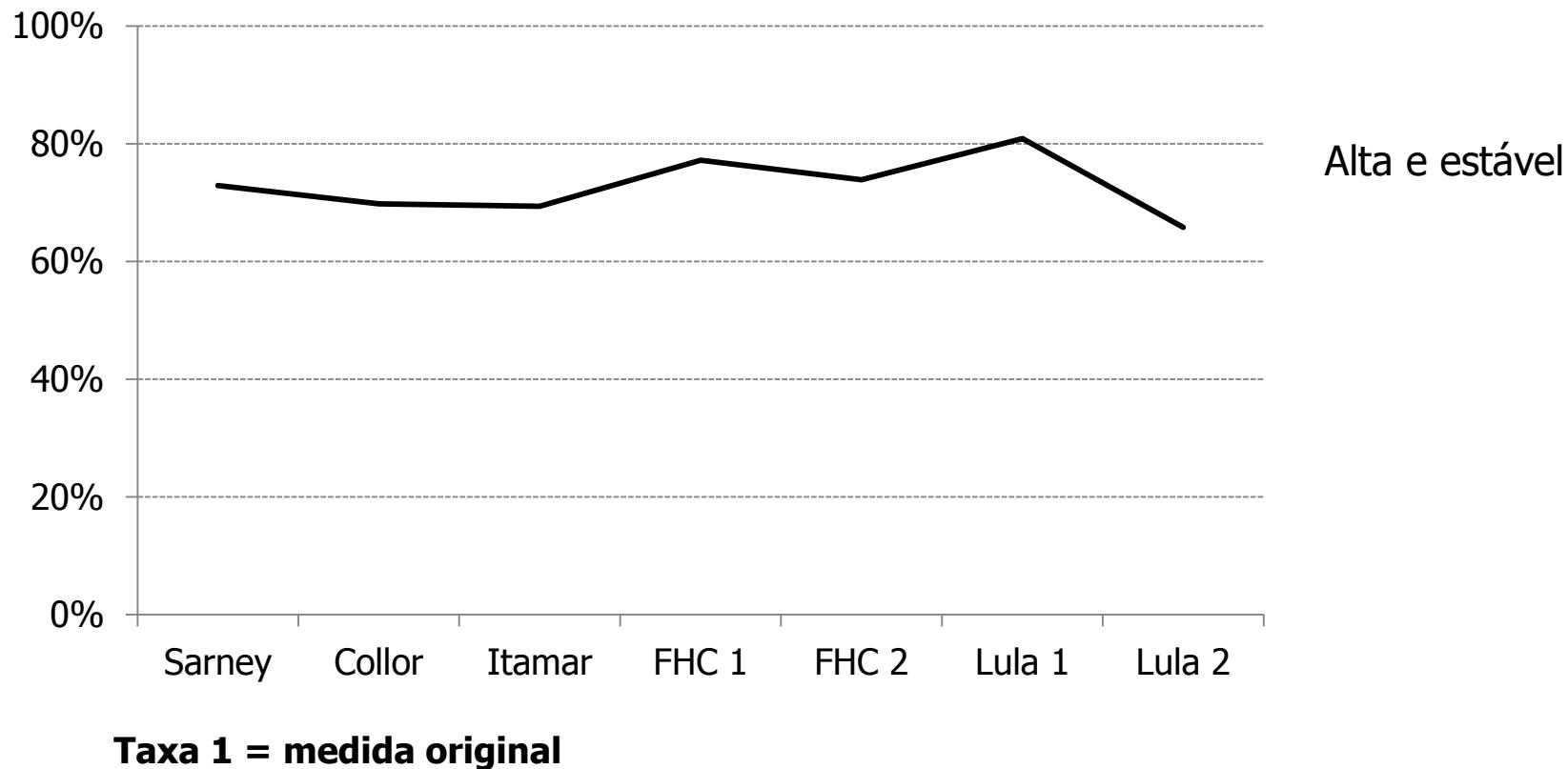
# **Interpretações sobre o CN**

---

- 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

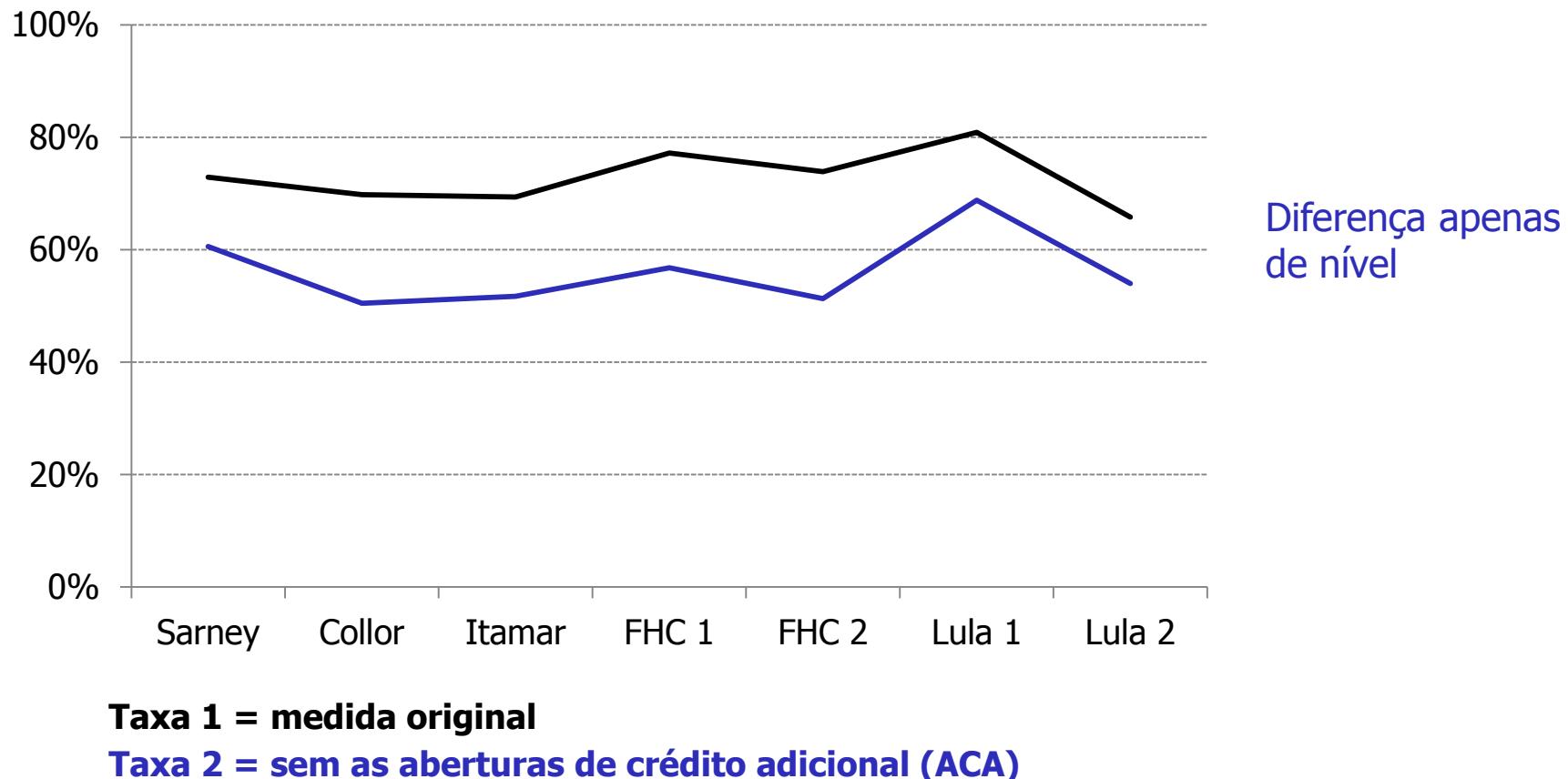
Taxa de sucesso legislativo do presidente, Out/1988-Dez/2010



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

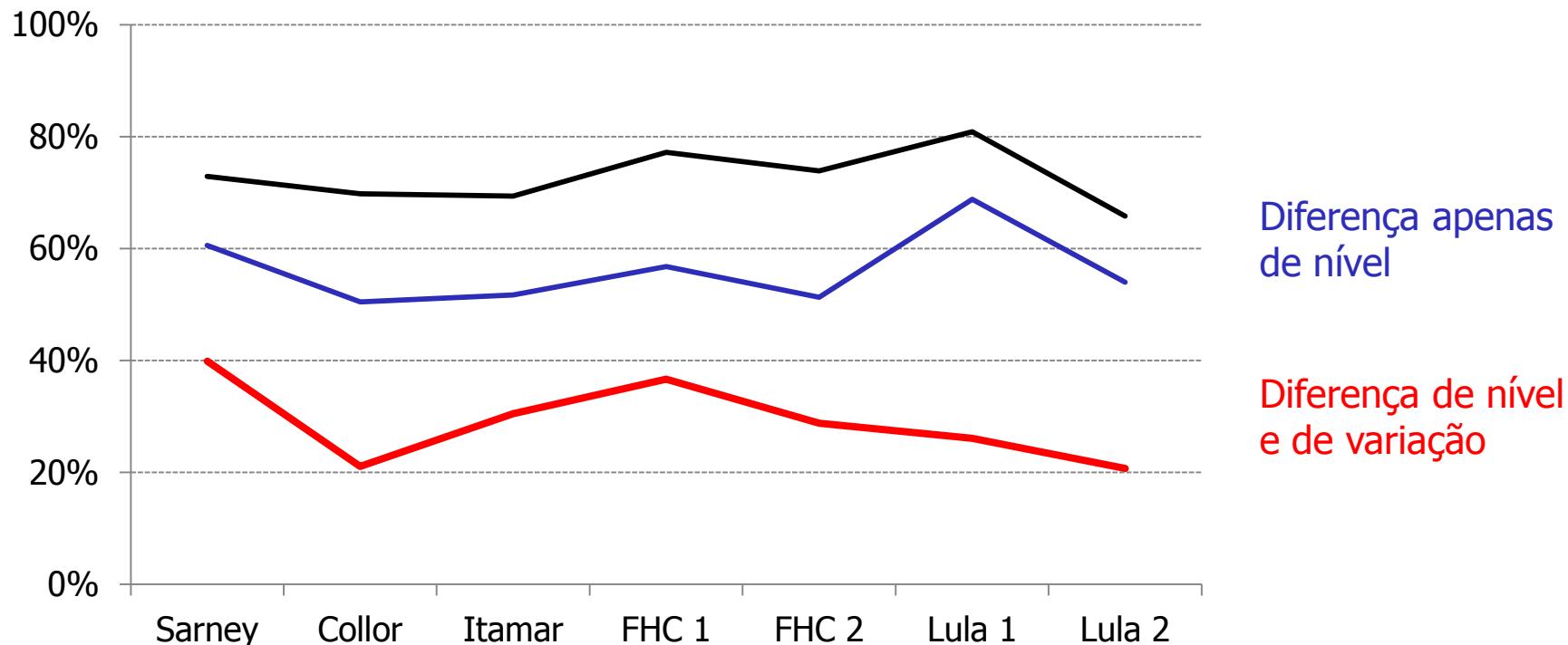
# Reavaliação dos padrões

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



# Reavaliação dos padrões

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



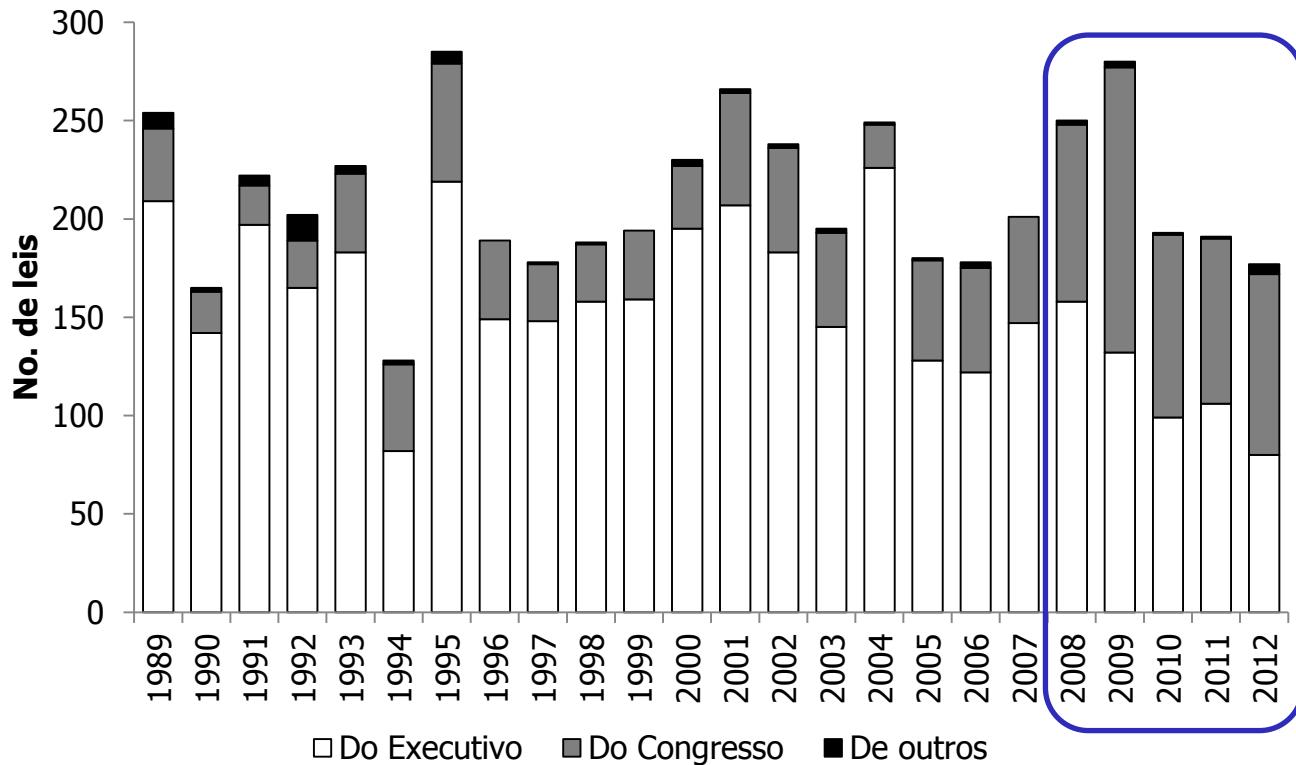
**Taxa 1 = medida original**

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

**Taxa 3 = sem ACA e com aprovação do projeto original**

# Reavaliação dos padrões

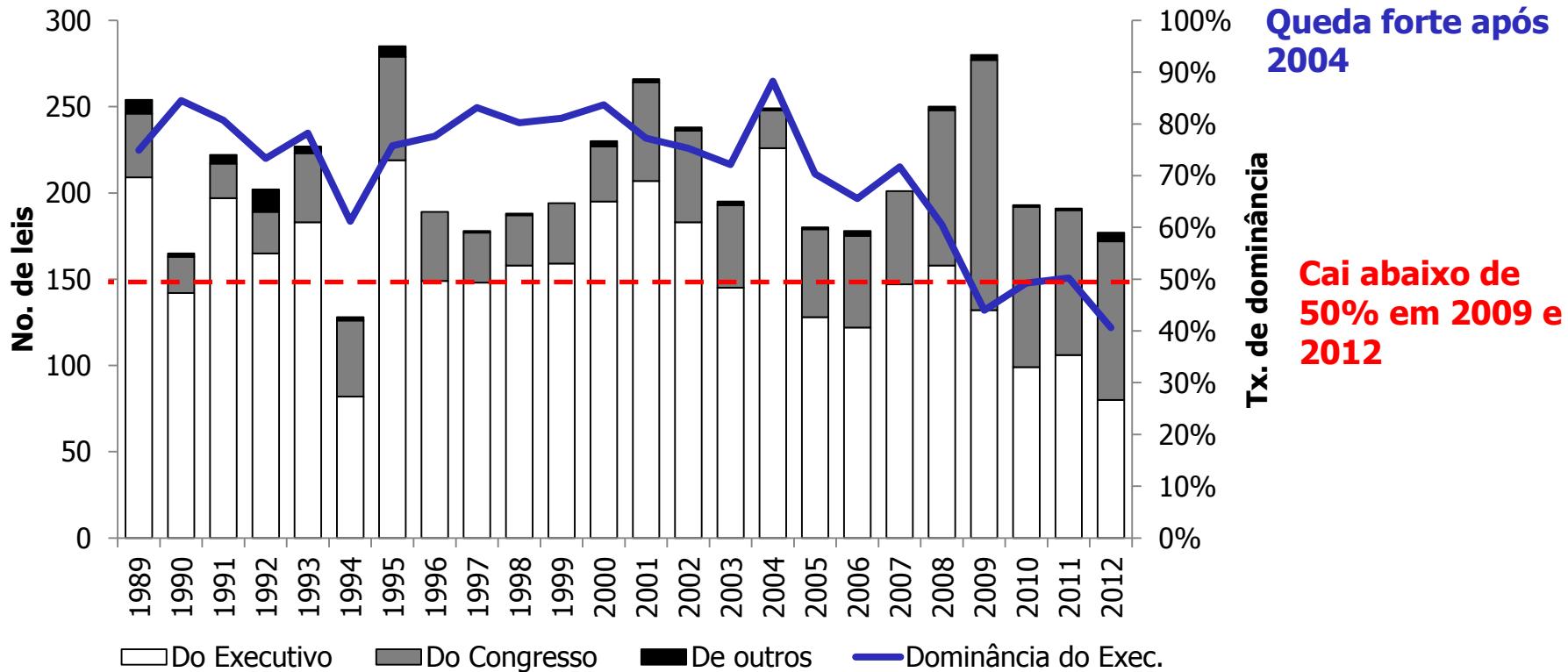
No. de leis aprovadas, por autor, 1989-2012



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](mailto:acir.almeida@ipea.gov.br)