

Unidade 1

Gestão no âmbito legislativo: quem influencia o quê?

Fernando Meireles
Universidade Federal de Minas Gerais/DCP

Abril, 2016

LEGISLATIVO BRASILEIRO

O que ele pode fazer?

- 1 Introduzir, modificar, vetar e aprovar proposições;
- 2 Modificar e vetar modificações na Constituição;
- 3 Controlar quanto, como e onde dinheiro público será gasto;
- 4 Fiscalizar o executivo, investigar crimes dentro do Estado;
- 5 Aprovar proposições dentro das comissões (menos deputados);

...

LEGISLATIVO BRASILEIRO

O que ele pode fazer?

- 1 Introduzir, modificar, vetar e aprovar proposições;
- 2 Modificar e vetar modificações na Constituição;
- 3 Controlar quanto, como e onde dinheiro público será gasto;
- 4 Fiscalizar o executivo, investigar crimes dentro do Estado;
- 5 Aprovar proposições dentro das comissões (menos deputados);

...

LEGISLATIVO BRASILEIRO

O que ele pode fazer?

- 1 Introduzir, modificar, vetar e aprovar proposições;
- 2 Modificar e vetar modificações na Constituição;
- 3 Controlar quanto, como e onde dinheiro público será gasto;
- 4 Fiscalizar o executivo, investigar crimes dentro do Estado;
- 5 Aprovar proposições dentro das comissões (menos deputados);

...

LEGISLATIVO BRASILEIRO

O que ele pode fazer?

- 1 Introduzir, modificar, vetar e aprovar proposições;
- 2 Modificar e vetar modificações na Constituição;
- 3 Controlar quanto, como e onde dinheiro público será gasto;
- 4 Fiscalizar o executivo, investigar crimes dentro do Estado;
- 5 Aprovar proposições dentro das comissões (menos deputados);

...

LEGISLATIVO BRASILEIRO

O que ele pode fazer?

- 1 Introduzir, modificar, vetar e aprovar proposições;
- 2 Modificar e vetar modificações na Constituição;
- 3 Controlar quanto, como e onde dinheiro público será gasto;
- 4 Fiscalizar o executivo, investigar crimes dentro do Estado;
- 5 Aprovar proposições dentro das comissões (menos deputados);

...

LEGISLATIVO BRASILEIRO

O que ele pode fazer?

- 1 Introduzir, modificar, vetar e aprovar proposições;
- 2 Modificar e vetar modificações na Constituição;
- 3 Controlar quanto, como e onde dinheiro público será gasto;
- 4 Fiscalizar o executivo, investigar crimes dentro do Estado;
- 5 Aprovar proposições dentro das comissões (menos deputados);

...

Em resumo: muita coisa.

AUTONOMIA LEGISLATIVA

Tudo isso ainda com essas garantias de autonomia:

- 1 Inviolabilidade das opiniões e do voto (prerrogativa do mandato de representação);
- 2 Autonomia financeira e institucional (separação dos poderes);
- 3 Eleição da Mesa Diretora exclusivamente por seus membros (separação dos poderes);
- 4 Controle da organização interna e dos trabalhos (regimento interno).

AUTONOMIA LEGISLATIVA

Tudo isso ainda com essas garantias de autonomia:

- 1 Inviolabilidade das opiniões e do voto (prerrogativa do mandato de representação);
- 2 Autonomia financeira e institucional (separação dos poderes);
- 3 Eleição da Mesa Diretora exclusivamente por seus membros (separação dos poderes);
- 4 Controle da organização interna e dos trabalhos (regimento interno).

AUTONOMIA LEGISLATIVA

Tudo isso ainda com essas garantias de autonomia:

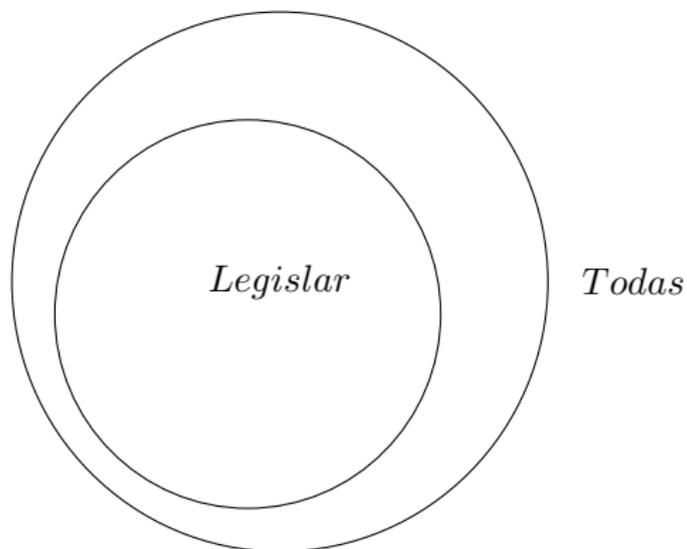
- 1 Inviolabilidade das opiniões e do voto (prerrogativa do mandato de representação);
- 2 Autonomia financeira e institucional (separação dos poderes);
- 3 Eleição da Mesa Diretora exclusivamente por seus membros (separação dos poderes);
- 4 Controle da organização interna e dos trabalhos (regimento interno).

AUTONOMIA LEGISLATIVA

Tudo isso ainda com essas garantias de autonomia:

- 1 Inviolabilidade das opiniões e do voto (prerrogativa do mandato de representação);
- 2 Autonomia financeira e institucional (separação dos poderes);
- 3 Eleição da Mesa Diretora exclusivamente por seus membros (separação dos poderes);
- 4 Controle da organização interna e dos trabalhos (regimento interno).

PRERROGATIVAS



LEGISLATIVO: ALGUNS DADOS (1989-2010)¹

Médias de todo o período:

- **PLs com origem no próprio legislativo: 24%**
- **PLs com origem na Presidência aprovadas pela Câmara: 48%;**
- **PLs com origem na Presidência aprovadas pela Câmara (urgência): 78%;**
- **MPs editadas em relação ao total de leis com origem na Presidência: 63%**

¹Fonte: Banco de Proposições Legislativas - Centro de Estudos Legislativos (CEL).

LEGISLATIVO: ALGUNS DADOS (1989-2010)¹

Médias de todo o período:

- PLs com origem no próprio legislativo: **24%**
- PLs com origem na Presidência aprovadas pela Câmara: **48%**;
- PLs com origem na Presidência aprovadas pela Câmara (urgência): **78%**;
- MPs editadas em relação ao total de leis com origem na Presidência: **63%**

¹Fonte: Banco de Proposições Legislativas - Centro de Estudos Legislativos (CEL).

LEGISLATIVO: ALGUNS DADOS (1989-2010)¹

Médias de todo o período:

- PLs com origem no próprio legislativo: **24%**
- PLs com origem na Presidência aprovadas pela Câmara: **48%**;
- PLs com origem na Presidência aprovadas pela Câmara (urgência): **78%**;
- MPs editadas em relação ao total de leis com origem na Presidência: **63%**

¹Fonte: Banco de Proposições Legislativas - Centro de Estudos Legislativos (CEL).

LEGISLATIVO: ALGUNS DADOS (1989-2010)¹

Médias de todo o período:

- PLs com origem no próprio legislativo: **24%**
- PLs com origem na Presidência aprovadas pela Câmara: **48%**;
- PLs com origem na Presidência aprovadas pela Câmara (urgência): **78%**;
- MPs editadas em relação ao total de leis com origem na Presidência: **63%**

¹Fonte: Banco de Proposições Legislativas - Centro de Estudos Legislativos (CEL).

EXECUTIVO E LEGISLATIVO

1. [Figueiredo and Limongi, 2000, p. 151]

[...] Presidents have counted on reliable support from the political parties included in the presidential coalition. The average level of discipline of the presidential coalition is 85.6 percent. This support is sufficient to make a presidential defeat in a roll call vote rare. In other words, presidents form governments, and the parties included in the governmental coalition provide political support for the president

EXECUTIVO E LEGISLATIVO

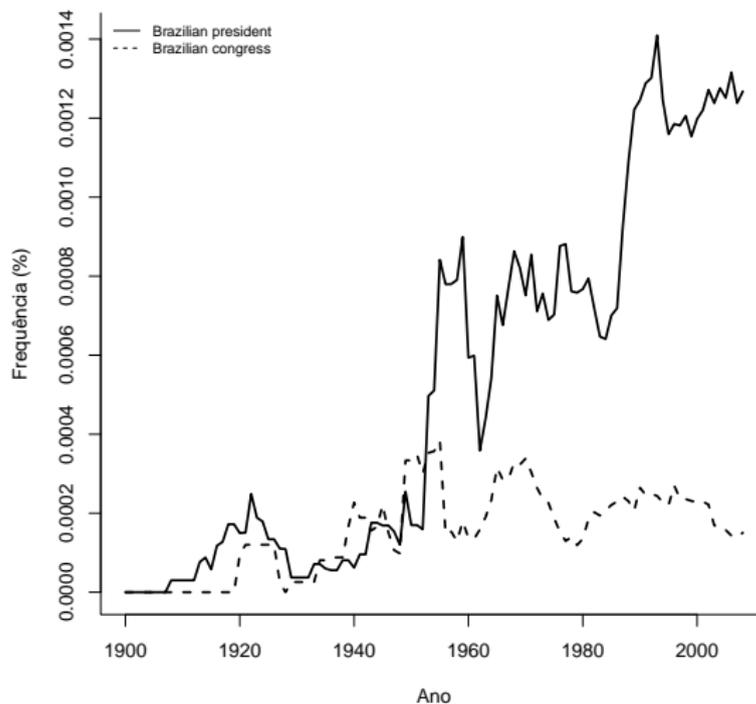
2. [Pereira and Mueller, 2004, p. 812]

[...] rather than leading to large public deficits, the multiparty, coalitionbased presidential government in Brazil provides an environment in which the executive achieves a high level of governability at a low cost.

3. [Diniz, 2005, p. 341]

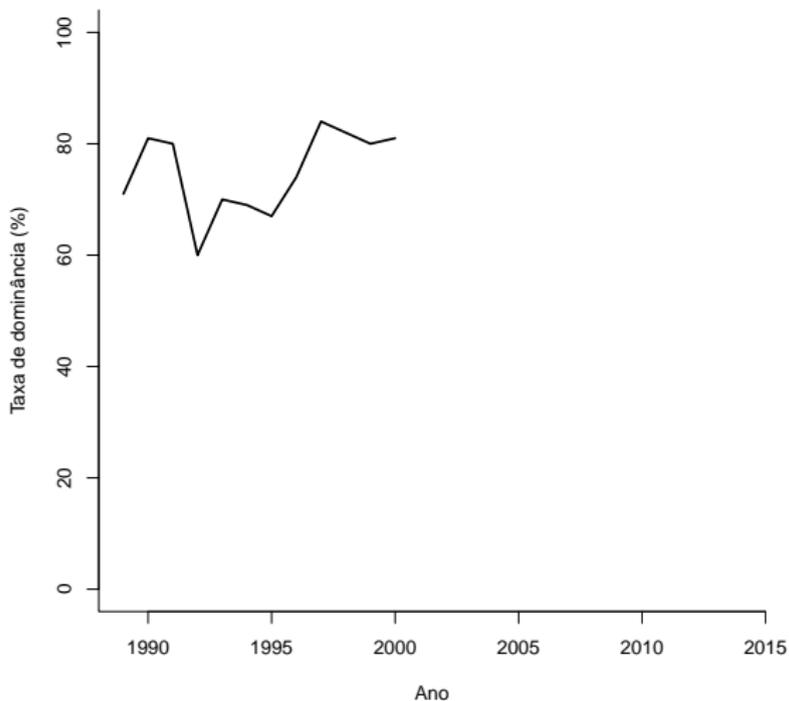
[...] É consensual na literatura que o Executivo detém poderes legislativos significativos, o que lhe permite controlar a agenda legislativa e agilizam a tramitação de suas proposições.

POPULARIDADE DA PRESIDÊNCIA E DO CONGRESSO AO LONGO DO TEMPO²



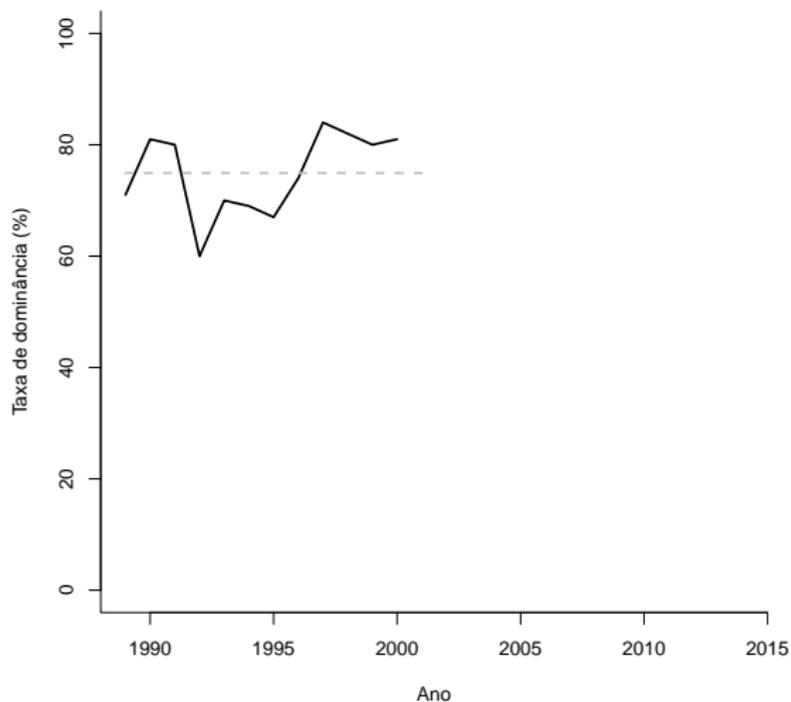
²Fonte: Google Ngram.

DOMINÂNCIA PRESIDENCIAL (1989-2015)³



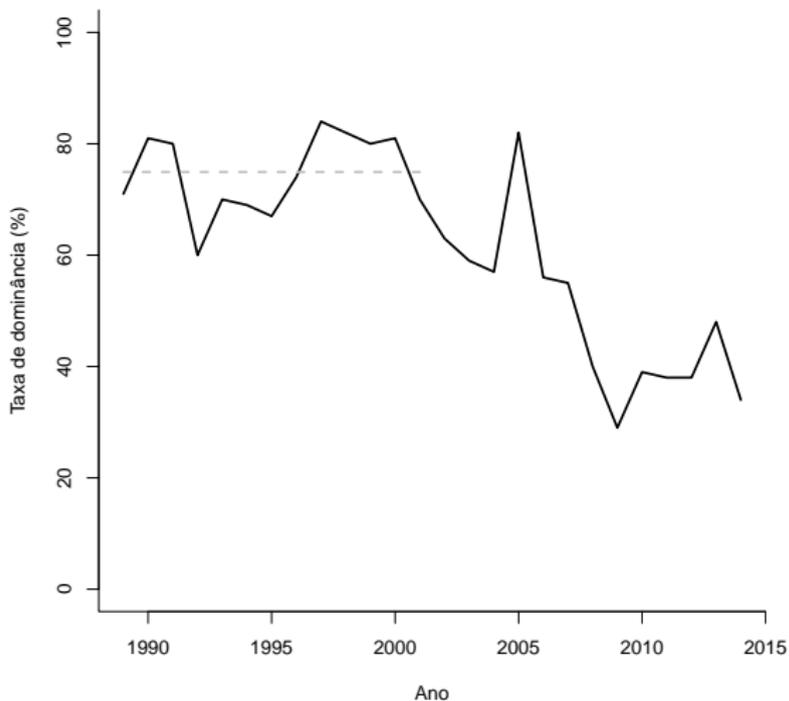
³Fonte: Banco de Proposições Legislativas - Centro de Estudos Legislativos (CEL).

DOMINÂNCIA PRESIDENCIAL (1989-2015)³



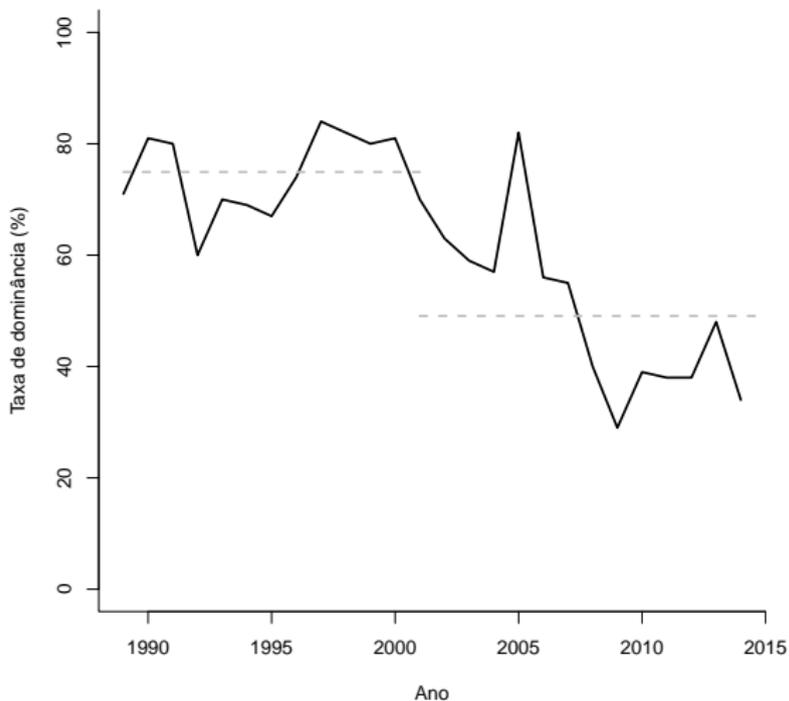
³Fonte: Banco de Proposições Legislativas - Centro de Estudos Legislativos (CEL).

DOMINÂNCIA PRESIDENCIAL (1989-2015)³



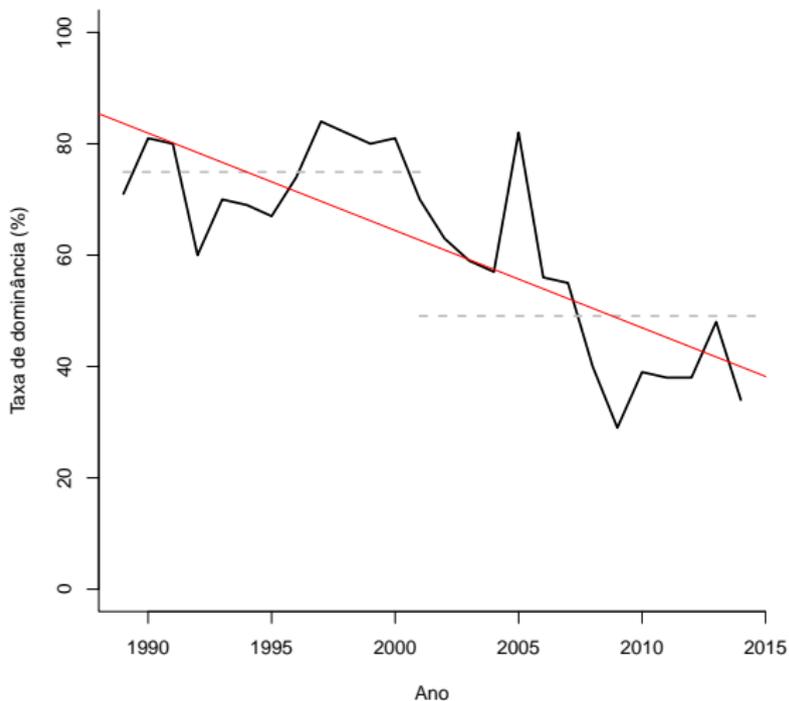
³Fonte: Banco de Proposições Legislativas - Centro de Estudos Legislativos (CEL).

DOMINÂNCIA PRESIDENCIAL (1989-2015)³



³Fonte: Banco de Proposições Legislativas - Centro de Estudos Legislativos (CEL).

DOMINÂNCIA PRESIDENCIAL (1989-2015)³



³Fonte: Banco de Proposições Legislativas - Centro de Estudos Legislativos (CEL).

A IMPORTÂNCIA VARIÁVEL DO LEGISLATIVO

P: O que isto tudo quer dizer?

R: Basicamente, que a importância do legislativo não depende exclusivamente nem de suas prerrogativas institucionais nem das da presidência.

PLANO DO RESTANTE DA AULA

O objetivo da aula é apresentar um modelo legislativo básico (*party cartel*) que oferece algumas explicações para as seguintes questões:

- 1 Quais são as prerrogativas do legislativo que influenciam a formulação, aprovação e implementação de políticas?
- 2 Quem as controla?
- 3 Sob quais condições são acionadas?

PLANO DO RESTANTE DA AULA

O objetivo da aula é apresentar um modelo legislativo básico (*party cartel*) que oferece algumas explicações para as seguintes questões:

- 1 Quais são as prerrogativas do legislativo que influenciam a formulação, aprovação e implementação de políticas?
- 2 Quem as controla?
- 3 Sob quais condições são acionadas?

PLANO DO RESTANTE DA AULA

O objetivo da aula é apresentar um modelo legislativo básico (*party cartel*) que oferece algumas explicações para as seguintes questões:

- 1 Quais são as prerrogativas do legislativo que influenciam a formulação, aprovação e implementação de políticas?
- 2 Quem as controla?
- 3 Sob quais condições são acionadas?

AGENDA LEGISLATIVA E GOVERNO PARTIDÁRIOS

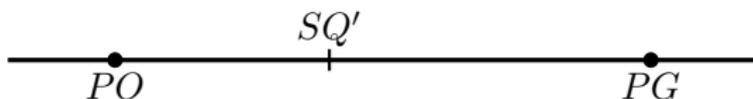
A agenda é composta por cargos-chave de um congresso, normalmente aqueles responsáveis por estabelecer a ordem de votações e aplicar regras regimentais. Ex: Presidentes da Câmara e do Senado, membros da Mesa Diretora, Colégio de Líderes, Presidência da CCJC.

AGENDA LEGISLATIVA E GOVERNO PARTIDÁRIOS

A ideia básica do cartel legislativo é: quem possui o controle da agenda evita votações desfavoráveis (*rolls*). Ter sucesso não é o mesmo que ter suas propostas aprovada.

CONTROLE DA AGENDA NO PLENÁRIO

O governo $\{PG\}$ e a oposição $\{PO\}$ decidem por maioria simples mudar ou não o *status quo* (SQ').



CICLO DO CARTEL LEGISLATIVO

Obtém controle da agenda legislativa →

Aprova a agenda do governo →

Melhora a imagem do governo →

Melhora ou mantém seu desempenho nas próximas eleições →

Mantém a maioria no Congresso →

Retém o controle da agenda

EXEMPLOS

- A reforma da previdência nos governo FHC e Lula [Melo and Anastasia, 2005];
- Reedição de MPs no governo FHC, até 2001;
- CPIs da corrupção (2001) e do apagão aéreo (2007);
- CFT em 2011 e 2014 (passou do PT para o PMDB);

EXEMPLOS

- A reforma da previdência nos governo FHC e Lula [Melo and Anastasia, 2005];
- Reedição de MPs no governo FHC, até 2001;
- CPIs da corrupção (2001) e do apagão aéreo (2007);
- CFT em 2011 e 2014 (passou do PT para o PMDB);

EXEMPLOS

- A reforma da previdência nos governo FHC e Lula [Melo and Anastasia, 2005];
- Reedição de MPs no governo FHC, até 2001;
- CPIs da corrupção (2001) e do apagão aéreo (2007);
- CFT em 2011 e 2014 (passou do PT para o PMDB);

EXEMPLOS

- A reforma da previdência nos governo FHC e Lula [Melo and Anastasia, 2005];
- Reedição de MPs no governo FHC, até 2001;
- CPIs da corrupção (2001) e do apagão aéreo (2007);
- CFT em 2011 e 2014 (passou do PT para o PMDB);

PRINCIPAIS LIMITAÇÕES

- 1 Foco excessivo nos partidos, tanto eleitoral quanto legislativamente;
- 2 Não oferece proposições explicativas sobre os microincentivos parlamentares (conquista de votos, ascensão na carreira, etc.).

PRINCIPAIS LIMITAÇÕES

- 1 Foco excessivo nos partidos, tanto eleitoral quanto legislativamente;
- 2 Não oferece proposições explicativas sobre os microincentivos parlamentares (conquista de votos, ascensão na carreira, etc.).

MOTIVAÇÕES DOS CONGRESSISTAS

Quem opera a máquina legislativa são os legisladores. Os interesses deles no cargo são variados, mas convergem em alguns pontos: reeleição, ascensão na carreira, obtenção de recursos (emendas, convênios União-municípios, cargos, etc.).

CONEXÃO ELEITORAL

Duas fontes de recursos são essenciais:

- Emendas orçamentárias (conexão presidencial);
- Reedição de MPs no governo FHC, até 2001;
- CPIs da corrupção (2001) e do apagão aéreo (2007);
- CFT em 2011 e 2014 (passou do PT para o PMDB);

CONEXÃO ELEITORAL

Duas fontes de recursos são essenciais:

- Emendas orçamentárias (conexão presidencial);
- Reedição de MPs no governo FHC, até 2001;
- CPIs da corrupção (2001) e do apagão aéreo (2007);
- CFT em 2011 e 2014 (passou do PT para o PMDB);

CONEXÃO ELEITORAL

Duas fontes de recursos são essenciais:

- Emendas orçamentárias (conexão presidencial);
- Reedição de MPs no governo FHC, até 2001;
- CPIs da corrupção (2001) e do apagão aéreo (2007);
- CFT em 2011 e 2014 (passou do PT para o PMDB);

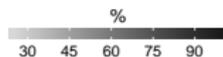
CONEXÃO ELEITORAL

Duas fontes de recursos são essenciais:

- Emendas orçamentárias (conexão presidencial);
- Reedição de MPs no governo FHC, até 2001;
- CPIs da corrupção (2001) e do apagão aéreo (2007);
- CFT em 2011 e 2014 (passou do PT para o PMDB);

FORMAÇÃO DE BASES ELEITORAIS⁴

Concentração de votos em 2014 (HH)



⁴Fonte: elaboração própria.

CARTÉIS LEGISLATIVOS E PAROQUIAS ELEITORAIS

O Congresso tem uma dinâmica própria. Uma série de incentivos políticos, econômicos e institucionais estrutura o comportamento parlamentar e, no agregado, o processo legislativo tende a se concentrar no executivo (presidente e ministros), enquanto que a resolução de conflitos e problemas inter-federativos acaba sendo feita individualmente pelos parlamentares (que têm interesse nos resultados eleitorais deste trabalho).

CARTÉIS LEGISLATIVOS E PAROQUIAS ELEITORAIS

P: Isto explica tudo?

R: Evidentemente que não. Parlamentares diferentes estabelecem conexões eleitorais diferentes. Enquanto que, em 2014, a média arrecada por deputados federais eleitos foi de 1,5 milhão de reais, deputados como Jean Willys (PSOL/RJ) e Jair Bolsonaro (ex-PP/RJ) declararam ao TSE 75 e 400 mil reais, respectivamente.

REFERÊNCIAS

DINIZ, S. (2005). INTERAÇÕES ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PROCESSO DECISÓRIO: AVALIANDO SUCESSO E FRACASSO PRESIDENCIAL. *Dados*, 48(2):333-369.

FIGUEIREDO, A. C. AND LIMONGI, F. (2000). PRESIDENTIAL POWER, LEGISLATIVE ORGANIZATION, AND PARTY BEHAVIOR IN BRAZIL. *Comparative Politics*, PAGES 151-170.

MELO, C. R. AND ANASTASIA, F. (2005). A REFORMA DA PREVIDÊNCIA EM DOIS TEMPOS. *Dados*, 48(2):301-332.

PEREIRA, C. AND MUELLER, B. (2004). THE COST OF GOVERNING STRATEGIC BEHAVIOR OF THE PRESIDENT AND LEGISLATORS IN BRAZILS BUDGETARY PROCESS. *Comparative Political Studies*, 37(7):781-815.