

"O Congresso vive a reboque do Executivo"

O cientista político Rafael Freitas dos Santos analisou centenas de emendas de deputados e senadores a projetos do Executivo apresentados entre 5 de outubro de 1988 e 31 de dezembro de 2009, para avaliar até que ponto se confirmava a tese, popularmente difundida, de que o Congresso Nacional é subserviente ao Palácio do Planalto.

Constatou que o Legislativo costuma alterar 60% das matérias encaminhadas, número que baixa para 42,3% quando se consideram projetos de iniciativa exclusiva do Executivo (com temática administrativa e burocrática), mas sobe para 70% quando considerados temas de iniciativa compartilhada (assuntos de políticas públicas em geral).

O resultado dos seus dois anos e meio de pesquisa será apresentado na quinta-feira, na Universidade de São Paulo, como dissertação de mestrado intitulada “Poder de agenda e

participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro”. Santos avalia que “fica claro que existe um processo de deliberação efetiva em torno da legislação a ser aprovada, em sentido tal que torna difícil sustentar a tese de que uma agenda do Executivo é que está em efeito” e que “os dados apresentados indicam que a agenda é substantivamente compartilhada entre os poderes e que a maioria legislativa exerce forte participação nas propostas, seja ela parte da base formal do governo ou não”.

Para Santos, a eventual dominância da Presidência da República nos temas tratados no Congresso ocorre nas áreas que lhe competem, ao passo que, nas matérias em que o Legislativo tem competência, a agenda é compartilhada. “A maior incidência do Congresso em alterações nessas matérias, que tratam de políticas públicas mais abrangentes, indica

que a dominância do Executivo ocorre em termos mais fortes na gestão burocrática da máquina estatal, nos projetos administrativos e orçamentários, enquanto os projetos relacionados a políticas públicas de outra natureza (ou sociais, por falta de um melhor termo) são elaborados e conformados de maneira fortemente compartilhada com o Congresso”.

Santos aponta ainda que o número de vetos sobre as alterações do Congresso é relativamente baixo: em 20,3% dos casos há veto parcial do presidente; em 17,7% há veto parcial, mas sem deliberação final pelo Congresso; em 61,7% não há veto. “Ou seja, o Legislativo, ao expressar suas preferências, não parece ir contra o Executivo; e o Executivo, por sua vez, também não parece ter essa percepção. Assim, considerando os vetos, não há indicações de que há um conflito aberto entre os poderes ou que as agendas estejam em confronto”. (CJ)

"O Congresso não tem ideologia"

Um levantamento feito em 2010 por cientistas políticos do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) apontou que, embora a dicotomia entre a esquerda e a direita tenha perdido força na política nacional, a divisão ideológica é bastante evidente nos políticos que se elegeram para as duas últimas legislaturas.

“A direita e a esquerda existem no Congresso e isso é manifestado em posicionamentos partidários coerentes dentro de temas nacionais”, afirma o coordenador do estudo, o cientista político Carlos Ranulfo.

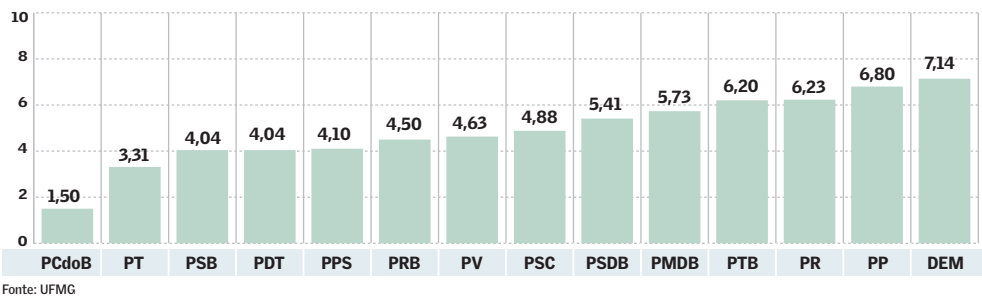
Entre abril e julho de 2010, sua equipe entrevistou 127 deputados para o projeto “Representação política e qualidade da democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, da Universidade de Salamanca (Espanha), que vem sendo realizado periodicamente em 17 países da América Latina.

Foi apresentado um questionário aos parlamentares com perguntas divididas em quatro eixos: democracia (papel das eleições na democracia, confiança nas Forças Armadas), estatismo (subsídios à habitação, proteção ao ambiente, privatização), integração regional (im-



Ideologia partidária na Câmara dos Deputados

Da esquerda para a direita - % média



portância dos países latinos, importância dos EUA) e valores (aborto, divórcio, religiosidade). As respostas deveriam ser dadas numa escala de 0 a 10. Os parlamentares também tiveram de dizer como se classificam, como classificam seu partido e ainda os outros partidos.

Quanto menor a “nota”, maior o “esquerdismo” do parlamentar. Na pesquisa, a distinção entre as duas posições foi a do filósofo italiano Norberto Bobbio, que, basicamente, colocou a esquerda como defensora princi-

palmente da igualdade e dos direitos coletivos, enquanto a direita teria preferência pela liberdade e pelos direitos individuais. Nessa linha, a esquerda seria mais propensa a apoiar, por exemplo, ações como intervenções do Estado na economia que resultassem em gastos sociais. A direita seria mais pró-mercado e favorável a uma participação mínima do Estado na vida do cidadão.

O levantamento, ainda não publicado, mostrou semelhança com o realizado pela

mesma equipe quatro anos atrás, no qual a maioria dos partidos fica entre 3,4 e 7,2. Na extrema-esquerda situaram-se partidos pequenos, como o PCdoB, enquanto na outra ponta ficam o DEM e o PP. Outro dado relevan-

te no estudo é o que os partidos pensam dos outros. Petistas costumam deslocar todos os outros para a direita (classifica o DEM como 9,65; o PP com 9,22; o PTB com 8,48; o PSDB com 7,57; o PMDB com 6,7). PSDB e DEM são

coincidentes em avaliar que os partidos mais à direita são PTB e PP, mas os tucanos classificam o DEM como mais à direita (7,33), enquanto o DEM os coloca em nível inferior de comportamento à esquerda (5,94). (CJ)

"O Congresso é paroquialista"

O cientista político Nelson Rojas de Carvalho, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, defendeu, no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), sua tese de doutorado, que se tornou o livro intitulado “E no Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo”. Carvalho entrevistou 280 deputados e analisou resultados eleitorais com emendas parlamentares dos deputados federais nas legislaturas de 1995-1998 e 1999-2002. Concluiu ser possível classificar apenas metade deles de “paroquialistas”, com atuação local por emendas e projetos. Segundo a pesquisa, os parlamentares distribuem-se entre os que ou atuam diretamente em um ou dois municípios vizinhos ou indiretamente, via lideranças locais, para vários municípios. A outra metade da Câmara, os “universalistas”, seriam os deputados dos grandes centros, com votação pulverizada por todo o Estado e cujos recursos eleitorais são mais baseados na tomada de posições, na apresentação de projetos de lei e na presença na mídia estadual.

Outro levantamento, feito regularmente pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) que consta na dissertação de mestrado de André Corrêa de Sá Carneiro no Iuperj, mostra que,



Leis sancionadas apresentadas no período de 1988-2007

Por assunto e Poder de origem

Assunto	Legislativo		Executivo*		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Administrativo	87	13,5	241	41,8	328	26,9
Economia	88	13,7	128	22,2	216	17,7
Homenagem	142	22	10	1,7	152	12,5
Política	23	3,6	0	0	23	1,9
Social	304	47,2	197	34,2	501	41,1
Total	644		576		1.220	

Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap, disponibilizado na tese de mestrado de André Carneiro. *Excluído-se 1.677 projetos de lei de caráter orçamentário apresentados e transformados, nesse período, em norma jurídica e inclui os 44 projetos de lei de iniciativa do Ministério Público tratando de assuntos administrativos de sua alçada.

entre outubro de 1988 e dezembro de 2007, os projetos de lei apresentados pelos deputados são predominantemente de cunho social (47,2%), seguidos daqueles que tratam de homenagens, honoríficas ou simbólicas (22%), e projetos que abordam assuntos econômicos (13,7%).

“Verifica-se a preocupação dos parlamentares em apresentar e aprovar leis que tenham por objetivo regular e aperfeiçoar a vida em sociedade, ao contrário de uma produção legislativa eminentemente paroquial, divergindo do entendimento de que os parlamentares, em sua atuação legislativa, deveriam patrocinar leis que direcionassem benefícios para suas clientelas eleitorais com o objetivo de maximizar suas chances de reeleição”, conclui.



Leis sancionadas e apresentadas no período de 1988-2007*

Por governo, iniciativa e tipo de apreciação

Governo	■ Origem - Executivo		■ Origem - Legislativo	
	Apreciação conclusiva	Plenário	Apreciação conclusiva	Plenário
Sarney**	0	32	1	24
Collor	13	95	8	29
Itamar	19	67	41	36
FHC	31	96	72	67
FHC II	22	87	101	58
Lula	32	68	114	44
Lula II***	6	8	43	6
Total	123	453	380	264
	21,4%	78,6%	59,0%	41,0%

Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap, entre 6/10/88 e 31/12/07. *6/10/1988 até 31/12/2007; ** A partir de 6/10/1988; *** Somente primeiro ano do governo (1/1 a 31/12/2007)

"O Congresso não legisla"

André Corrêa de Sá defendeu em 2009 uma dissertação de mestrado no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), da qual é funcionário, em que relata um deslocamento da produção legislativa dos parlamentares do plenário da Câmara e do Senado para as co-