

Atuação Legislativa dos Presidentes: Brasil e México em Perspectiva Comparada

Bruno de Castro Rubiatti

Pós-Doutorando (PNPD/CAPES) – UFPI

bcrubiatti@hotmail.com

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

Atuação Legislativa dos Presidentes: Brasil e México em Perspectiva Comparada¹

Resumo: Os presidencialismos Latino Americanos são considerados fortes, ou seja, seus Executivos são vistos como centrais na condução do processo político. Nesse trabalho busca-se analisar um elemento da atuação dos Executivos do Brasil e do México nesse processo, a saber: a atividade legislativa dos Executivos. Para tanto, a análise se dividirá em duas partes. Primeiro, será aplicado o Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL) para os casos do Brasil e México. Esse índice mede a capacidade institucional legislativa dos presidentes, isto é, a capacidade de controle da agenda legislativa por parte do Executivo. Nesse caso, Brasil e México apresentam diferenças significativas. Na segunda parte, será avaliada a atuação legislativa desses Executivos a partir de suas iniciativas legislativas e de sua capacidade de aprovação de projetos. Nesse caso, se notará as diferenças entre os dois países nesses quesitos, indicando a variedade institucional dos presidencialismos na América Latina.

Introdução

O sistema de governo comumente adotado nos países latino americanos é o presidencialismo, sistema esse que se define pela separação de poderes, com Executivo e Legislativo eleitos separadamente e com importantes poderes no processo de tomada de decisão. Tanto o Brasil quanto o México têm forte tradição presidencialista. Assim, os estudos sobre as instituições políticas nesses países buscam compreender o funcionamento desses dois poderes e sua interação no processo político.

Com esse trabalho, se buscará apresentar o papel desempenhado pelos Executivos do Brasil e México em seus respectivos processos legislativos, focando as regras constitucionais e regimentais que permitem a esse ramo do Estado atuar de maneira efetiva no processo de produção de normas, regulamentos e políticas. Ao fazer isso, objetiva-se indicar o papel que os governos detêm no processo legislativo frente aos seus Congressos. Para tanto o trabalho está dividido da seguinte maneira: primeiro, será apresentado e aplicado para os casos o Índice de Potência Institucional Legislativa, visando perceber os dispositivos institucionais que estão à disposição do Executivo para que este possa influenciar o processo de produção legislativa; em seguida, serão analisados os dados referentes a iniciativa e a capacidade de aprovação dos projetos oriundos do Executivo no Brasil e México. A partir dessas análises será possível avaliar as semelhanças e diferenças no papel do Executivo dos três países no que tange a sua atuação legislativa.

Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL)

O Índice de potência Institucional Legislativa (IPIL) proposto por Montero (2008) é formado por indicadores que focam na atividade legislativa, possibilitando medir a capacidade institucional legislativa dos presidentes latino americanos. Esse índice varia de 0 a 1, onde quanto mais próximo de 1 estiver classificado o país, maior é a capacidade de controle da agenda legislativa do presidente.

Dois tipos de normas são analisados para compor o IPIL de determinado país, a saber: as normas constitucionais e os regulamentos internos que regem o funcionamento das casas legislativas. Assim, o IPIL se baseia nos textos que normatizam o processo legislativo e a interação entre os poderes Executivo e Legislativo, isto é, seu foco é nas “regras do jogo”, não avaliando outros tipos de variáveis contextuais ou políticas que podem ser utilizadas pelos atores na elaboração de suas estratégias.

¹ O presente trabalho apresenta algumas das discussões desenvolvidas na tese de Doutorado “Sistemas Bicamerais na América Latina”, defendida junto ao Programa de pós-graduação em Ciência Política da Unicamp

Sobre os poderes constitucionais utilizados na construção do índice é importante destacar que só são levados em conta os poderes referentes ao processo legislativo. Assim, os poderes presidenciais sobre o orçamento e as prerrogativas desse poder na convocação de *referendum* não são contemplados por esse índice. Apesar de ser um indicador comum para a classificação dos poderes dos presidentes latino americanos (Shugart e Carey, 1992, Payne et al, 2003) e de serem importantes indicadores para a definição do poder dos Executivos, a autora (Montero, 2008, p.17) não os considera pois para os objetivos de sua investigação, centrada na atividade legislativa e no peso que sobre ela tem o poder Executivo e o Legislativo, “seu potencial explicativo é pouco relevante pois as prerrogativas em torno do orçamento se concentram em um projeto de lei concreto e limitado, assim com a convocatória de referendum que corresponde a situações e contextos especiais”.

Já os poderes legislativos determinados pelos regimentos internos têm incidência nas etapas de iniciativa e constitutiva do procedimento legislativo e estão intimamente ligados a questão do tempo como recurso escasso dentro do Congresso. Por fim, os indicadores utilizados são analisados de acordo com a etapa – iniciativa, constitutiva, eficácia e procedimento legislativo extraordinário – do procedimento legislativo a que se referem.

O primeiro indicador a ser analisado é a capacidade de iniciativa legislativa. Nos países latino-americanos tanto o poder Executivo quanto o Legislativo têm a capacidade de propor projetos de lei. Todavia, existem determinadas áreas de políticas que são de iniciativa exclusiva do presidente, esse fato lhe confere uma forma de poder proativo ou de poder de agenda positivo (Montero, 2008). A inclusão desse indicador na construção do IPIL está relacionada com a hipótese de que nos países onde o Executivo tem um maior poder de iniciativa exclusiva, sua participação sobre a atividade legislativa será superior. Assim, países onde o Executivo detém o poder de iniciativa exclusiva em muitas outras áreas, além das relacionadas ao orçamento e a tratados e acordos internacionais – áreas onde o Executivo geralmente mantém iniciativa exclusiva –, sua participação e influência sobre o processo legislativo será maior. Além disso, também se leva em conta a capacidade do Legislativo de modificar a legislação que é de iniciativa exclusiva do Executivo. Neste caso, todos os países latino-americanos apresentam essa capacidade, ou seja, mesmo nas áreas de iniciativa exclusiva do Executivo, é facultado ao legislativo modificar essas propostas (Montero, 2008, p. 21).

No caso mexicano, o Executivo não detém o poder de iniciativa exclusiva sobre outras áreas, além do orçamento e tratados internacionais. Por esse motivo sua pontuação nesse indicador é 0. Já no Brasil, a constituição 1988 extrapola as prerrogativas propostas por Montero (2008, p. 20-1) na definição de menor poder presidencial de iniciativa, ou seja, o Executivo brasileiro tem uma ampla área de iniciativa exclusiva. Entretanto, o caso brasileiro não se compara aos de países que outorgam amplas áreas de iniciativa exclusiva para o presidente. Por esse motivo, o Brasil fica na posição média, recebendo a pontuação 0,5 nesse quesito.

Os outros dois indicadores referentes à etapa de iniciativa são estabelecidos pelos regimentos internos das câmaras legislativas e tratam do estabelecimento da ordem do dia e sua alteração. O tempo é um recurso escasso dentro dos parlamentos, uma vez que o plenário deve atender a múltiplas tarefas e analisar um grande número de propostas. Sendo assim, o controle do tempo por parte das instâncias que intervêm na formulação das leis é um fator determinante do poder de agenda dentro do parlamento (Montero, 2008, p. 18). A hipótese que baseia a inclusão desse indicador na construção do IPIL é a de que o estabelecimento de procedimentos mais concentrados, onde participam um ou poucos atores na hora de elaborar a ordem do dia, favorece a participação do Executivo

na atividade legislativa em detrimento do Parlamento. Na construção deste indicador, Montero (2008, p. 25) encontra sete categorias diferentes de formas de estabelecimento da ordem do dia, sendo o mais concentrado (valor 1) o caso de câmaras onde a Ordem do Dia é elaborada pelo presidente da câmara e o mais consensual (valor 0) os casos onde a Ordem do Dia é elaborada pelos grupos parlamentares e onde estes têm o direito de incluir na ordem do dia projetos de seu interesse de acordo com a porcentagem de legisladores (Montero, 2008, p. 25).

No caso do México, a ordem do dia é formulada por uma comissão formada por membros da direção da casa e dos grupos partidários em ambas as câmaras, por esse motivo, o valor atingido por esse país nesse indicador é médio (0,572). Já o caso brasileiro demonstra ser um dos mais concentrados dentre os países desse subcontinente: tanto o regimento interno da Câmara dos deputados quanto do Senado (RICD art. 17 e RISF art. 48) estabelecem que o responsável por estabelecer a ordem do dia é o Presidente da casa legislativa. Neste caso, o valor para o Brasil nesse indicador é o máximo (1).

Somado à elaboração da agenda de discussão aparece outro mecanismo fundamental para o estabelecimento da agenda legislativa, a dizer: a capacidade de modificação da ordem do dia. Nesse caso, a existência de exigências de maiorias para alterar a ordem do dia pode enfraquecer ou reforçar o caráter majoritário ou consensual do utilizado para o seu estabelecimento, isto é, se o procedimento para se estabelecer a ordem do dia for majoritário e a exigência de maioria para alterá-la for baixa, o caráter majoritário antes apresentado se enfraquecerá. Assim como o indicador anterior, a hipótese vinculada a este indicador é “baseada na teoria do *cartel de agenda*, a qual sustenta que os procedimentos que obstaculizam a modificação da ordem do dia favorecem a *participação* do Executivo sobre a agenda legislativa, ao ser mais fácil para o *cartel* legislativo que apoia o governo controlar a agenda” (Montero, 2008, p. 26).

A pontuação mexicana nesse indicador é 0, uma vez que para se alterar a ordem do dia só é necessária a maioria absoluta dos presentes. Já para o caso brasileiro o valor nesse indicador é o valor máximo (1), uma vez que

ainda que exista a possibilidade de mudança pelo plenário, já que qualquer membro pode solicitá-la perante a mesa, o requerimento tem que ser aceito pelo presidente. Não está prevista a votação pelos demais membros da Câmara (em alguns casos podem ser apenas objeto de deliberação ou consulta do plenário), sendo que a decisão está totalmente nas mãos do Presidente, o que configura um mecanismo extremamente concentrado (Henrich, 2010, p.10)

A segunda etapa do procedimento legislativo – etapa constitutiva – engloba a discussão, emendas e sanção dos projetos de lei, ou seja, “nesta fase ganham relevância os mecanismos institucionais estabelecidos para a transação política ao marcar a capacidade de influência dos partidos políticos e dos grupos parlamentares representados nos congressos” (Montero, 2008, p. 30).

Neste ponto, ganha destaque a análise das comissões, devido a seu papel decisivo no processo de deliberação e tomada de decisões dos congressos. As comissões têm como principal função a análise, o estudo e a redação de documentos e controle e supervisão do funcionamento da administração pública. Além disso, “se afirma que os congressos com grandes faculdades para intervir em política têm sistemas de comissões altamente desenvolvidos que lhes permitem dividir o trabalho legislativo de forma tal que se gera um grau de experiência legislativa” (Montero, 2008, p. 30).

Por sua importância no processo de discussão e de tomada de decisões dentro do legislativo, a forma como são escolhidos os membros das comissões têm forte impacto

sobre a distribuição de poder legislativo. Por esse motivo, o primeiro indicador da etapa constitutiva é a integração do sistema de comissões. As formas de seleção dos membros das comissões na América latina podem ser agrupadas em três categorias: 1) eleição pelo plenário (forma consensual), 2) eleição por parte do presidente da casa, seguindo a sugestão dos blocos parlamentares (valor intermediário), e 3) eleição por parte do presidente ou da mesa diretora (concentrado). No México a eleição se dá pelo plenário a partir da proposta realizada pela Junta de Coordenação política. Já no Brasil, é utilizada uma forma intermediária em ambas as câmaras: a indicação é feita pelo presidente da casa por sugestão dos blocos partidários e levando-se em consideração a composição partidária, buscando observar a proporcionalidade na representação das bancadas no sistema de comissões.

Segundo Montero (2008, p. 35), “as comissões ganham uma grande relevância por sua capacidade de se fazerem guardiãs (*gatekeeping*), tanto no sentido negativo (impedindo que um projeto de lei seja tratado), como positivo (facilitando a passagem de um projeto), do que se aborda no plenário”. Assim, as comissões são fundamentais para o controle da agenda. Entretanto, há dispositivos institucionais que podem favorecer ao Executivo, permitindo, inclusive, que este evite o tratamento de determinada matéria nas comissões. Essas prerrogativas favorecem a participação do executivo no processo legislativo, sendo que, quanto mais amplas sejam essas prerrogativas e quanto mais simples seja o procedimento para evitar a passagem do projeto de lei pelas comissões, mais favorecido estará o Executivo. No caso mexicano, são exigidos dois terços dos presentes para que um projeto não passe pelas comissões, o que lhe confere uma pontuação intermediária nesse indicador (0,501). Já o Brasil atinge uma pontuação baixa em ambas as câmaras, uma vez que em seus regimentos internos existe a possibilidade de o Executivo pedir urgência e acelerar o processo, mas o trâmite pela comissão é etapa que não pode ser excluída.

Outro poder relacionado com as comissões é sua capacidade de decidir pelo arquivamento ou não dos projetos de lei, assim como a obrigatoriedade de seus pareceres, isto é, se seus pareceres têm efeito vinculante. Neste caso, a situação que favorece o poder legislativo no controle da agenda é a que permite a delegação legislativa para as comissões “já que permite que as comissões atuem, como se do plenário se tratasse, decidindo sobre as leis com todas as suas consequências” (Montero, 2008, p. 38); por outro lado, a situação mais desfavorável ao legislativo é aquela onde não há a possibilidade de pareceres com efeito vinculante.

No México não há pareceres vinculantes, e, por esse motivo, sua pontuação nesse indicador é a máxima (1), ou seja, é o procedimento mais favorável ao Executivo. Já no caso brasileiro a situação difere conforme a câmara: no caso do Senado, existe a prerrogativa de as comissões emitirem pareceres terminativos. Entretanto para a emissão deste tipo de parecer é necessário que, após ouvir o colégio de líderes, o presidente da casa confira esse poder às comissões. Além disso, o parecer terminativo das comissões só pode ser utilizado em matérias específicas determinadas pela constituição. Já na Câmara dos Deputados, os pareceres das comissões também não são sempre vinculantes, podendo ser aplicados apenas nos casos previstos constitucionalmente, mas não é necessária a delegação por parte do presidente da casa. Além disso, nos casos das comissões de constituição e justiça, da comissão de finanças e tributação e de algumas comissões especiais² o parecer é sempre terminativo quando tratar de matérias de constitucionalidade para a primeira e de matérias referentes à adequação orçamentária ou

² As comissões instituídas de acordo com o artigo 34 do regimento interno da Câmara dos deputados.

financeira. Por esse motivo, a pontuação de cada uma das câmaras difere. Como o procedimento no Senado é mais concentrado, ele recebe 0,75, enquanto que a câmara recebe 0,5 (Henrich, 2010, p. 13).

Outro indicador utilizado na construção do IPIL é o poder do executivo de forçar o tratamento de urgência. O regime de urgência “restringe o tempo disponível para a deliberação legislativa, afetando as condições de exercício das atribuições de verificação e controle do Executivo por parte do Legislativo” (Inácio, 2006, p. 172). Esse é claramente um poder de agenda positivo, uma vez que permite ao executivo um “tratamento prioritário de suas iniciativas legislativas e força o Parlamento à tomada de decisão dentro de um prazo de tempo limitado” (Montero, 2008, p. 41), ou seja, o Executivo se torna capaz de determinar o ritmo da tramitação de suas propostas no interior do Legislativo. A mexicana não contempla esse poder, o que favorece a participação do poder legislativo, por isso suas pontuações nesse indicador são 0. Já no caso Brasileiro, o poder executivo pode solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa. É importante destacar que o presidente pode pedir urgência em qualquer projeto de sua autoria, ou seja, não há definição de matérias específicas para a utilização dessa prerrogativa. Nesse indicador, o Brasil não se encaixa perfeitamente em nenhuma das categorias propostas por Montero (2008) ficando próximo ao caso chileno (0,334), onde o pedido de urgência pode ser feito em qualquer matéria e o prazo para a apreciação do projeto é de até 35 dias³.

Assim, na etapa constitutiva, pode-se notar que o Brasil apresenta a sexta maior pontuação entre os países latino-americanos, ou seja, o Executivo desse país conta com importantes recursos para participar do processo legislativo, tendo importante influência no controle da agenda legislativa na etapa constitutiva. Ao contrário do que ocorreu na etapa anterior, desta vez o caso do México se assemelha ao brasileiro. O México atinge a sétima pontuação bem próxima à atingida pelo Brasil. Por conseguinte, o caso mexicano apresenta maior capacidade do Executivo intervir no processo legislativo na etapa constitutiva, enquanto esse mesmo poder é baixo na etapa de iniciativa.

Ainda referente à etapa constitutiva, o IPIL também leva em consideração a possibilidade de o poder Legislativo ser dividido em duas câmaras. Entretanto, Montero (2008, p. 45) não considera que a existência de um sistema uni ou bicameral tenha um efeito direto sobre o potencial de participação de cada poder no processo legislativo. Partindo das análises sobre os dois eixos do bicameralismo proposto por Lijphart (2008) e aplicação da teoria dos atores com poderes de veto aos sistemas bicamerais de Tsebelis e Money (1997) a autora (Montero, 2008) aponta que, para a análise dos sistemas bicamerais, devem ser levados em conta a simetria entre as câmaras e o sistema de resolução de conflitos entre elas. Como os dois países objetos dessa pesquisa apresentam sistemas bicamerais, será apresentada a pontuação que cada país possui no que tange a divisão do trabalho legislativo em duas câmaras.

Para medir a simetria entre as casas legislativas nos países bicamerais latino-americanos, Montero (2008) se apoia no índice de simetria proposto por Llanos (2002; Llanos e Nolte, 2003). Entretanto, para a construção do índice de simetria do IPIL, só são levados em conta os dois primeiros dispositivos, que se referem diretamente ao processo

³ Nesse dispositivo discordamos da análise feita por Henrich (2010), uma vez que essa autora classificou o Brasil com nota máxima (1) pois levou em consideração a edição de medidas provisórias (MPs) e seus prazos como parte da avaliação do pedido de urgência. Consideramos que as MPs são mais próximas de poder de decreto, ou necessidade e urgência, e por isso devem ser analisadas como parte dos poderes legislativos extraordinários, o que faremos neste trabalho. Consideramos ainda que esse tratamento se aproxima mais da proposta de Montero (2008), uma vez que essa autora trata as medidas de necessidade e urgência da Argentina (que em vários pontos se assemelha com as MPs brasileiras) como parte dos indicadores do poder de decreto.

legislativo – também se trabalha com o sistema de resolução de conflitos, mas em um indicador separado – uma vez que os outros dispositivos apontados por Llanos (2002) se referem à função de controle do Executivo.

Sendo assim, o Brasil e o México, se levados em conta apenas esses dois dispositivos institucionais, podem ser considerados assimétricos⁴ (0,25). No caso brasileiro, mesmo podendo vetar, modificar e iniciar projetos de lei, a origem exclusiva dos projetos do Executivo e de outros poderes têm que obrigatoriamente iniciar seu trâmite pela câmara baixa, o que prejudica a igualdade entre as câmaras. Enquanto que as prerrogativas exclusivas da câmara baixa mexicana superam em muito as da câmara alta.

Sobre o outro indicador referente ao bicameralismo utilizado para a formulação do IPIL – método de resolução de conflitos – o que importa é o grau de concentração do método adotado, sendo que “se se opera com um mecanismo muito concentrado, favorecendo o cartel legislativo, ou se utiliza uma forma mais consensual, favorecendo o parlamento” (Henrich, p. 16). Além disso, a análise da resolução de conflitos está dividida em dois indicadores: um para o caso de rejeição total por parte de alguma câmara e outro para projetos modificados pela câmara revisora.

No Brasil, ambas as câmaras têm a prerrogativa de rejeitar um projeto e, se uma das casas legislativas o faz, o projeto passa imediatamente para o arquivo. Esse é o procedimento mais simétrico e, por esse motivo esse caso recebe a pontuação mínima nesse indicador (0). Já no México há a possibilidade de se insistir em um projeto, mesmo ele tendo sido rechaçado por uma das câmaras.

Brasil e México utilizam o sistema de navette na resolução de conflitos entre as câmaras. A hipótese levantada por Montero (2008, p. 52) no que tange ao procedimento de resolução de desacordo entre as câmaras quando há modificações feitas pela câmara revisora é “que nos países bicamerais com formas mais concentradas de resolução de conflitos (nos que o poder de decisão está nas mãos de poucos atores) aumenta a participação do Executivo, já que é mais fácil para o cartel legislativo que sustenta o governo impor seu critério em alguma das câmaras”. Nesse caso a autora (Montero, 2008, p. 53) classifica o procedimento de resolução de desacordos quando há modificações em três categorias: 1) prevalece a vontade da Câmara de origem (0), 2) prevalece o texto da câmara dos deputados (0,25), e 3) Sobredimensiona o Senado (0,5). Nos dois países o tramite ordinário de matérias legislativas acaba por favorecer a câmara de origem, por esse motivo recebem o valor mínimo nesse indicador (0)⁵.

No que tange ao bicameralismo, pode-se notar que o valor caso brasileiro apresenta um baixo valor, ou seja, o arranjo bicameral favoreceria a participação do legislativo no processo de tomada de decisão no Congresso nacional. Já o México apresenta um valor médio, o que significaria uma maior potencialidade de participação do Executivo no processo legislativo.

A última etapa do procedimento legislativo ordinário é a de eficácia, sendo que esta se inicia quando o parlamento envia ao executivo o projeto de lei já sancionado, para sua promulgação por parte do Presidente. Se o Presidente tiver de acordo com o projeto

⁴ Cabe destacar que se levarmos em conta os seis dispositivos institucionais relacionados com a simetria elaborados por Llanos (2002, Llanos e Nolte, 2003), o Brasil se encontra entre os sistemas mais simétricos da América Latina.

⁵ Aqui também discordamos de Henrich (2010), que considera que o Brasil deva ser classificado como um caso intermediário, devido ao fato de se utilizar a sessão conjunta em casos como promulgar emendas a constituição, conhecer matéria vetada e sobre ela deliberar, discutir e votar o orçamento e delegar ao presidente poderes para legislar. Entretanto, esse não é o processo ordinário pela qual passam os projetos de lei, sendo que o sistema de navette é o mais comum e nesse sistema há um claro viés de predominância da Câmara de origem (Backes, 2008; Rubiatti, 2010). Por esse motivo preferimos alterar essa classificação, o que condiz com os estudos sobre simetria e resolução de conflitos no sistema bicameral brasileiro.

ele se converterá em lei e o processo está encerrado. Caso haja discordâncias por parte do presidente quanto ao conteúdo do projeto há a possibilidade de vetá-lo, sendo que esse é um claro poder reativo, já que “permite que o presidente defenda o *status quo* contra as tentativas da maioria do legislativo, porém, enquanto poder reativo ou poder de agenda negativo, o veto não é útil se o executivo deseja introduzir mudanças” (Montero, 2008, p. 56). Se o veto ocorrer, o Congresso tem uma última chance de manter o projeto e derrubar o veto: a insistência.

Em sistemas presidenciais, é comum os presidentes gozarem de poderes de veto tanto totais, quanto parciais. A existência desses poderes de veto e a capacidade de insistência por parte do Legislativo formam os dois últimos indicadores do processo legislativo ordinário. O central nesses indicadores é a maioria requerida para a derrubada do veto, ou seja, quanto mais restritivas as maiorias necessárias para derrubar o veto maior é a participação do Executivo sobre a legislação.

No caso de vetos totais, há possibilidade de insistência do legislativo nos dois casos: no Brasil se exige a maioria absoluta dos membros das duas casas legislativas reunidas em sessão conjunta do Congresso Nacional. Já no México, se exige a maioria de dois terços dos membros de cada casa. Como se pode ver, a maioria exigida no México é a mais restritiva. O Brasil apresenta a exigência menos restritiva. Para o México o valor atingido nesse indicador é quase o máximo (0,835). No Brasil, o poder de veto pode ser considerado fraco (0,167), uma vez que a maioria requerida é simples.

Cabe notar que no Brasil não há diferença no que se refere à derrubada de vetos, ou seja, a maioria requerida para se derrubar um veto total ou parcial é a mesma. Todavia no caso mexicano, uma vez que o poder de veto parcial não está contemplado, o valor recebido nesse último critério da etapa de eficácia é 0.

Por fim, ainda existem os poderes que o Executivo pode deter fora do processo legislativo ordinário. Esses poderes se referem ao poder de decreto e a convocação de sessões extraordinárias. O poder de decreto é definido como a autoridade do executivo para estabelecer leis no lugar do legislativo. Carey e Shugart (1992) definem três tipos de poder de decreto: 1) os decretos de emergência, 2) os decretos delegados e 3) os decretos com força de lei imediata. Esse terceiro tipo pode ser dividido em duas categorias: 1) o mais forte, quando o ato do executivo se transforma em lei permanente e 2) o mais fraco, onde o decreto é transformado em lei mediante a aprovação do Congresso. No Brasil, há poderes de decreto. Através da edição de medidas provisórias, o executivo brasileiro pode interferir na produção legislativa de duas formas: 1) as MPs têm a validade de leis logo que são editadas, porém têm que ser aprovadas pelo congresso para que passem a ser leis permanentes e 2) por outro lado, a tramitação das MPs não segue o rito ordinário, devendo ser votada em um prazo de 45 dias, caso contrário, entra em regime de urgência. Por causa da amplitude de matérias e pelo papel que exerce dentro do processo legislativo, as MPs podem ser consideradas um poder de decreto forte (1). No México é facultado ao legislativo delegar poderes legislativos ao presidente em poucos casos: 1) nos estados de Urgência, 2) autorização para o executivo legislar sobre as tarifas de importação e exportação, inclusive proibindo-as, e 3) a constituição também outorga ao executivo a faculdade para legislar através de decretos em algumas poucas áreas específicas. Por esse motivo a pontuação do México nesse quesito é de 0,33, um valor intermediário.

Por fim, o último indicador é a capacidade de se convocar sessões extraordinárias. Esse é um poder pró-ativo e está potencializado pela “impossibilidade de autoconvocação por parte do parlamento ou na necessidade de maiorias qualificadas para que isso seja possível” (Henrich, 2010, p. 21). Sendo assim, se o executivo tem maior facilidade, ou mesmo é o único que pode convocar sessões extraordinárias, ele terá maior possibilidade de participação na atividade legislativa. O Brasil é classificado como caso intermediário

nesse indicador (0,60), pois tanto o Executivo quanto o Legislativo detêm a faculdade de convocar sessões extraordinárias, sendo que se for convocada pelo legislativo, se requer apenas a maioria absoluta. No caso do México, tanto o Executivo quanto o legislativo podem convocar sessões extraordinárias, mas para isso ocorrer é necessária a aprovação de dois terços dos presentes, ou seja, é um poder de convocatória baixo (0).

A seguir está organizado um resumo com a pontuação por fase e o resultado final do IPIL para os dois casos. Seguindo esse índice, o caso mexicano está entre os que têm procedimentos menos concentrados e há uma relação mais equilibrada entre os poderes Executivo e Legislativo. Já o Brasil possui o sétimo maior valor de IPIL da América Latina, neste caso há certo predomínio do potencial legislativo do presidente nas etapas de iniciativa, constitutiva e extraordinária. Cabe destacar que no caso mexicano, os valores apresentados são baixos tanto na etapa de iniciativa quanto nos processos extraordinários, enquanto que os melhores rendimentos do Executivo estão na etapa constitutiva e na eficácia. Por fim, para o caso brasileiro, o índice reforça a visão apresentada pela ciência política do papel central dos poderes de agenda do presidente e da centralização do trabalho interno do legislativo na caracterização do processo decisório.

Quadro 1 – Valores do Índice de Potencialidade Institucional legislativa (IPIL)

	Etapa de iniciativa	Etapa constitutiva	Bicamerais	Etapa de eficácia	Procedimentos extraordinários	Total	Total (0-1)
Brasil	0,81	0,41	0,20	0,28	0,80	2,5	0,50
México	0,19	0,38	0,4	0,42	0,17	1,56	0,31

Feitas essas considerações sobre o potencial de participação legislativa do Executivo, se passará agora para a análise da participação desse poder no que tange à iniciativa e a capacidade de aprovação de projetos, isto é, nas seções seguintes apresentaremos dados sobre as iniciativas de projetos de lei do Executivo e a participação desse poder no montante de leis aprovadas nos dois países.

Cabe destacar que esse é um elemento central para se avaliar o desempenho legislativo do Executivo, entretanto não é o único. Como vimos na construção do IPIL há uma gama de instrumentos que podem estar a disposição do Executivo para este interferir no processo legislativo que supera o papel de iniciativa desse poder. Todavia, a capacidade de iniciar projetos somada a de fazê-los aprovados é parte fundamental da capacidade legislativa do Executivo, uma vez que pode ser visto como o principal foco de ação direta desse poder no processo legislativo. Em outras palavras, o poder de iniciativa e a taxa de sucesso do Executivo nesse processo formam um importante indicador dos poderes pró-ativos do governo no processo legislativo.

O caso Mexicano

Ao se tratar do processo decisório no México é importante frisar as mudanças ocorridas nas últimas décadas. Desde a década de 1920 até a década de 1990, esse país viveu sob um sistema de partido hegemônico, onde o PRI possuía, além da presidência da República, a maioria das cadeiras tanto na Câmara quanto no Senado. A partir das reformas implementadas nos anos 1980 e 1990, esse quadro muda: o PRI paulatinamente perde força eleitoral, sendo que em 1997 não consegue formar uma bancada majoritária na Câmara dos deputados e em 2000 um partido de oposição (PAN) acaba por vencer as eleições presidenciais. Esse processo acaba por ter importante impacto na relação entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que o sistema presidencialista implementado no

México prevê poucos poderes pró-ativos ao seu chefe do Executivo (Weldon, 1997; Nacif, 2006, 2006a, 2006b).

Segundo Mainwaring e Shugart (1997, 13), existem duas categorias de poderes presidenciais: os poderes constitucionais e os poderes partidários. Grosso modo, os poderes constitucionais permitem ao presidente moldar os resultados das políticas. Como exemplos desses poderes estão o poder de veto, o poder de emitir decretos-lei e a iniciativa do executivo sobre determinadas políticas. Já os poderes partidários são habilidades de moldar o processo de criação de leis que se baseiam na posição do presidente vis-à-vis ao sistema partidário.

O caso mexicano não conta com grande gama de poderes constitucionais. O presidente do México tem iniciativa de leis e pode vetá-las, com a exceção das emendas constitucionais. Ainda sobre o poder de veto cabe destacar que o presidente mexicano não pode aprovar parte de uma lei e vetar outra. Sobre os poderes constitucionais é importante destacar que o presidente mexicano não conta com nenhum poder de decreto⁶ (Weldon, 1997).

Apesar do baixo grau de poderes constitucionais, há também a questão dos poderes partidários: o presidente mexicano geralmente é um líder partidário. Esse fato leva Weldon (1997, p. 255) a afirmar que a força do presidente mexicano não se deve aos seus poderes constitucionais, mas sim à extraordinária centralização da tomada de decisões dentro do partido. Como líder partidário, o presidente mexicano tem grande influência nas nomeações de candidatos a outros cargos eletivos, inclusive aos candidatos aos governos estaduais. Como até recentemente o sistema político mexicano vivia sob a hegemonia do PRI, os poderes do presidente de intervir no processo legislativo eram reforçados por essa centralização, uma vez que a maioria absoluta das cadeiras nas duas casas legislativas e a maioria dos governos subnacionais era ocupada por membros do mesmo partido que o presidente.

Assim sendo, a capacidade decisória do Executivo repousava principalmente no papel de líder partidário exercido pelo presidente. Com o crescente papel desempenhado pela oposição dentro do Congresso, essa capacidade decisória se vê diminuída e, conseqüentemente, o papel do Executivo no processo de criação de leis também.

Os dados apresentados nesse trabalho abarcam as duas últimas legislaturas sob a hegemonia do PRI (LV e LVI, respectivamente 1991-1994 e 1994-1997) e as legislaturas sob governo dividido, isto é, onde o partido que controla o Executivo não possui a maioria absoluta das cadeiras nas casas legislativas (da LVII até a LXI, de 1997 até 2012).

Um primeiro elemento a se notar é a participação do Executivo na apresentação de projetos de lei em comparação com o legislativo. Na 55ª Legislatura, o Executivo é o responsável por apresentar o maior número de iniciativas: 164. Em contrapartida, os legisladores apresentam 122. Cabe destacar que nessa legislatura ainda se vivenciava um sistema de partido hegemônico onde 95,3% das cadeiras do Senado eram ocupados por membros do PRI e 64,0% dos deputados pertenciam ao mesmo partido. A 56ª Legislatura apresenta um quadro um pouco diferente: como se pode ver na tabela abaixo, a participação do Executivo cai e cresce a do Legislativo. Esse crescimento da participação do Legislativo se deve principalmente ao aumento da presença de partidos de oposição em ambas as casas legislativas e à elevação no número de Senadores e de sua participação na iniciativa de leis. Cabe aqui destacar que, ao olharmos o número total de propostas enviadas pelo Executivo ao Congresso mexicano, vemos uma queda em todo o período. Se entre 1991-1994 o executivo foi responsável por enviar pouco mais da metade dos projetos, na legislatura seguinte esse impacto foi de pouco menos de um terço das leis

⁶ Os possíveis decretos do Executivo mexicano são delegações legislativas

apresentadas em ambas as casas legislativas. Além disso, o número de propostas iniciadas pelo Executivo no último período legislativo analisado é consideravelmente menor que os iniciados por esse poder durante o período sob a hegemonia do PRI.

Os resultados das eleições de 1997 iniciam o período de governos divididos, onde o partido do presidente, no caso PRI, não controla a maioria das cadeiras na Câmara dos deputados. Apesar do PRI ainda manter uma larga vantagem sobre a segunda maior bancada – a do PAN, com 25% das cadeiras, enquanto o PRI ainda controlava 47,8% – não é mais possível ao executivo aprovar suas propostas apenas com os votos de deputados de seu partido.

Tabela 1: Iniciativas por origem, números totais e porcentagens

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
	(1991-1994)	(1994-1997)	(1997-2000)	(2000-2003)	(2003-2006)	(2006-2009)	(2009-2012)
Executivo	164	107	56	86	76	71	56
	(57)	(32,2)	(7,4)	(5,3)	(2,1)	(1,6)	(1)
Legisladores	124	225	702	1548	3612	4245	5280
	(43)	(67,8)	(92,6)	(94,7)	(98,4)	(98,4)	(99)

Fonte: Elaborado a partir de Nacif (2006, 2006a), Sistema de Información Legislativa

Essa mudança pode ser percebida pela queda no número de propostas enviadas pelo Executivo para as casas legislativas: a participação desse ramo do Estado na iniciativa de projetos de lei cai de 57% na primeira legislatura aqui analisada para 7,4% na 57ª Legislatura, sendo que essa queda continua constante até o final do período, onde o Executivo foi responsável por apenas 1% dos projetos de lei iniciados. Importante frisar que essa queda não se refere apenas ao número total de leis iniciadas pelo Executivo (164 entre 1991-1994 e 56 entre 2009-2012) mas também está relacionado com o crescimento vertiginoso de propostas oriundas das duas casas legislativas do Congresso Nacional.

Em suma, o que se pode notar é que o papel de iniciativa do Executivo sobre considerável redução. A esse processo soma-se o crescimento vertiginoso de propostas dos próprios legisladores, em ambas as câmaras legislativas, o que acaba por reduzir o Executivo a um papel de coadjuvante no que tange ao número de projetos apresentados.

Todavia, a iniciativa de projetos de leis não indica a capacidade legislativa por si só, isto é, iniciar um projeto não significa conseguir implementá-lo. Por esse motivo, passaremos agora à análise dos dados referentes aos projetos aprovados no México.

Tabela 2: Leis aprovadas nas casas legislativas do México (1991-2012) segundo origem, números totais

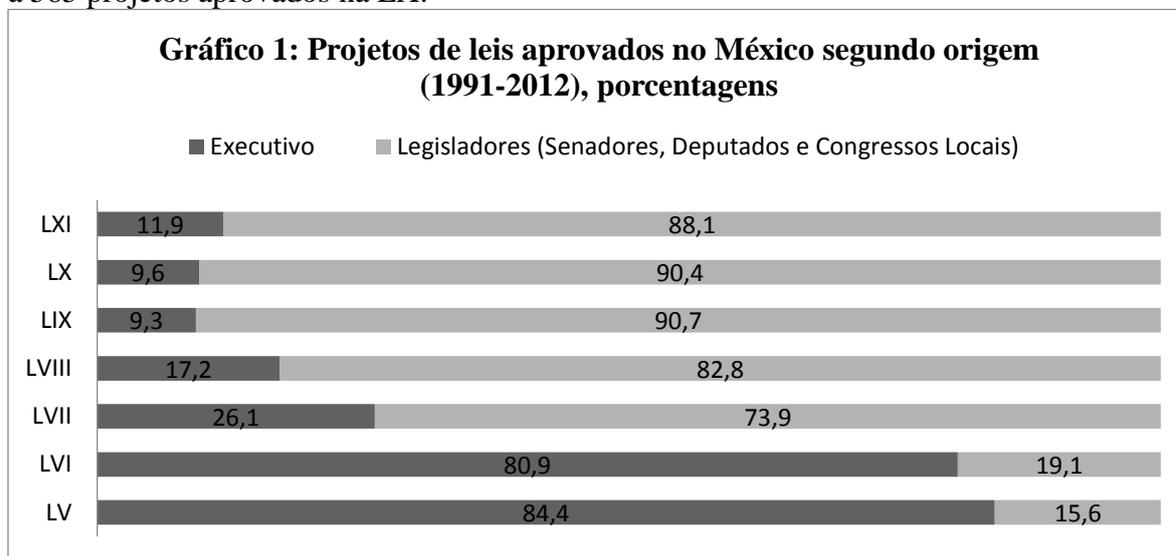
	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Executivo	162	106	49	71	50	60	39
Legisladores	30	25	139	342	485	565	288

Fonte: Elaborado a partir de Nacif (2006, 2006a), Sistema de Información Legislativa

Um primeiro ponto a se destacar é que, em consonância com o que ocorre com as iniciativas, a participação do Executivo no total de leis aprovadas é decrescente em todo

o período: caindo de 162 para 39. Ao se olhar os números totais de leis aprovadas pelo Executivo temos uma forte queda, mesmo essa não sendo contínua.

Ainda sobre os projetos aprovados, pode-se notar o grande crescimento da participação do Legislativo: nas duas primeiras legislaturas analisadas (LV e LVI, ambas sob a hegemonia do PRI), o legislativo foi responsável por iniciar apenas 30 e 25 dos projetos de leis aprovados. A partir da LVII cresce de maneira impressionante, chegando a 565 projetos aprovados na LX.



Fonte: Rubiatti (2014)

A diminuição do número de projetos aprovados de iniciativa do Executivo somado ao crescimento da participação do legislativo nesse quesito, leva ao quadro apresentado no gráfico 1, a dizer: uma queda contínua na participação do Executivo na aprovação de leis até 2003-2006, com uma leve recuperação nos dois últimos períodos. Entretanto, essa recuperação não altera o papel secundário exercido por esse ramo do Estado no que tange a iniciativa e aprovação de leis, afinal, mesmo com essa recuperação, apenas 11,9% dos projetos aprovados tiveram como proponente o Executivo, sendo o legislativo responsável pela maioria esmagadora dos projetos aprovados.

Por fim, um último elemento a se destacar é a taxa de êxito do Executivo em ambas as câmaras. Ao contrário do que ocorre no Brasil, o Executivo mexicano pode iniciar seus projetos tanto pela câmara quanto pelo Senado, sendo que em alguns temas as iniciativas devem ser enviadas para uma câmara específica. Como se pode notar na tabela 3 e gráfico 2, em todo o período o Executivo inicia a maior parte de seus projetos pela câmara dos deputados, entretanto, essa diferença diminui no decorrer do período analisado.

Tabela 3: Número de iniciativas do Executivo por câmara, México (1991-2012)

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Deputados	124	84	36	63	49	42	32
Senado	40	23	20	27	27	29	24

Fonte: Nacif (2006a); Sistema de Información Legislativa

Cabe ainda avaliar o sucesso alcançado por esse poder em cada uma delas. Como se pode ver na tabela 4, apesar de cair, a taxa de êxito do executivo se mantém constantemente superior a 50%, número muito superior à taxa de êxito alcançada por

deputados e senadores⁷. Isso pode ser explicado pelo fenômeno da antecipação, isto é, sabendo que poderá enfrentar resistência a alguns de seus projetos, o Executivo evita mandá-los. Com isso, diminui-se o número de projetos enviados por esse poder para as casas legislativas. Entretanto, os projetos enviados gozam de maior chance de serem aprovados.

Tabela 4: Taxa de êxito do Executivo no Senado e na Câmara dos Deputados do México

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Senado	100	100	85	69,5	70,3	75,8	58,3
Câmara dos Deputados	98,4	98,8	88,8	87,3	63,3	90,5	78,1

Fonte: Nacif (2006a); Sistema de Información Legislativa

Aqui fica importante destacar a diferença apresentada por cada câmara no referente a essa taxa. Se antes da formação dos governos divididos (55^a e 56^a Legislaturas) a quase totalidade, para a Câmara dos deputados, e a totalidade, para o senado, dos projetos do Executivo eram aprovados, a situação muda após 1997, quando o Executivo passa a enfrentar maiores problemas para a aprovação de seus projetos.

Na Câmara dos Deputados, esse índice continua sendo alto em todo o período: com exceção da 59^a Legislatura, ele sempre se encontra acima de 70%, passando a maior parte do período girando em torno de 90%. Já no Senado isso não se repete, a taxa de sucesso do Executivo é relativamente mais baixa: após a 58^a legislatura ela gira em torno de 70 e 75%, chegando ao seu valor mais baixo na 61^a Legislatura (58,3%). Isso significa que o Executivo encontrou maiores dificuldades para aprovar seus projetos no Senado que na Câmara dos Deputados.

O caso Brasileiro

Na literatura sobre instituições políticas no Brasil se dá grande destaque para a questão dos poderes presidenciais e preponderância do Executivo no processo legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999, 2006; Anastasia, Melo, Santos, 2004). Mainwaring (1997, p.56), afirma que no Brasil os presidentes gozam de amplos poderes constitucionais, mas com fracos poderes partidários. Nesse país, o presidente conta com ampla gama de poderes previstos pela constituição, a dizer: poder de decreto, veto total e parcial, pedido de urgência, iniciativa exclusiva em diversas áreas e o monopólio de envio de matérias orçamentárias. Essas diversas prerrogativas constitucionais dão ao presidente brasileiro um grande poder para influenciar a agenda e os resultados do processo decisório. Entretanto, os presidentes não teriam grandes poderes partidários uma vez que não controlam seus partidos (geralmente não exercem a liderança dentro da organização partidária) e há grande fragmentação na representação partidária dentro do congresso.

Assim, há certo consenso na literatura nacional sobre a relação entre Executivo e legislativo pós-1988 de que a atual estrutura institucional do país dota executivo de forte controle sobre a agenda legislativa (Figueiredo e Limongi, 1999), isto é, a organização institucional – tanto as definidas na constituição como as regimentais – garantiria vantagens comparativas ao executivo, o que permitiria a implementação de sua agenda política.

⁷ Para deputados e Senadores essa taxa gira em torno de 5 e 20% durante quase todo o período. Voltaremos a esse assunto no próximo capítulo.

Tabela 5: Leis aprovadas por órgão proponente: Brasil

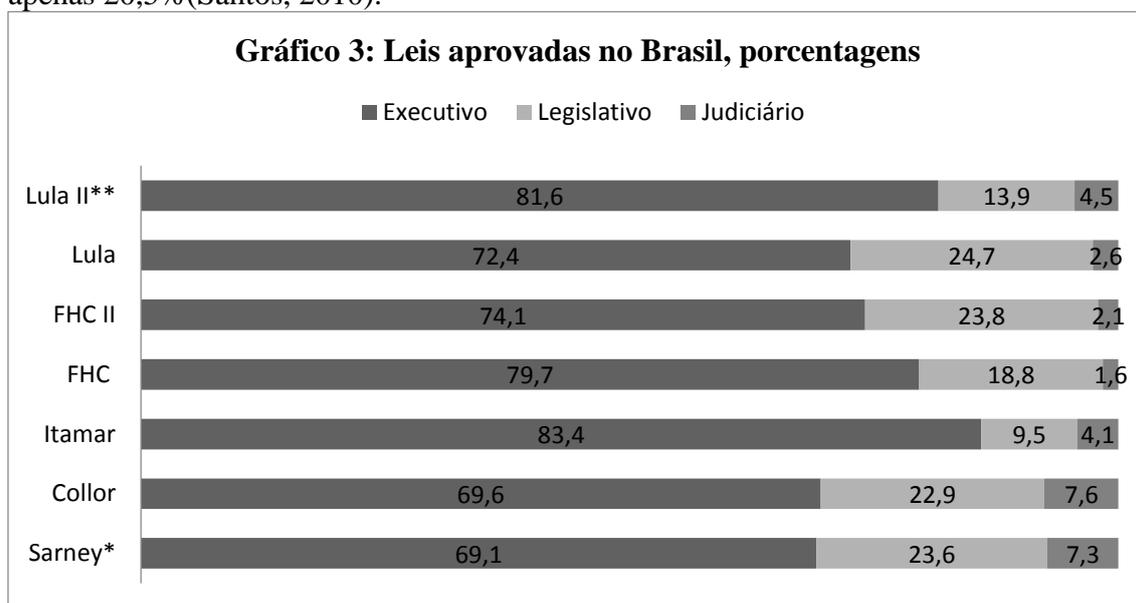
	Executivo	Legislativo	Judiciário	Total
1991-1994	822	183	65	1070
1995-1998	666	157	13	836
1999-2002	706	227	20	953
2003-2006	626	213	22	861
2007-2009*	359	62	20	441
Total	3179	842	140	4545

Fonte: Santos (2010)

*Até 31 de dezembro de 2009

Em suma, a capacidade legislativa do presidente é fortalecida pela ampla gama de poderes constitucionais e pela centralização nos líderes partidários do processo legislativo no interior das câmaras do Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003). Essa combinação garantiria ao executivo uma forte predominância na produção legislativa brasileira. Os dados sobre a produção legislativa do Executivo brasileiro sustentam essa tese: em todo o período posterior à redemocratização, os governos são responsáveis pela maior parte das leis aprovadas no país.

Como se pode ver na tabela 5 e no gráfico 3, essa preponderância do Executivo na produção legislativa é inegável: a partir de 1988 até 2009, esse poder foi o responsável por apresentar mais da metade dos projetos aprovados no país; 75,8% das leis aprovadas nesse período tiveram origem no Executivo enquanto que ao legislativo coube apresentar apenas 20,5% (Santos, 2010).



Fonte: Santos (2010)

*A partir de 05 de outubro de 1988

**Até 31 de dezembro de 2009

O gráfico 3 mostra que todos os governos do período democrático instaurado após a ditadura foram responsáveis por apresentar a grande maioria de projetos que se tornaram leis no país: o Executivo foi responsável por apresentar entre aproximadamente 70 e 80% dos projetos aprovados em cada governo. O governo que apresenta o menor desempenho é o primeiro governo civil após o regime militar (Sarney) e mesmo este foi responsável por apresentar quase 70% dos projetos aprovados no país durante seu governo. Já o maior desempenho é no governo Itamar Franco, com 83,4%. Essa predominância do Executivo

mostrada no gráfico acima evidencia que se trata de um traço permanente da relação Executivo-Legislativo, variando muito pouco de um governo para o outro, ou seja, a preponderância do Executivo se mantém independente da identificação partidária do ocupante de seu cargo máximo.

Tabela 6: Taxa de sucesso e dominância do Executivo, Brasil

Presidente	Sucesso (%)	Dominância (%)
Sarney*	72,9	74,5
Collor	62,9	75,3
Itamar	71,7	90,1
FHC	78,7	80,9
FHC II	73,8	75,7
Lula	77,8	74,6
Lula II**	76,2	85,5
Total	73,5	79,5

Fonte: Santos (2010)

*A partir de 05 de outubro de 1988

**Até 31 de dezembro de 2009

Ainda sobre a participação do Executivo no processo legislativo, outros dois indicadores de sua preponderância são os índices de sucesso⁸ e dominância⁹ do Executivo na produção legislativa. Assim, com os dados anteriormente apresentados, pode-se notar que o Executivo brasileiro goza de amplo sucesso e forte dominância. Com exceção do governo Collor, todos os presidentes do período contaram com uma taxa de sucesso superior a 70%. Já sobre a dominância a variação é um pouco maior, sendo que a menor taxa é a do governo Sarney (74,5%) e a maior é a do governo Itamar (90,1%). Mesmo assim, o valor dessas taxas para o total do período permanece alto: 73,5% para a taxa de sucesso e 79,5% para a dominância.

Como dito anteriormente, o Executivo goza de uma ampla gama de poderes para legislar. Assim, além de apresentar Projetos de Lei Ordinárias (PLs), Projetos de lei Complementar (PLPs) e Propostas de emendas constitucionais (PECs) – tipos de projetos que estão a disposição também do legislativo – cabe exclusivamente ao Executivo enviar os Projetos de Lei Orçamentária (PLN) e as Medidas Provisórias (MPs). Na tabela 7 está discriminada a produção legal do Executivo brasileiro de acordo com o tipo de projeto proposto.

Tabela 7: Produção legal do Executivo, por tipo de lei

	MP	PEC	PL	PLN	PLP	Total
1991-1994	185	0	219	409	9	822
1995-1998	143	13	121	385	4	666
1999-2002	172	4	100	419	11	706
2003-2006	216	3	107	297	3	626
2007-2009*	111	2	38	207	1	359
Total	827	22	585	1717	28	3179

Fonte: Santos (2010)

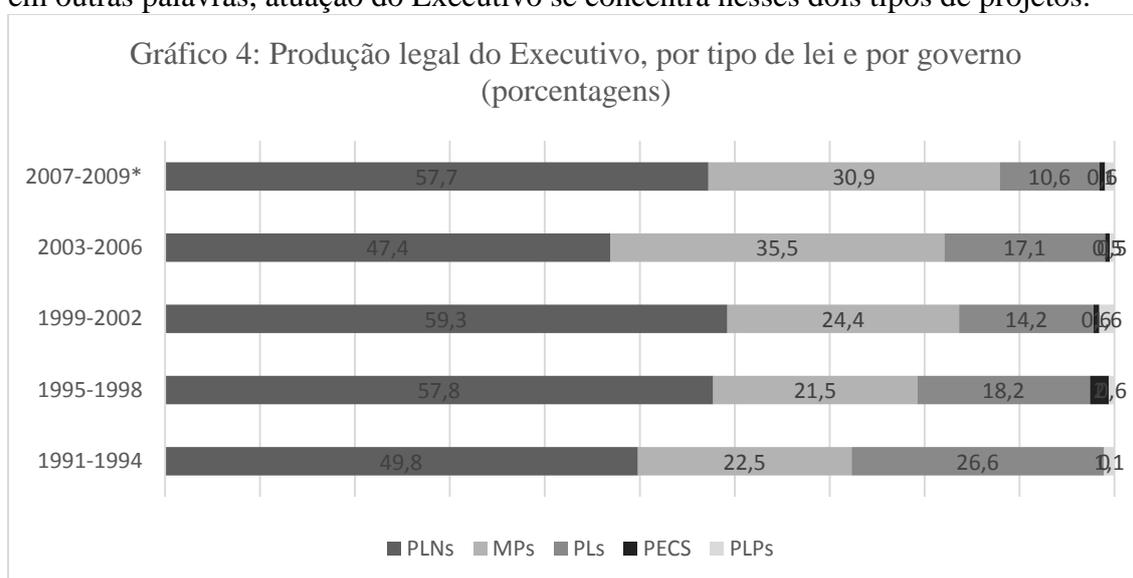
*Até 31 de dezembro de 2009

⁸ A taxa de sucesso é a proporção de leis do Executivo aprovadas na mesma legislatura em que foi apresentada.

⁹ A taxa de dominância é a proporção de leis de origem no Executivo aprovadas em relação ao total de leis do Executivo e do legislativo aprovadas durante uma legislatura

Os dados apresentados mostram que, em todos os governos, a maior parte dos projetos de lei com origem no Executivo aprovados são Leis orçamentárias. O segundo tipo mais utilizado foi a medida provisória (MP). Propostas de Emenda Constitucional e Projetos de Lei Complementar não possuem grande impacto no montante de leis aprovadas com origem no Executivo. Isso fica claro ao olharmos os totais do período: são 1823 PLNs contra 934 MPs, 636 PLs e apenas 30 PLPs e 22 PECs.

O gráfico 4 mostra o peso relativo de cada tipo de projeto de lei do Executivo. Importante destacar que as PLNs são de origem exclusiva do presidente e são essenciais para o funcionamento do Estado, isto é, apenas o Executivo pode iniciar esse tipo de projeto e esse poder não pode se furtar de fazê-lo. As MPs não tratam de nenhum assunto específico e são amplamente utilizadas pelo Executivo. Como dito anteriormente, esses dois tipos de iniciativa estão à disposição apenas do Executivo, não podendo os legisladores lançar mão desse tipo de projeto. Destacamos isso pois se somarmos PLNs e MPs, temos que elas representam 80% dos projetos originados no Executivo aprovados, em outras palavras, atuação do Executivo se concentra nesses dois tipos de projetos.



Fonte: Santos (2010)

*Até 31 de dezembro de 2009

Feitas essas considerações sobre o tipo de produção realizada no Brasil, cabe agora apontar a origem das iniciativas legislativas nesse país. Importante destacar que aqui serão apresentados os dados referentes aos tipos de leis que ambos os poderes (Executivo e Legislativo) podem iniciar, isto é, serão tratadas apenas os PLs, PECs e PLPs. Como se pode notar na tabela abaixo, o Legislativo é o grande responsável pela apresentação de projetos. O Executivo foi responsável por apresentar uma média de 235,6 projetos por período legislativo, enquanto que o Legislativo sempre apresentou mais de 5 mil projetos, sendo que a partir de 1999, esse número sempre ficou acima de 9 mil.

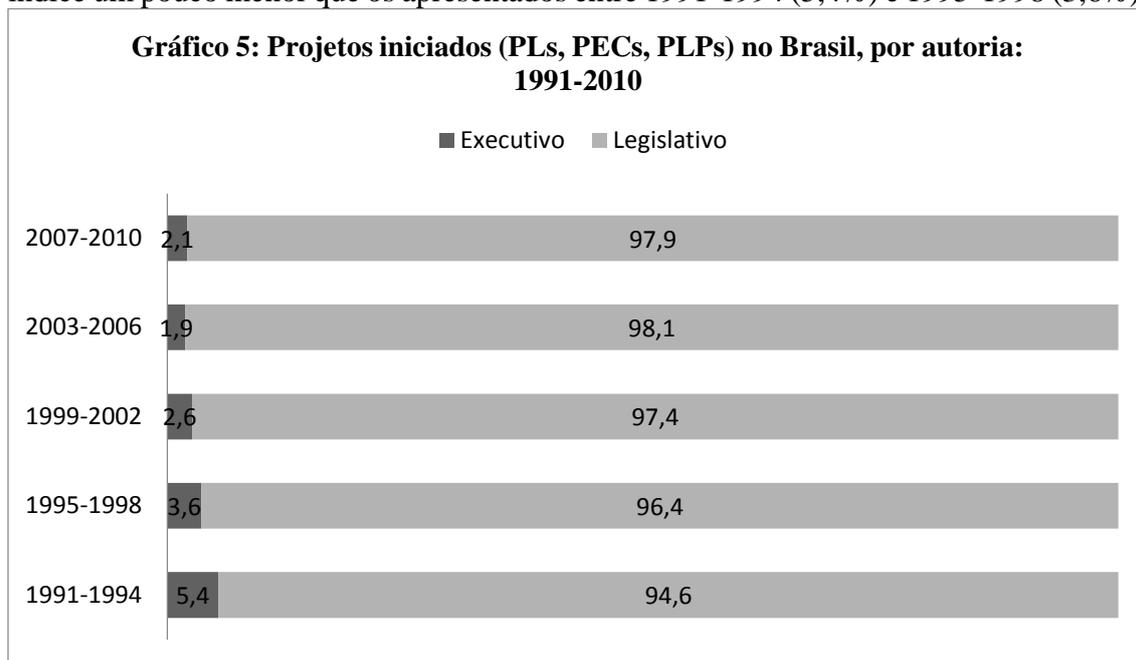
Tabela 8: Número de projetos apresentados no Brasil (PLs, PECs, PLPs): 1991-2010

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Executivo	305	239	248	183	206
Legislativo	5322	6362	9172	9466	9462

Fonte: Araújo (2009), www.senado.gov.br, Sistema de Informação Legislativa (Sileg)

O gráfico 5 mostra a participação proporcional do executivo e do legislativo na iniciativa de PLs, PECs e PLPs. Ao observarmos esses dados fica clara a predominância do legislativo na iniciativa desses tipos de projetos: nos três últimos períodos legislativos

analisados, a participação do Executivo gira em torno de 2% dos projetos apresentados, índice um pouco menor que os apresentados entre 1991-1994 (5,4%) e 1995-1998 (3,6%).



Fonte: Rubiatti (2014)

Em suma, ao se tratar dos projetos de lei que ambos os poderes podem iniciar, temos que o Legislativo brasileiro goza de uma grande predominância no que tange a iniciativa. Entretanto, essa predominância não se mantém nem ao analisarmos o total de leis aprovadas no país, isto é, incluindo MPs e PLNs, nem ao analisarmos o total de leis aprovadas cujo direito de iniciativa é compartilhado entre os poderes. Cabe frisar que, iniciar um projeto de lei não significa capacidade de aprová-lo.

Como se pode notar na tabela 9, ao excetuarmos as MPs e os PLNs dos projetos do Executivo, temos uma situação diversa: o Legislativo passa a ser o maior responsável por iniciar leis aprovadas na maior parte dos governos, com exceção dos governos Collor e Itamar (1991-1994). Assim, ao levarmos em conta apenas os tipos de projetos que ambos os poderes podem iniciar, temos que o legislativo é responsável por 841 leis aprovadas contra 635 do Executivo, isto é, ao se analisar apenas esses tipos de projetos o Legislativo passa a contar com 57% das leis aprovadas, ficando o Executivo com 43%. O gráfico 6 apresenta a participação de Executivo e do Legislativo no que tange aos PLs PECs e PLPs.

Tabela 9: Leis aprovadas (PLs, PLPs, PECs) segundo origem, números totais

	Legislativo	Executivo (PL+PLP+PEC)
1991-1994	183	228
1995-1998	157	138
1999-2002	227	115
2002-2006	213	113
2007-2009*	61	41
Total	841	635

Fonte: elaborado a partir de Santos (2010)

*Até 31 de dezembro de 2009

Esses dados em nada contradizem a bibliografia brasileira sobre a preponderância do Executivo na produção legislativa. O que eles deixam claro é que o Executivo envia a

maior parte de sua agenda em dois tipos de legislação, a dizer: PLNs e MPs. Esses dois tipos de medidas não estão à disposição do Legislativo, que só pode iniciar PLs, PLPs e PECs. Então, ao analisarmos o papel dos dois poderes só utilizando os projetos que ambos podem utilizar, o papel do legislativo ganha força. Entretanto, esses três tipos de medidas não são as mais usadas pelo Executivo, isto é, a agenda do Executivo é majoritariamente iniciada a partir das medidas que são apenas desse poder (PLNs e MPs).



Fonte: Rubiatti (2014)

*Até 31 de dezembro de 2009

Posto isso, é importante dizer que o presidente brasileiro goza de uma gama considerável de áreas de políticas com iniciativa exclusiva, o que reforça seu papel como iniciador de parte considerável da agenda política. Assim, se excetuarmos essas áreas, veremos que o quadro de dominância do Executivo muda, conforme a tabela a seguir.

Tabela 4.11: Iniciativa Compartilhada entre Poderes

	Executivo	Legislativo	Total
1991-1994	141	168	309
1995-1998	73	127	200
1999-2002	125	120	245
2003-2006	176	114	290
2007-2009*	82	27	109
Total	597	556	1153

Fonte: Santos (2010)

**Até 31 de dezembro de 2009

Quando tratamos apenas das iniciativas compartilhadas, fica claro que o Executivo perde a preponderância dentro do montante de leis aprovadas: se antes ele era responsável por 75,8% delas, ao olharmos apenas as áreas compartilhadas veremos que o Legislativo é responsável pela maioria dos projetos aprovados (50,6%), ficando o Executivo um pouco abaixo (49,4%), ou seja, se olharmos apenas as áreas onde ambos os poderes podem iniciar projetos é reestabelecido certo equilíbrio, com pequena vantagem para o legislativo, ou seja, “quando consideradas apenas as temáticas a respeito das quais ele pode propor leis, o legislativo parece estar cumprindo sua função de legislar” (Santos, 2011, p. 39).

Considerações Finais

Os estudos sobre instituições políticas na América Latina dão destaque ao papel desempenhado pelo Executivo e para a relação deste com o Legislativo como elemento chave para a compreensão dos processos políticos desses países. Inicialmente, esses estudos destacaram temas como sistema de governo, sistema eleitoral e partidário como fortes indicadores para uma possível, senão esperável, crise das instituições e entraves para a consolidação democrática nos países do subcontinente. A partir da década de 1990, o foco das análises sobre instituições políticas muda: não mais se limita aos temas antes expostos, mostrando que outros elementos institucionais também influenciam o desempenho das instituições representativas. Assim, temas como os poderes de agenda do Executivo e a organização do trabalho legislativo no interior do Congresso ganham destaque e acabam por se tornar elementos chave na explicação do funcionamento dessas instituições. A partir dessas pesquisas se nota que o problema a ser encarado não é o conflito latente entre Executivo e Legislativo e sim a questão da coordenação da maioria e a cooperação entre os poderes.

Dentro dessa perspectiva, passa a ter importância analisar a normatização da relação entre os poderes e as regras que norteiam o processo legislativo. Assim, ao utilizarmos o IPIL, buscamos apontar os recursos estratégicos que essas normas colocam a disposição do Executivo para esse poder participar do processo legislativo. Cabe destacar que o IPIL só leva em conta as regras constitucionais e regimentais que regulam o processo legislativo, desconsiderando elementos não normatizados por elas. Deste modo, o IPIL se torna insensível às questões referentes aos poderes partidários do Executivo, e a questões conjunturais as quais as instituições respondem. Assim, o IPIL traça um quadro com o potencial de ação do Executivo no processo legislativo. A partir daí pudemos constatar que as situações dos dois países que compõem esse trabalho são distintas: de um lado temos o México, com procedimentos menos concentrados, o que indicaria uma relação mais equilibrada entre os dois poderes dentro do processo legislativo. Já para o Brasil, teríamos uma situação onde há certo predomínio do Executivo.

Após apresentar essa potencial participação do Executivo no processo legislativo, foi feita uma análise de um elemento chave para se definir a capacidade pró-ativa do Executivo no que tange ao processo legislativo, a dizer: a participação desse poder na iniciativa e na aprovação de projetos de lei.

Nesse quesito, a situação dos dois países difere ainda mais. Como pudemos ver, no caso mexicano, após a formação dos governos divididos a participação do Executivo tanto na iniciativa quanto nos projetos aprovados cai drasticamente. Essa queda é acompanhada por um grande aumento na participação do legislativo nesses dois pontos do processo legislativo. Esse fato reforça a ideia de que o Executivo mexicano dependia fortemente dos poderes partidários do presidente para implementar sua agenda política, uma vez que ele conta com baixos poderes constitucionais – fato percebido já na construção do IPIL. Já para o Brasil, a situação é de forte predomínio do Executivo. Esse fato já foi bastante estudado pela ciência política brasileira, sendo que as causas apontadas para esse predomínio são os fortes recursos estratégicos a disposição do Executivo nacional para coordenar sua base de apoio legislativo, somado à organização centralizada dos trabalhos no interior do Congresso. Entretanto, cabe destacar que essa predominância do Executivo não significa pouca participação do Legislativo no processo de tomada de decisões. Como vimos na última parte desse trabalho, quando tratados apenas os tipos de lei a disposição do legislativo e do Executivo e os assuntos que são compartilhados entre os dois poderes, vemos que se coloca uma situação de equilíbrio entre os poderes. Isso reforça a tese de que a predominância do Executivo está intimamente relacionada com a

gama de poderes e recursos legislativos que a constituição e os regimentos do Congresso outorgam a ele.

Apesar dessas diferenças, pode-se notar também algumas semelhanças entre os casos. A primeira delas é a participação dos poderes no que se refere à iniciativa. Nos dois casos o que vemos é que a participação do Executivo é muito inferior à do Legislativo – com exceção dos governos sob a hegemonia do PRI no México, quadro que muda com o início dos governos divididos. Esse fato pode ser explicado pela facilidade de iniciar projetos que os parlamentares gozam e ao grande número de parlamentares por um lado, e ao fenômeno da antecipação, por outro. Outro elemento em comum aos países é a alta taxa de sucesso, ou êxito, do Executivo. No caso Brasileiro essa taxa fica em torno dos 70%, na maior parte do período. Já para o caso Mexicano, há uma maior variação, inclusive entre as câmaras, variando entre aproximadamente 60% e 90%, dependendo do período e da casa.

Assim, a partir desses dados, é possível afirmar que o Executivo Brasileiro apresenta uma maior participação no processo legislativo, mantendo certa predominância, o que não significa que ele controle unilateralmente a agenda legislativa. Já o México pós-governos divididos, seria um caso de predomínio do Congresso na produção legislativa.

Referências bibliográficas

ANASTASIA, F., MELO, C. R. e SANTOS, F. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004

ARAÚJO, P. M. O Bicameralismo no Brasil: As bases Institucionais e políticas do Desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004). Tese (Doutorado) defendida FAFICH, UFMG, 2009

BACKES, A. L. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, L. *O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

FIGEURIEDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999

HENRICH, N. Instituições e proceso legislativo no Brasil: o índice de potencia institucional legislativa (IPIL) aplicado ao caso brasileiro. Trabalho apresentado no II Seminário Nacional Sociologia e Política, Curitiba, 2010

INÁCIO, M. Poderes de Agenda do Presidente. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

LIJPHART, A. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008

LLANOS, M. El bicameralismo em América Latina. Arbeitspapier, nº5, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg, 2002

LLANOS, M. e NOLTE, D. Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. *The journal of legislative studies*, vol.9, n. 3, 2003

MAINWARING,S. Multipartidism, robust federalism and presidencialism in Brazil. In: MAINWARING S. e SHUGART, M. *Presidencialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997

MAINWARING S. e SHUGART, M. *Presidencialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997

MONTERO, M. G. *Intituiciones y actividad legislative en América Latina*. Documentos CIDOB n.23, Barcelona: Fundación CIDOB, 2008

NACIF, B. Que hay de malo em la parálisis? Democracia y gobierno dividido en Mexico. Documentos de Trabajo del Cide, n. 183, 2006

NACIF, B. The fall of the dominant presidency: Lawmaking under divided government in Mexico, Documentos de trabajo del CIDE, n. 185, 2006a

NACIF, B. El congreso mexicano en transición: cambios y continuidades, Documentos de trabajo del CIDE, n101, 2006b

PAYNE, J. M., ZOVATTO, D., FLÓRES, F. C., ZAVALA, A. A. *La política importa: decocracia y desarrollo em América latina*. IDEA-BID, 2003

RUBIATTI, B. C. *Mecanismos de resolução de conflito entre as Câmaras em sistemas bicamerais: o caso brasileiro*. Trabalho apresentado no II Seminário Nacional Sociologia e Política, Curitiba, 2010

RUBIATTI, B. C. *Sistemas Bicamerais na América Latina: Argentina, Brasil e México*. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas - IFCH-Unicamp, 2014.

SANTOS, R. F. *Poder de Agenda e Participação Legislativa no presidencialismo de coalisão Brasileiro*. Dissertação (mestrado) defendida na FFLCH-USP, 2010

TSEBELIS, G. e MONEY, J. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997