

INTERAÇÃO ESTRATÉGICA ENTRE A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E O CONGRESSO NACIONAL: RETROSPECTIVA DE DEZESSEIS ANOS DE PEC, PLC, PL E MP (2003-2018)

HELEN JACOBSEN ROMERO¹; ALVARO BARRETO²

¹*Universidade Federal de Pelotas – hljacobsen@gmail.com*

²*Universidade Federal de Pelotas – albarret.sul@terra.com.br*

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho se trata de um resumo do Projeto de Tese, em desenvolvimento no PPGCPol, que se propõe a responder o seguinte questionamento: “Como se deu a interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional no que se refere às iniciativas legislativas dos governos de Lula, Dilma e Temer (2003-2018)?”.

A interação estratégica entre a Presidência (Executivo) e o Congresso (Legislativo), que se objetiva estudar, é considerada aqui como uma relação na qual as duas partes interagem de forma a preservar seus interesses, nem sempre comuns e não raras vezes antagônicos; e, para tanto, avançam em conquistas, suportam e/ou antecipam derrotas e/ou aceitam concessões.

Vai ser analisado o relacionamento Executivo-Legislativo, que é um eixo central para compreender a dinâmica das atuais democracias presidencialistas. O cenário no qual os poderes se relacionam a fim de manter a governabilidade do Brasil é o arranjo político-institucional denominado como “Presidencialismo de Coalizão”. Nesse arranjo diversas interações precisam ocorrer a fim de não comprometer a máquina administrativa; e é necessária estratégia por parte dos atores da relação, limitados ao presidente e legisladores.

Abranches (1988) foi pioneiro na utilização do termo “Presidencialismo de Coalizão”, e tal expressão tomou inicialmente uma conotação negativa na década de 1990, mas passou a ser utilizada de uma forma mais positiva a partir de estudos de Figueiredo e Limongi (1999) com pesquisas empíricas sobre as Medidas Provisórias (MPs). Tais análises desses cientistas também embasam as teses antagônicas de governabilidade e de ingovernabilidade do sistema político brasileiro.

Os aspectos institucionais que envolvem as discussões sobre a governabilidade têm por base características do próprio sistema político brasileiro: presidencialismo, federalismo e sistema de partidos políticos (MAINWARING, 2001). Os aspectos não institucionais são a heterogeneidade social, questões econômicas, perfil dos atores e a corrupção (SANTOS, 1999).

A questão da governabilidade do sistema político brasileiro está em discussão desde a reabertura democrática e se intensificou nos últimos anos devido à crise política que se instaurou a ponto de fomentar o impedimento de mais um presidente recentemente (PALERMO, 2016).

Para fundamentar a governabilidade ou a ingovernabilidade, a produção e aprovação de leis é utilizada como indicador, em especial as MPs. Justamente, um resultado da relação (negociação) entre os poderes e que pode ser indicador de governabilidade é a formulação da legislação, no sentido de como foram apresentadas pelo Executivo e como foram, ao final, aprovadas (ou não), ao passar pelo Legislativo, cuja função precípua é justamente legislar.

Partindo da análise dos instrumentos legislativos brasileiros e seu uso pelos meios políticos para a produção da tão necessária governabilidade, o presente estudo analisará os projetos de iniciativa da Presidência: emendas constitucionais (PEC), leis complementares (PLC), leis ordinárias (PL) e medidas provisórias (MP). O período de análise são os últimos cinco mandatos presidenciais: Lula I (2003 a 2006), Lula II (2007 a 2010), Dilma I (2011 a 2014), Dilma II (2015 a 2016) e Temer (2016 a 2018).

O período se justifica pela atualidade, bem como pelos intensos acontecimentos políticos que ocorreram durante esse período, pelos escândalos de corrupção, pelas crises econômicas e políticas que incluíram, até mesmo, processo de impeachment de um presidente.

Portanto, será efetuada análise da interação estratégica entre a Presidência e o Congresso no que se refere às iniciativas legislativas dos presidentes nos últimos cinco mandatos a partir de oito variáveis: (1) quantitativo de iniciativas apresentadas; (2) temática; (3) período de tempo em que tramitaram no Congresso (em ambas e em cada uma das casas); (4) emendas recebidas; (5) resultado alcançado; (6) sanção presidencial; (7) voto e (8) deliberação sobre o voto pelo Congresso.

O objetivo é investigar como se deu a interação estratégica entre a Presidência da República e Congresso Nacional quanto às iniciativas legislativas dos governos de Lula, Dilma e Temer.

Sendo os objetivos específicos:

(i) comparar as iniciativas legislativas dos mandatos de Lula I e II, Dilma I e II, e Temer no que tange ao quantitativo e à temática;

(ii) comparar o modo como as iniciativas legislativas da Presidência foram apreciadas pelo Congresso Nacional nos cinco mandatos em estudo no que se refere a: tempo de tramitação, emendas recebidas, resultado alcançado e deliberação sobre eventuais vetos apostos;

(iii) investigar a receptividade pela Presidência (sanção e análise dos vetos) de suas iniciativas legislativas após o trâmite no Congresso nos cinco mandatos;

(iv) analisar o cenário identificado à luz da teoria do presidencialismo de coalizão, formulada por Figueiredo e Limongi, com especial ênfase às coalizões de apoio de cada Presidência.

A hipótese se apresenta como: houve diferenças na interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional nos cinco mandatos desses três presidentes no que se refere a: quantitativo, temática, tempo de tramitação, emendas recebidas, resultado alcançado, sanção, voto e deliberação sobre o voto das iniciativas legislativas da Presidência (PEC, PLC, PL e MP).

E as hipóteses específicas, são:

(i) dentre os mandatos em análise, Temer foi quem obteve índices mais favoráveis. Ele apresentou mais projetos; houve mais aprovação, que ocorreu em menos tempo de tramitação; registraram-se menos emendas às iniciativas; a versão final é mais próxima às preferências reveladas pelo Presidente; assim como houve mais sanções; menos vetos; e menos derrubada de vetos;

(ii) Dilma II foi o mandato que apresentou, em termos relativos, índices menos expressivos no que se refere à interação político-estratégica entre a Presidência e o Congresso: menos proposições legislativas; mais tempo de tramitação; mais emendas; menos aprovações e, naqueles aprovados, versões finais mais distantes das preferências reveladas pela Presidente; menos sanções; mais presença de vetos; e mais vetos derrubados;

(iii) os mandatos de Lula apresentaram resultados medianos entre os de Dilma e o de Temer;

(iv) as temáticas das iniciativas de lei apresentadas nos cinco mandatos em análise foram diferenciadas: Lula I e II teve como destaque a social, Dilma I e II e Temer utilizaram-se mais da temática econômica;

(v) seguindo as indicações da teoria do presidencialismo de coalizão, formulada por Figueiredo e Limongi, o tamanho e a disciplina das coalizões é o principal fator explicativo para as diferenças identificadas pela tese.

2. METODOLOGIA

A metodologia se fundamenta na análise das iniciativas apresentadas pelo Presidente ao Congresso Nacional, no período delimitado, bem como da tramitação, do resultado obtido por essas iniciativas e, nos casos em que houve aprovação, do acompanhamento do grau de correspondência entre a versão aprovada no legislativo e aquela protocolada originalmente pelo Poder Executivo.

Os resultados serão distinguidos por mandato presencial, assim como por índices de sucesso (aprovação) das iniciativas, tempo de tramitação, assim como classificação em uma escala de semelhança/distinção entre a versão aprovada e a submetido e a ocorrência de veto.

O elenco de categorias e variáveis a serem utilizadas, figuram no quadro abaixo.

Categoria I Mandato	Categoria II - Tipo de Iniciativa	Variáveis	Definição das Variáveis
(1) Lula I: 01/01/2003 a 31/12/2006 (2) Lula II: 01/01/2007 a 31/12/2010 (3) Dilma I: 01/01/2011 a 31/12/2014 (4) Dilma II: 01/01/2015 a 12/05/2016 (5) Temer: 12/05/2016 a 31/12/2018	(1) Projeto Emenda Constitucional – PEC (2) Projeto de Lei Complementar – PLC (3) Projeto de Lei Ordinária – PL (4) Medida Provisória – MP	(V1-P) – 1 da Presidência: Quantitativo	Quantidade de projeto de lei (PEC, PLC, PL) ou MP, sendo uma unidade para cada iniciativa legislativa.
		(V2-P) – 2 da Presidência: Temática	Trata-se do tema predominante de cada iniciativa legal. Os temas são ao total quatro: (1) Administrativa, (2) Social, (3) Econômico, e (4) Jurídico.
		(V1-C) – 1 do Congresso: Tempo de tramitação	Unidade de tempo (dias) entre a data de apresentação no Congresso da iniciativa legislativa e a data de devolução pelo Congresso à Presidência.
		(V2-C) – 2 do Congresso: Emendas	Não envolve aquelas propostas, somente as aprovadas e visa a classificara alteração de conteúdo que a iniciativa legislativa sofreu, comparando a versão inicial apresentada pela Presidência e a versão final publicada no DOU.
		(V3-C) – 3 do Congresso: Resultado	Quantitativo de aprovações e desaprovações pelo Congresso das iniciativas legislativas, sendo uma unidade para cada aprovação/desaprovação.
		(V3-P) – 3 da Presidência: Sanção	Quantitativo de projetos de lei sancionados sem veto presidencial, sendo uma unidade para cada sanção nessa condição. A exceção é a PEC, que não admite sanção presidencial.
		(V4-P) – 4 da Presidência: Veto	Quantitativo de projetos de lei sancionados com veto (parcial ou total), sendo uma unidade para cada projeto nessa condição. A exceção é a PEC, que não admite veto presidencial
		(V4-C) – 4 do Congresso: Deliberação	Quantitativo de vetos derrubados pelo Congresso, sendo uma unidade para cada projeto legislativo cujo veto foi derrubado. A exceção é a PEC, que não admite veto presidencial.

Quadro 01 - Categorias e Variáveis (elaboração própria)

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Até o momento foi efetuada a qualificação do Projeto de Tese e levantamento quantitativo dos dados/amostras a serem analisadas. O quantitativo total dessas unidades de análise é de 4.057, sendo que os PEC correspondem a 1,5% (60 unidades), os PLC a 1,2% (49 unidades), os PLO a 78,3% (3.181 unidades), e as MPs a 19% (767 unidades), conforme dados obtidos no site oficial da Presidência da República.

4. CONCLUSÕES

A inovação que trará o trabalho é atualizar a discussão sobre a governabilidade (ou não) do sistema político brasileiro, através de indicadores legais, principalmente tendo em vista que o período abrangido perpassa uma crise político-institucional sofrida no presidencialismo brasileiro e que resultou em um processo de impedimento presidencial.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, 5-32. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3047753/mod_resource/content/1/Texto%20S%C3%A9rgio%20Abranches%20presidencialismo.pdf.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

JACOBSEN, Helen Letícia Grala. **Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: As Medidas provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003 a 2014)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia, Sociologia e Política. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016. Disponível em: <http://guaiaca.ufpel.edu.br/handle/prefix/3105>.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006 [p.237-257]. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>>.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias – o caso do Brasil**. Rio de Janeiro; Porto Alegre: Fundação Getúlio Vargas; Mercado Aberto, 2001.

PALERMO, Vicente. Brazilian Political Institutions: an Inconclusive Debate. **Bras. Political Sci.**, São Paulo, v. 10, n. 2, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-382120160iso>.

SANTOS, Fabiano. Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil. **Dados**, vol. 42, nº. 01, p. 111-138. 1999.