



INTERAÇÕES ENTRE O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO FEDERAL NA DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nívea Flausino Vitolo¹

Palavras-chave: Políticas Públicas. Saúde. Poder Legislativo. Poder Executivo.

RESUMO

As conclusões acerca das formas de interação entre o Legislativo e o Executivo Federal do Brasil e o reflexo de tais relações na capacidade de definição de políticas públicas pelos governos vêm sendo gradativamente alteradas à medida que novos achados empíricos vão sendo apresentados. Inicialmente, dois polos opostos de debate podiam ser identificados: o que atestava a paralisia decisória no âmbito do sistema político (AMES, 2003), e o que considerava a plena governabilidade, com dominância do Executivo (SANTOS, 1997; SANTOS, 2003; PALERMO, 2000; SHUGART; CAREY, 1992; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Estudos mais recentes têm demonstrado uma realidade intermediária aos dois extremos anteriormente defendidos, uma vez que reconhecem que os governos democráticos eleitos após a promulgação da Constituição de 1988 têm tido capacidade para governar, com influência e participação do Poder Legislativo. Uma maior variedade de tipos de interações entre os Poderes Executivo e Legislativo, que não somente a liderança do Executivo, tem sido identificada, com diferenciações significativas, de acordo com o conteúdo das proposições.

Nesse contexto, Gomes (2011), analisou proposições legislativas relativas a todos os temas de política pública e à política de saúde apresentadas no Congresso Nacional entre 1999 e 2006 e identificou variações importantes das taxas de sucesso e de dominância do Executivo de acordo com a hierarquia da via (constitucional, complementar e ordinária). Ao analisar o desempenho de toda a coalizão, observou elevadas taxas em todas as vias, o que indica que o sistema de produção legislativa está orientado para a promoção da governabilidade.

Aprofundando-se na utilização dos recursos disponíveis pelos atores, como os de aceleração da tramitação (requerimentos de urgência), de obstrução, de modificação dos textos (apresentação de emendas e substitutivos) e de aposição de vetos pelo Presidente da República, Gomes (2011) identificou variados tipos de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Considerando os achados de Gomes (2011), pretende-se, com o presente trabalho, aplicar o modelo por ele proposto para período mais recente (2011 a 2014), para as proposições relativas tanto às políticas em geral como às políticas de saúde iniciadas na Câmara dos Deputados, com vistas a verificar se os seus achados relativos às taxas de sucesso e de

¹ Câmara dos Deputados (nivea.vitolo@camara.leg.br)

IX JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

O Espaço da Democracia: desdobramentos políticos e reflexos na gestão do Poder Legislativo
17 e 18 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



dominância dos atores e à utilização de recursos legislativos pelos atores persistem com o tempo.

A pesquisa justifica-se pelo fato de que mudanças importantes no processo legislativo que influenciam diretamente as relações entre os poderes ocorreram em período posterior ao analisado pelo autor. Nesse contexto, citam-se duas alterações no rito das medidas provisórias referentes ao trancamento de pauta e à exigência da apreciação por comissão específica, ocorridas, respectivamente, em 2009 e em 2012. Menciona-se, ainda, a exigência de apreciação dos vetos feita pelo Supremo Tribunal Federal em 2013. Trata-se de alterações que afetam as possibilidades estratégicas dos atores relativamente a todos os tipos de proposições e que podem implicar mudanças nas interações entre os Poderes. Ademais, em 2011, iniciou-se o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff e, a partir de 2013, o país deparou-se frente a uma forte crise econômica, o que propicia alterações nas definições de políticas públicas.

Assim, pretende-se verificar, se, para o período de 2011-2014, as seguintes hipóteses são confirmadas:

- As taxas de dominância do Executivo indicam não haver preponderância desse Poder na via ordinária, se desconsiderarmos as proposições de iniciativa exclusiva do Presidente, e na via constitucional;
- A taxa de dominância da coalizão é expressiva e majoritária em todas as vias;
- A taxa de sucesso do Executivo é bem superior à dos demais atores em todas as vias. No caso das políticas de saúde, a taxa de sucesso do Executivo na via constitucional supera a obtida para as demais vias;
- O tempo médio de tramitação das proposições do Executivo é mais curto do que o do Legislativo;
- A taxa de vetos totais apostos pelo Executivo no período de 2011-2014 supera a taxa obtida para o período de 1999-2006, indicando maior impasse entre os Poderes.

Métodos e procedimentos: Adotou-se, no presente trabalho, metodologia proposta por Gomes (2011) para realizar a análise quantitativa do universo das proposições legislativas relativas às políticas em geral e às políticas de saúde apresentadas na Câmara dos Deputados entre 2011 e 2014. Foram calculadas, por via estratégica (ordinária, complementar e constitucional), as taxas de dominância e de sucesso dos atores, os tempos médios de tramitação das proposições convertidas em norma e a taxa de vetos totais. A partir dos achados, procurou-se identificar os tipos de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo. A classificação das proposições seguiu metodologia definida pelo Grupo de Pesquisa e Extensão sobre o Legislativo e a Política de Saúde no Brasil (GPE-SAÚDE).

Resultados Relevantes: No Quadro 1, foram compilados os achados obtidos neste estudo relativos às taxas de sucesso e de dominância, no que se refere tanto às políticas em geral como às políticas em saúde. O Quadro 2 traz os tempos médios de tramitação das proposições de todos os campos da política e das políticas de saúde que foram convertidas em norma. As proporções de vetos totais apostos nas vias ordinária e complementar em relação ao total de proposições apresentadas no período de 2011-2014 foram, respectivamente, de 0,7 e de 3,7. Não houve derrubada de vetos no período.

IX JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

O Espaço da Democracia: desdobramentos políticos e reflexos na gestão do Poder Legislativo
17 e 18 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



Quadro 1 –Taxas de sucesso e de dominância, segundo as vias legislativas, de proposições em todos os temas de política e nos temas relacionados à saúde, com ingresso na Câmara entre 2011-2014

Via	Políticas em Geral				Política de Saúde			
	Taxas de Sucesso		Taxas de Dominância		Taxas de Sucesso		Taxas de Dominância	
	Executivo	Todos os autores	Executivo	Coalizão	Executivo	Todos os autores	Executivo	Coalizão
Constitucional	100,0	2,9	15,4	92,3	NA*	3,7	0,0	50,0
Complementar	40,0	1,8	25,0	62,5	NA*	1,2	0,0	0,0
Ordinária	58,3	3,4	17,0	46,5	45,0	1,9	20,0	66,7

Fonte: Banco de Dados do Estudo *NA: Não foram apresentadas proposições no período

Quadro 2 - Distribuição de tempos médios de tramitação, segundo as vias legislativas, de proposições convertidas em norma nas políticas em geral e nas políticas de saúde, com ingresso entre 2011-2014

Via	Políticas em Geral				Política de Saúde			
	Deputados	Senadores	Executivo	Todos os autores	Deputados	Senadores	Executivo	Todos os autores
Constitucional	780,0	429,2	577,0	625,5	NA*	325,0	NA*	176,0
Complementar	1321,0	610,3	389,0	597,4	NA*	684,0	NA*	NA*
Ordinária	1395,4	819,5	365,9	919,3	1223,0	843,0	207,0	750,7

Fonte: Banco de Dados do Estudo *NA: Não houve proposições convertidas em norma no período

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

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

GOMES, Fábio de Barros Correia. **Interações entre o Legislativo e o Executivo Federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, 1997.

_____. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SCHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and Assemblies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.